

7 Barnets rätt till liv och utveckling

Artikel 6

1. Konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till livet.

2. Konventionsstaterna skall till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Artikel 6 är en av Barnkonventionens grundläggande principer och skall därmed appliceras på alla sakartiklar. Det innebär att i tolkningen och förverkligandet av andra artiklar, t.ex. rätten till utbildning, hälso- och sjukvård, kultur och fritid samt till konventionens särskilda skyddsartiklar skall barnets rätt till liv och utveckling vara vägledande. I alla beslut som rör barn skall frågan ställas: Gynnar beslutet barnets utveckling eller hindras barnet i sin utveckling?

Liksom de andra grundläggande principerna skall artikel 6 speglas i lagstiftningen. FN-kommittén har vid ett flertal tillfällen betonat vikten av att alla konventionens grundläggande principer, artiklarna 2, 3, 6 och 12, återfinns i den nationella lagstiftningen.

7.1 Rätten till liv

Den grundläggande rätten till liv är en allmän mänsklig rättighetsprincip som återfinns i 1948 års deklaration om mänskliga rättigheter och i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har i en av sina allmänna kommentarer (General Comments) betonat att "den inneboende rätten till liv" inte enbart får tolkas restriktivt, dvs. förbud mot dödsstraff är inte tillräckligt för att uppfylla stadgandet om rätten till liv. Det krävs också positiva åtgärder för att skydda liv och förhindra att människor dör i t.ex. undernäring och epidemier. Staterna skall också vidta åtgärder för att minska spädbarnsdödlig-

heten och andra åtgärder som ökar livsmöjligheterna för såväl barn som vuxna.¹

Barnkonventionens artikel 6 ger barnet ett grundläggande skydd mot summariska eller godtyckliga avrättningar och artikeln skall också läsas tillsammans med artikel 37 som innehåller ett totalt förbud mot dödsstraff för brott som någon begått före 18 års ålder. FN-kommittén har vid ett flertal tillfällen tagit upp frågan om dödsstraff och betonat att det måste finnas en lagstiftning som uttryckligen förbjuder dödsstraff. Det är inte tillräckligt med bestämmelser som enbart förbjuder verkställighet av dödstraff för personer under 18 år.

För att förverkliga rätten till liv enligt Barnkonventionens artikel 6 ställs också krav på aktiva, positiva åtgärder. FN-kommittén har betonat kopplingen mellan artikel 6 och artikel 24 som bl.a. kräver åtgärder för att minska spädbarns- och barnadödligheten, mödrhälsovård, bekämpning av sjukdom och undernäring, tillhandahållandet av näringsrik mat, rent dricksvatten och att alla barn får nödvändig hälso- och sjukvård. Kommittén har också betonat kopplingen mellan artikel 6 och 38 som handlar om barn i väpnade konflikter. Väpnade konflikter är ett ökande hot mot barns och ungdomars liv och kommittén har särskilt framhållit vikten av att staterna vidtar alla tänkbara åtgärder för att skydda barn och ungdomar. Vidare har FN-kommittén fokuserat på försvinnanden av barn som förekommer i vissa länder liksom barnamord och våld mot barn.

I FN-kommitténs granskning av ländernas första rapporter uttryckte kommittén stor oro för att antalet självmord bland barn var högt och ökade i vissa länder. I de kommenterande slutsatserna till bl.a. Bulgariens, Canadas, Danmarks, Finlands, Norges och Nya Zeelands första rapporter gav kommittén uttryck för en sådan oro. I t.ex. kommentarerna till Finlands och Norges rapporter skriver kommittén att den är oroad över den höga självmordsfrekvensen bland unga.

¹ Human Rights Committee Gen Com 6, 1982, HRI/GEN/1/Rev.2

FN-kommittén har i sin granskning ofta ställt artikel 6 i relation till artikel 2 om icke-diskriminering. Kommittén har i detta sammanhang granskat huruvida det förekommer skillnader mellan olika grupper i landet. Till exempel kritiserades Canada för att antalet självmord bland barn och ungdomar var proportionellt sett högre bland indianer jämfört med den totala populationen barn och kommittén föreslår satsning på forskning om orsakerna. Kommittén har vidare uttryckt oro för att antalet självmord, enligt en rapport från UNICEF, är högre bland pojkar än bland flickor i många länder.²

Kommittén betonar vikten av att länderna har tillförlitlig registrering och rapportering rörande dödsfall bland barn samt dödsorsaker. I sina riktlinjer för de periodiska rapporterna begär kommittén särskilt information om antalet barn som begår självmord och vilka förebyggande insatser som vidtas för att förhindra självmord bland barn.

Flera länder reserverade sig i anslutning till artikel 6 därför att de ansåg att artikelns stadgande stred mot den nationella abortlagstiftningen. FN-kommittén har konsekvent föreslagit att länderna skall dra tillbaka sina reservationer eftersom artikel 6 inte tar ställning för eller emot abort.

7.2 Rätten till utveckling

Artikel 6 punkt 2 är nydanande i den meningen att Barnkonventionen tydligt markerar att det inte enbart handlar om rätten att skyddas från att bli dödad utan om en rätt att överleva och utvecklas. Staten skall "...säkerställa barnets överlevnad och utveckling". Ordet överlevnad är ovanligt i konventionstexter om mänskliga rättigheter, men desto vanligare i utvecklingssammanhang. Avsikten med att använda det i Barnkonventionen var att föra in en mer dynamisk aspekt på att barnets liv måste skyddas.³

FN-kommittén har en helhetssyn på begreppet utveckling och har vid ett flertal tillfällen betonat att barnets rätt till utveckling skall genomsyra genomförandet av hela konventionen. Artikel 6 handlar inte bara om barnets fysiska hälsa utan barnets hela utveckling. Det

² The Progress of Nations, 1996, Unicef

³ Hammarberg T i Respekt för barnet. Rädda Barnen, 1994.

handlar om att skapa en miljö för barnet som garanterar det maximala möjligheter till överlevnad och utveckling. Med utveckling avses både fysisk, psykisk, andlig, moralisk, psykologisk och social utveckling på ett sådant sätt att barnet förbereds för ett självständigt liv i ett fritt samhälle.

Barnets rätt till utveckling konkretiseras på ett flertal ställen i konventionen, framför allt i artiklarna som behandlar rätten till hälso- och sjukvård (artikel 24), utbildning (artiklarna 28 och 29), rätten till skälig levnadsstandard (artikel 27), social trygghet (artikel 26), fritid och kultur (artikel 31). I artikel 23 betonar konventionen särskilt det handikappade barnets rätt till "största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling, innefattande dess kulturella och andliga utveckling".

Sett i ett vidare perspektiv innebär rätten till utveckling en rätt för barnet att få sina grundläggande behov tillgodosedda. Detta innebär att barnet har rätt till omvårdnad och skydd. Barnet har också rätt till kärlek och trygghet samt ett stabilt och varaktigt förhållande till föräldrarna. Barnet har vidare rätt att få utvecklas i en miljö som tillgodoser dess behov av stimulans och att få lära sig att sätta gränser för sitt handlande. Barnet har rätt att få ta ansvar och påverka sin situation i relation till ålder och mognad samt att efterhand få frigöra sig från beroende av föräldrarna. Barnet har också rätt att få behovet av samhörighet med båda föräldrarna tillgodosett även om dessa är i konflikt med varandra.

Det är i första hand föräldrarnas ansvar att se till att barnet får sina grundläggande behov tillgodosedda. Artikel 5 och 18 pekar särskilt på föräldrarnas ansvar. I artikel 5 heter det att föräldrarna skall ge lämplig vägledning och råd då barnet utövar de rättigheter som erkänns i konventionen "på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga". Artikel 18 ger uttryck för "principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling". Vidare stadgas att "föräldrarna eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling" samt att "barnets bästa skall för dem komma i främsta rummet".

Detta innebär dock inte att samhället kan undandra sig sitt ansvar. Föräldrarna skall ges "lämpligt bistånd ... då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och skall säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn" (artikel 18.2). Vidare stadgar artikel 27 som handlar om barnets rätt till "den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga,

moraliska och sociala utveckling" att staten skall vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar att genomföra denna rätt (artikel 27.3).

Staten skall säkerställa barnets överlevnad och utveckling till det yttersta av sin förmåga. Barnets rätt på denna punkt är således beroende av statens ekonomiska resurser. FN-kommittén har dock varit mån om att den formuleringen inte skall uppfattas som en "bakdörr" bort från ett verkligt ansvar. En regering kan inte bara hävda att pengar saknas för att skydda barns överlevnad och utveckling. Den måste kunna visa att den verkligen satsat det yttersta av den förmåga som står till buds. Den måste med andra ord visa att barnets överlevnad och utveckling prioriterats, vilket bl.a. bör kunna avläsas i budgetbeslut. Detta är således en av de artiklar i konventionen som i praktiken ställer högre krav på rika än på fattiga länder.

7.3 Våra överväganden

Man kan förledas att tro att artikel 6 framför allt tar sikte på utvecklingsländerna. Men artikeln är relevant för alla länder, oavsett levnadsstandard. Den erkänner inte bara barnets inneboende rätt till livet utan ger barnet en rätt att överleva och utvecklas. Det står också klart att artikeln inte bara handlar om fysisk överlevnad eller fysisk hälsa och utveckling. Rätten till utveckling inbegriper den mentala, emotionella, andliga och sociala utvecklingen.

Begreppet *utveckling* konkretiseras i en rad sakartiklar och vi har i anslutning till behandlingen av dessa särskilt beaktat barnets rätt till utveckling. Skolan belyses i ett utvecklingsperspektiv liksom barnomsorgen samt hälso- och sjukvården. Utvecklingsperspektivet behandlas också bl.a. i avsnitten om barnarbete och barnets rätt till särskilt skydd. Den betoning som görs på begreppet utveckling får dock inte förstås som att barnets livsvärden endast består i utvecklingen mot att bli vuxen. Tvärtom. Barnkonventionen betonar barn- domens egenvärde. Barndomen är inte bara en träningsperiod inför det vuxna livet utan barn- och ungdomstiden har ett egenvärde, vilket vi också betonar i avsnittet om barnets rätt till lek, fritid och kultur.

I den svenska grundlagen finns ett förbud mot dödsstraff. Men förbud mot dödsstraff är, som nämnts, inte tillräckligt för att förverkliga barnets rätt till liv. Konventionen kräver aktiva åtgärder som förhindrar att barn förolyckas eller drabbas av sjukdomar. I avsnittet om barnets rätt till hälsa behandlas särskilt denna aspekt. Spädbarnsdödligheten i Sverige är den lägsta i världen. Likaså ligger olycksfallsdödligheten bland barn under 15 år i dag på sin lägsta nivå hittills. Den förebyggande barnhälsovårdens vaccinationsprogram och regelbundna hälsokontroller har vidare bidragit till att många sjukdomar nästan helt har utrotats i Sverige. Svenska barn har generellt sett god hälsa, även om det i dag finns vissa oroande tendenser, se vidare avsnitt 13, Barnets rätt till hälso- och sjukvård.

Våra grannländer kritiserades av kommittén för att antalet barn som begår självmord var anmärkningsvärt högt.

Om den första svenska rapporten hade innehållit uppgifter om antalet barn och ungdomar som begått självmord hade sannolikt Sverige också kritiserats på den punkten, eftersom svenska uppgifter över antalet självmord bland barn ligger på ungefär samma nivå. Av den norska rapporten framgår att 27 pojkar mellan 15 och 19 år begick självmord 1990. Samma år begick 27 pojkar och 13 flickor under 19 år självmord i Sverige. De senaste siffrorna från 1995 visar att 30 pojkar och 10 flickor begick självmord. Det skall dock tilläggas att jämförelser av självmordsfrekvens mellan olika länder generellt sett kan vara vanskelig, beroende på olikheter i statistiken.

I Sverige har arbetet för att förebygga självmord bland både barn och vuxna intensifierats under de senaste åren. Den 1 januari 1993 inrättades Centrum för suicidforskning och prevention, som är statens och Stockholms läns landstings centrala experthenhet inom självmordforskning och prevention. Centret har både ett nationellt och ett regionalt ansvar för att arbeta med kunskapsinsamling och kunskapsförmedling samt för att initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsprojekt som främjar självmordsförebyggande åtgärder. Det övergripande målet för verksamheten är att medverka till att antalet självmord och självmordsförsök minskar. Centrets verksamhet kan delas in i fyra huvudområden: Forskning och metodutveckling, epidemiologisk bevakning, information och undervisning. Undervisning anordnas bl.a. för hälso- och sjukvårdspersonal – särskilt personer verksamma inom den psykiatriska vården och allmänläkare – för personal inom socialtjänsten, skolan, polisen etc.

En av samhällets mest grundläggande skyldigheter är att tillförsäkra varje barn en sådan uppväxt och miljö så att barnet *vill* leva. Att överhuvudtaget något barn i Sverige upplever en sådan förtvivlan

att det tar sitt liv ser vi som ytterst allvarligt. Statistiken över självmord bland barn är sannolikt bara toppen av ett isberg. Undersökningar bland gymnasister visar att flera någon gång umgåtts med tanken på att ta sitt liv.⁴

Man kan bara spekulera över orsaken till vilka brister i barns och ungdomars liv som kan utlösa en så desperat handling som att ta sitt eget liv. Sannolikt handlar det inte om ekonomisk eller social välfärd när barn i Sverige begår självmord, utan orsakerna är snarare emotionella, mentala och andliga brister. Självmord kan bara förebyggas. De flesta självmord inträffar inte plötsligt utan har en lång "förhistoria". Självmordsprocessen kan försiggå i flera år. Den inleds med självmordstankar vilka ibland blir allvarliga och leder till självmordsförsök. Den långdragna processen gör att det är möjligt att finna åtgärder för att bryta den. Vi vill framhålla betydelsen av att den kunskap som finns på detta område omsätts till aktiva förebyggande insatser.

En annan viktig aspekt av barnets rätt till liv, som vi vill framhålla, är barnets rätt att födas frisk. Här spelar den förebyggande mödrahälsovården en nyckelroll. En stor del av verksamheten i mödrahälsovården tar sikte på att identifiera förhållanden som innebär en ökad risk för komplikationer för mor eller barn. Sådana riskfaktorer kan vara av många olika slag. Det kan handla om förhållanden hos kvinnan som kan medföra risker för barnet, t.ex. för låg eller för hög ålder hos kvinnan, kortvuxenhet (som kan innebära en risk för alltför låg födelsevikt hos barnet) eller sjukdomar. Andra riskfaktorer är om kvinnan missbrukar alkohol eller narkotika. Man har beräknat att det på 1970-talet i Sverige föddes mellan 100 och 150 barn med FAS (Fetal Alcohol Syndrom). Dessutom tillkom ca 300-400 barn med mindre skador på grund av moderns alkoholmissbruk. Säkra uppgifter från senare år saknas, men en enkät i mitten av 1980-talet talade för en minskning. Minst ett hundratal barn vars mor missbrukar narkotika föds varje år. Även rökning under graviditeten medför allvarliga hälsorisker för det blivande barnet med bl.a. för tidig födsel, låg födelsevikt och spädbarnsdöd. Varje år dör mellan 50 och 60 barn i Sverige i samband med förlossning på grund av moderns rökning under graviditeten.⁵

Ett omfattande arbete för att förebygga sådana skador görs inom ramen för den förebyggande mödrahälsovården. Vi vill betona vikten

⁴ 0-17. Fakta om Barn och Ungdomar i Sverige. Rädda Barnen 1991

⁵ SoS-rapport 1996:7

av ett sådant arbete utifrån Barnkonventionens artikel 6, som innefattar en rätt för barnet att födas frisk.

8 Barnets rätt att komma till tals

Artikel 12

1. Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

2. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

8.1 Artikelns innebörd

Rätten att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd är en av Barnkonventionens grundläggande principer. Därmed har artikelns innehåll betydelse för tolkningen av andra sakartiklar och för förverkligandet av konventionen som helhet.

Enligt bl.a. den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har alla människor rätt att fritt uttrycka sina åsikter. Denna rättighet har dock aldrig tidigare i något internationellt dokument särskilt kopplats till barn. Inte någon av de tidigare deklarationerna om barnets rättigheter från 1924 eller 1959 innehåller en rätt för barnet att fritt uttrycka sina åsikter.

Att barnet skall ha rätt att delta i alla frågor som berör det är inte heller någon okontroversiell fråga. Under diskussionerna i arbetsgruppen som utarbetade Barnkonventionen uttryckte flera delegater farhågor om att barnets rätt i detta avseende kunde inkräkta på de rättigheter som tillkommer föräldrar. Några länder ratificerade konventionen med reservation för artikel 12, något som har bekymrat FN-

kommittén som konsekvent har uppmanat länderna att dra tillbaka sina reservationer i den delen.

Rätten att bilda en åsikt och uttrycka denna är en absolut rättighet, och FN-kommittén har vid ett flertal tillfällen betonat att förverkligandet av konventionens grundläggande principer, bl.a. artikel 12, är absolut och "inte beroende av ekonomiska resurser".

Artikel 12 är uppdelad i två punkter. I första punkten föreskrivs att barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som berör dem. Enligt den andra punkten skall barnet beredas möjlighet att höras, att komma till tals i alla frågor som berör barnet på ett mer personligt plan.

Innebörden i artikel 12 tillsammans med artikel 13 är att barnet skall ses som en samhällsmedborgare, en individ med rätt att själv uttrycka sina åsikter. FN-kommittén har om och om igen betonat vikten av att barnet i lagstiftning, i praxis och i administrativa förfaranden skall ses som ett subjekt, en individ med rättigheter. I flera fall har FN-kommittén rekommenderat länderna att vidta konkreta åtgärder för att tillförsäkra barnet rätten att fritt uttrycka sina åsikter.

Barnets rätt att komma till tals betonas särskilt i vissa andra artiklar. I till exempel artikel 9, som handlar om de fall då ett barn skiljs från sina föräldrar, heter det i punkt 2 att "alla berörda parter (skall) beredas möjlighet att delta i förfarandet och att lägga fram sina synpunkter". I artikel 21, som handlar om adoption, står det att de personer som berörs skall ha "givit sitt fulla samtycke till adoptionen". Också i artikel 40, som reglerar förfarandet när ett barn misstänks, åtalas eller har befunnits skyldig att ha begått brott, ges också barnet en aktiv roll.

"... i stånd att bilda egna åsikter..."

Artikeln sätter ingen nedre åldersgräns för när barnet har rätt att delta och fritt uttrycka sina åsikter. Rätten skall tillförsäkras det barn som "är i stånd att bilda egna åsikter" även om barnet ännu inte har uppnått den mognad att det kan kommunicera sina åsikter. FN-kommittén har betonat att även mycket små barn har åsikter och det ansvar som läggs på myndigheterna är att utveckla metoder för att också dessa barn höras.

Artikel 12 föreskriver inte bara att barnet skall ha rätt att uttrycka sina åsikter utan också att dessa skall tillmätas betydelse. Två kriterier

fastställs. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till *ålder* och *mognad*.

Rätten att bilda åsikter, att uttrycka dessa och bli hörd tillfaller alla barn utan diskriminering. Ett barns språk eller funktionshinder får inte hindra barnet att få sin rätt erkänd. Ett tungt ansvar faller på staten att genom stöd, utbildning eller andra åtgärder se till att varje barn i realiteten har möjlighet att göra sin röst hörd. FN-kommittén har i åtskilliga kommentarer betonat icke-diskrimineringsprincipen i förhållande till artikel 12. Kommittén har därvid bl.a. uttalat att ingen diskriminering får ske på grund av:

- *Kön*. I allmänhet uppmuntras pojkar mer än flickor att uttrycka sig. Kommittén har framhållit att flickor kan behöva stöd.
- *Funktionshinder*. Barn med funktionshinder som inte kan uttrycka sig verbalt skall bli hörda på något annat sätt, exempelvis genom olika medier, tekniska hjälpmedel eller genom konstnärligt skapande.
- *Språk och etnicitet*. Alla barn har rätt att bli hörda oavsett vilket språk de talar. I artikel 40.2 (vi) föreskrivs uttryckligen att ett barn som misstänks, åtalas eller har befunnits skyldig att ha begått brott skall ha rätt att utan kostnad få hjälp av tolk, om barnet inte kan förstå eller tala det språk som används, se avsnitt 14.5.9. Artikel 12 skall också ses i relation till artikel 30 som föreskriver att barn som tillhör språkliga minoriteter eller som tillhör en urbefolkning inte får förvägras rätten att använda sitt eget språk. Det innebär, framhåller FN-kommittén, att invandrabarn skall ha tillgång till tolk om det behövs. Genom den negativa formulering som finns i artikel 30 (inte får förvägras rätten att använda sitt eget språk) stadgar konventionen ingen skyldighet för staten att tillhandahålla t.ex. utbildning på barnets eget språk.
- *Barn i behov av särskilt stöd*. Barn som av olika anledningar har problem med att uttrycka sig skriftligt eller muntligt har rätt att få hjälp att utveckla sina möjligheter.¹

¹ Hodgkins R, Newell P, 1997

Rätten att fritt uttrycka sina åsikter

Det finns en nära koppling mellan artikel 12 och 13 som stadgar att "barnet skall ha rätt till yttrandefrihet". Det faktum att båda dessa artiklar finns i konventionen och står oberoende i förhållande till varandra skall tolkas så att artikel 13 reglerar yttrandefrihet i mer generell mening medan artikel 12 ger barnet rätt att delta (12.1) och komma till tals (12.2) i alla frågor som rör barnet.² Ytterligare en skillnad mellan de båda artiklarna är att artikel 13 innehåller en rätt att uttrycka sina åsikter medan artikel 12 stadgar att barnets åsikter också skall "tillmätas betydelse".

Artikel 12 föreskriver en rätt för barnet att uttrycka sina åsikter, inte en skyldighet. Däremot åläggs staten en skyldighet att involvera barn i alla frågor som rör dem. Det innebär att beslutsprocesser på olika nivåer i samhället, både vad gäller större samhällsfrågor och avgöranden som berör enskilda barn, måste utformas så att de ger barnet en möjlighet att komma till tals.

En förutsättning för att kunna delta och uttrycka sina åsikter är att barnet får tillräcklig och relevant information. Rätten till information föreskrivs i artikel 13 som i yttrandefriheten innefattar en frihet att "söka, motta och sprida information och tankar av alla slag. I detta sammanhang skall artikel 12 också ses i relation till artikel 17 som handlar om massmedia. FN-kommittén har upprepade gånger betonat massmedias viktiga roll för att barn skall få tillgång till information. Dessutom har kommittén framhållit att barn inte bara skall vara konsumenter av mediainformation utan också själva kunna delta och förmedla sina synpunkter via media.

"... i alla frågor som rör barnet ..."

I det ursprungliga förslaget till konventionstext fanns en lista på områden inom vilka barnet skulle ges rätt att komma till tals, bl.a. i frågor som rörde val av yrke, utbildning, medicinsk behandling, rekreation och vårdnadsfrågor. Men denna lista togs bort därför att man i arbetsgruppen ansåg att den utgjorde en begränsning i barnets yttrandefrihet och slutligen enades man om att barnet skall ha rätt att uttrycka sina åsikter "i alla frågor som rör barnet".

² Santos Pais M, 1997

Någon annan begränsning än att frågan skall beröra barnet finns således inte. I praktiken innebär det att det knappast finns någon begränsning över huvud taget.

FN-kommittén har framhållit vissa områden som särskilt viktiga för barn att få delta i beslutsfattandet. Barn måste t.ex. få möjlighet att delta i samhällsplanering, beslut som fattas på lokal nivå inom kommunerna, beslut och planering av skolan samt inom arbetslivet.

"...beredas möjlighet att höras ..."

I artikel 12.2 stadgas att barnet skall beredas möjlighet att höras i alla domstols- och administrativa förfaranden som berör barnet. Denna formulering var till en början placerad som en andra punkt i artikel 3 om barnets bästa, men den flyttades så småningom till artikel 12 där den mer logiskt hörde hemma tillsammans med den övergripande principen om barnets rätt att delta. Denna historiska bakgrund säger något om det mycket nära sambandet mellan de båda artiklarna. Ett sätt att avgöra vad som är barnets bästa, vilket FN-kommittén har påtalat ett flertal gånger, är att tala med barnet själv. Vidare är åtgärder till barnets bästa sådana åtgärder där barnet själv involveras.

Konventionen ger inte myndigheterna möjlighet att avgöra *huruvida* barnet skall höras eller inte. Att bli hörd och uttrycka sina åsikter är barnets absoluta rättighet. Däremot lämnas det öppet *på vilket sätt* barnet höras. Artikel 12.2 föreskriver att barnet skall höras, antingen direkt eller indirekt, "på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler".

Den andra punkten i artikel 12 inleds med orden "*För detta ändamål* skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras..." (vår kurs). Detta hänvisar till den första punkten, vilket skall tolkas så att alla barn "som är i stånd att bilda egna åsikter" skall höras. Även ett litet barn har rätt att bli hörd. Det krav som ställs är att barnet är i stånd att bilda egna åsikter. Det ställs inget krav på att barnet skall ha uppnått sådan ålder eller mognad att det kan kommunicera på vuxnas vis. Stadgandet att barnet skall "beredas möjlighet" att höras innehåller en skyldighet för myndigheter att se till att sådana möjligheter finns.

Barnet skall höras i "alla domstols- och administrativa förfaranden". FN-kommittén har påtalat att i alla typer av domstolsförhandlingar som berör ett barn skall barnet ges tillfälle att komma till tals. Med administrativa förfaranden avses alla formella beslut som fattas inom t.ex skolan, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och institu-

tioner för barn som begått brott. FN-kommittén har särskilt påtalat vikten av att det finns möjligheter till överklagande av beslut inom vårdsektorn. Kommittén har framfört kritik mot de länder där sådana överklagningsmöjligheter inte finns.

Genomförande av artikel 12

Att till fullo realisera artikel 12 ses som en av de största utmaningarna, för såväl industrialiserade länder som utvecklingsländer. Flera länder har i sina rapporter till FN-kommittén också påtalat svårigheter med att förverkliga barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd.³

FN-kommittén har betonat att artikel 12 (liksom de övriga artiklarna som formulerar konventionens grundläggande principer) skall integreras i landets lagstiftning. För att lagstiftningen skall spegla innehållet i båda punkterna i artikel 12 krävs regler som både ger barnet rätt till inflytande i familjen, inom familjevård och institutioner, inom skolan och samhällslivet i stort samt särskilda regler som garanterar barnet rätt att bli hörd i alla domstols- och administrativa förfaranden.

FN-kommittén framhåller att det inte räcker med lagstiftning. För att barnet i realiteten skall kunna utöva sin rätt att uttrycka åsikter krävs att vuxna respekterar denna rätt. Kommittén har vid ett flertal tillfällen föreslagit generella informationskampanjer och utbildning för personal som kommer i kontakt med barn, t.ex. domare, poliser, personal på fängelser och vid särskilda institutioner för barn, lärare, socialsekreterare, hälso- och sjukvårdspersonal. Även föräldrar måste få information och utbildning om förhållningssätt till barn och om barnets rätt till inflytande och ansvar. Det handlar således om att förändra attityder och målet är ett samhälle med vuxna som ser barnet som en samhällsmedborgare med kompetens och kunskap.

Barnet själv behöver också information och träning i att uttrycka sig och sina åsikter. FN-kommittén har t.ex. föreslagit att barn och ungdomar själva skall delta i uppgiften att göra konventionen känd, enligt artikel 42.

³ Hodgkins R, Newell P, 1997

8.2 Ungdomars delaktighet – en del av ungdomspolitiken

Ungdomspolitikens framväxt

Rätten att uttrycka sina åsikter har aldrig tidigare i något internationellt dokument särskilt kopplats till barn. Men frågan om barns och ungdomars delaktighet och inflytande är inte ny vare sig i internationella eller nationella sammanhang, däremot har den främst varit inriktad på ungdomar. Förenta Nationerna utropade 1985 till Världsunngdomsår. De teman som fastställdes var delaktighet, utveckling och fred. Sverige valde att betona begreppet delaktighet, vilket ledde till att ett flertal större projekt för att stärka ungdomars delaktighet och inflytande genomfördes.

Världsunngdomsåret innebar på många sätt en startpunkt för ett mer aktivt statligt engagemang i frågor som rör ungdomar. År 1986 utsågs för första gången ett statsråd som specifikt skulle ansvara för ungdomsfrågor och sedan dess har vi haft en så kallad ungdomsminister. Barnombudsmannen, som särskilt fokuserat på frågor om delaktighet och inflytande för barn och ungdomar, inrättades 1993. Ungdomsstyrelsen, som övertog Statens ungdomsråds uppgifter, inrättades 1994. Ett av Ungdomsstyrelsens övergripande mål är att verka för att unga människor blir delaktiga i samhället. Barn- och ungdomsdelegationen, som inrättades 1982, skall enligt de senaste direktiven (dir. 1994:156) särskilt uppmärksamma barns och ungdomars makt och inflytande.

En rad statliga kommittéer och utredningar har behandlat frågor om barns och ungdomars delaktighet och inflytande. Hösten 1989 tillsattes Ungdomskommittén (dir. 1989:48) som gav ut betänkandet *Ungdom och makt*.⁴ Som en uppföljning av betänkandet fick dåvarande Statens Ungdomsråd i uppdrag att utveckla ungdomars delaktighet. Regeringen avsatte medel ur Allmänna arvsfonden till demokratiprojekt och till så kallat träffpunktsstöd för att stimulera framväxten av nya mötesplatser för, av och med ungdomar. Detta arbete drivs vidare av Ungdomsstyrelsen som för budgetåret 1995/96 fick medel ur Allmänna arvsfonden till projekt för att öka ungdomars inflytande i lokalsamhället.

⁴ SOU 1991:12

I maj 1991 tillkallades en särskild utredare för att göra en översyn av arbets- och ansvarsfördelningen av statens insatser inom barn- och ungdomsområdet.⁵ Ett år senare, 1992, tillkallades en utredare med uppdrag att beskriva och analysera ungdomars levnadsvillkor. En rapport som innehöll en studie om ungdomars attityder och levnadsvillkor⁶ gavs ut samt ett betänkande⁷. Man bör, enligt utredarens betänkande, arbeta på två plan samtidigt för att underlätta för ungdomar att ta steget ut i vuxenlivet. Åtgärder som bättre beaktar generationsaspekterna i den politiska beslutsprocessen bör vidtas, samtidigt som man vidtar åtgärder som bidrar till att underlätta ungdomars möjligheter att etablera sig i vuxenlivet.

Riksdagen beslutade 1994 om riktlinjer för ungdomspolitik.⁸ Att ungdomars personliga ansvarstagande, medmänsklighet, delaktighet och inflytande skall främjas är en av dessa riktlinjer. Tanken var att riktlinjerna skulle vara ett instrument för att följa upp och utvärdera insatser för ungdomar. Men riktlinjerna ansågs vara för vaga till form och innehåll för att göra det möjligt att använda dem som instrument för uppföljning och utvärdering. Regeringen tillsatte därför Ungdomspolitiska kommittén med uppdrag att föreslå mål för ungdomspolitik som skulle ersätta riktlinjerna. Kommittén skulle också föreslå åtgärder för att stärka ungdomars möjligheter till inflytande på olika nivåer i samhället.

Ungdomspolitiska kommittén föreslår i sitt slutbetänkande, Politik för Unga (SOU 1997:71) att de nationella målen för en ungdomspolitik skall vara:

1. Samhället skall underlätta för unga att leva ett självständigt liv.
2. Unga skall ha verklig möjlighet till makt, inflytande och delaktighet.
3. Den resurs ungas engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande utgör skall tas tillvara.

De övergripande målen har sedan brutits ned i mer konkreta mål för att de skall vara möjliga att använda som instrument i uppföljning. De konkreta målen utgör samtidigt kommitténs förslag till hur de

⁵ SOU 1992:54

⁶ SOU 1994:73

⁷ SOU 1994:77

⁸ Prop. 1993/94:135, bet. 193/94 KRU 31 r skr.1993/94:354

övergripande målen skall förverkligas. När det gäller inflytande och delaktighet föreslås bland annat att alla kommuner i samarbete med ungdomar bör upprätta ett ungdomspolitiskt handlingsprogram, att elever skall kunna påverka viktiga beslut i skolan, att alla unga skall kunna påverka kommunala beslut och få möjlighet att delta i föreningslivet samt att varje ung människa skall ha tillgång till en mötesplats där hon eller han fritt kan uttrycka sina åsikter.

När det gäller frågan om sänkt rösträttsålder föreslog Åldersgränsutredningen i sitt betänkande att den som har fyllt 16 år skall få rösta i kommunala val och i kommunala folkomröstningar.⁹ Utredningen valde att begränsa förslaget till de kommunala frågorna eftersom dessa ligger medborgarna närmare och eftersom det i första hand är viktigt att ge så många kommunmedlemmar som möjligt inflytande över den kommunala verksamheten. Utredaren såg de ändringar som gjorts i kommunallagen (se avsnittet om utveckling i kommunerna) som ett första steg mot ökat inflytande för ungdomar. Sänkt rösträttsålder skulle då innebära att ytterligare ett steg skulle tas på en redan inslagen väg. Åldersgränsutredningen föreslog inte en sänkning av valbarhetsåldern. Utredningen menade att den som är omyndig inte bör vara valbar eftersom den som står under en annans vårdnad och förmynderskap saknar den självständighet som är avgörande för att ta det ansvar som följer av valbarhet.

Ungdomspolitiska kommittén såg i sin tur både fördelar och nackdelar med en sänkt rösträttsålder, men ansåg sig inte kunna ta slutgiltig ställning. Kommittén föreslog därför en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år i kommunalvalet 1998. Syftet skulle vara att se vilka effekterna skulle bli av en sådan reform.

Utveckling i kommunerna

På olika håll i landet pågår försök att hitta former för att öka ungdomars delaktighet, vilket till stor del är resultat av det utvecklingsstöd som har avsatts för ändamålet. Ett flertal projekt har utvärderats. Överlag visar dessa att demokratiprojekten har slagit väl ut i den meningen att de har gett bestående resultat och att ett förnyelsearbete har satts igång.

Kommunala ungdomsråd är ett exempel på vissa kommuners försök att utveckla metoder för att förbättra kontakten mellan beslutsfattare och ungdomar. I vissa kommuner kallas det ungdoms-

⁹ SOU 1996:111

fullmäktige eller ungdomsparlament, men målet är detsamma – att stimulera ungdomars delaktighet i samhällsfrågor. I början av 90-talet fanns ett fåtal ungdomsråd men antalet har under de senaste åren ökat avsevärt. 1995 fanns ungdomsråd i cirka 50 kommuner och i ytterligare 25 kommuner stod man i startgroparna för att bilda sådana råd.

Det främsta syftet med ungdomsråden är att kommunpolitikerna genom rådet skall få reda på ungdomars uppfattning i olika kommunala frågor. I vissa kommuner är ungdomsrådet kopplat direkt till kommunstyrelsen, andra ungdomsråd har en kontaktperson utsedd i varje nämnd. Ibland fungerar råden som remissinstanser, vilket visat sig vara tveksamt eftersom de då riskerar att drunkna i papper och byråkrati. Detta framgår av Ungdomsstyrelsens skrift *Ungdomsråd, en möjlighet?* som redovisar hittills vunna erfarenheter av ungdomsrådsverksamheten.

Tanken är att ungdomsråden skall representera kommunens ungdomar. Det har dock visat sig att de ungdomsråd som startade i slutet av 80-talet och som tillämpade den formella representativa modellen har haft svårt att fylla sina platser. Strukturen med den representativa demokratin har för många ungdomar känts alltför stelbent. När ungdomar själva har varit med och skapat ungdomsråden har ofta intresse och engagemang gått före representativitet. De har hittat andra former för att förankra rådets verksamhet bland kommunens ungdomar. En del ungdomsråd har referensgrupper och kontaktpersoner på skolorna som fångar upp ungdomars åsikter. Idélådor, stormöten och enkäter på fritidsgårdar och skolor är andra sätt att få ett bredare underlag.¹⁰

Efter världsungdomsåret 1985 och fram till 1988 bildades det i Danmark ungdomsråd i 76 kommuner. I dag finns bara åtta av dessa kvar. De sammantagna erfarenheterna från ungdomsråden i både Sverige och Danmark visar att vissa förutsättningar är särskilt viktiga för att ungdomsråden verkligen skall kunna fungera. För att ungdomsråden skall få ett reellt innehåll i sin verksamhet måste ungdomar själva vara med från början i processen och bilda ungdomsråd. Arbetet måste bygga på ungdomars egna initiativ. Råden måste ha tydliga uppgifter och klara kanaler till kommunen. En särskilt utredd kontaktperson är en viktig resurs. Det är också viktigt att ungdomsråden får utrymme att arbeta med egna frågor och inte bara förhålla sig till vuxnas. En egen budget ökar självständigheten. Innan ungdomsråd startas måste det tydligt klargöras vilken roll

¹⁰ Ungdomsrapporten 1996. Del 1. Ungdomsstyrelsen

ungdomsrådet egentligen skall spela i den kommunala beslutsprocessen. Politiker vill ha ungdomars syn på olika frågor, men om ungdomarna har en avvikande uppfattning finns det ofta inget som reglerar hur de ungas röst skall räknas och hur mycket den är värd.

Ett annat exempel på en form för inflytande för ungdomar är Ungdomsriksdagen. Den första ungdomsriksdagen genomfördes våren 1994 i Stockholm med över 1 200 ungdomar som deltog från hela landet. Ungdomsriksdagen beslutade att genomföra en turné till landets samtliga kommuner, vilket skedde hösten 1994. I cirka 140 kommuner utsågs "goodwillambassadörer" som sedan har fungerat som en bas i arbetet för kampanjen "Ungdom mot rasism".

I dag är Elevorganisationen huvudman för Stiftelsen Gemensam Framtid, vars uppgift är att driva Ungdomsriksdagen i framtiden. 1995 års ungdomsriksdag ägde rum i Norrköping. Tanken är att den skall återkomma varannat år. Arbetet är främst inriktat på att få igång lokala processer ute i landet. Målgruppen är ungdomar på högstadiet och gymnasiet och deltagarnas medelålder uppskattas till 16-17 år.

Trots ökade ansträngningar upplever de flesta ungdomar att de saknar möjligheter att påverka i samhället. En enkätundersökning som Ungdomspolitiska kommittén genomförde i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB) där 2 000 ungdomar mellan 15 och 25 år ingick visar generellt på en mycket negativ upplevelse av möjligheten till inflytande i politiska organ och större organisationer. Endast 3 % av de unga menar att de har stora möjligheter att påverka lokalpolitiken. Fler än varannan, 54 % menar att de inte har några möjligheter alls. Samtidigt visar undersökningen att ungdomar gärna vill delta. Var tredje av de svarande säger att de skulle kunna tänka sig att arbeta i ett ungdomsråd.¹¹ Även Barnombudsmannen har i en skrivelse till Ungdomspolitiska kommittén och till Barnkommittén framhållit att det finns ett glapp mellan ungdomars vilja att delta och deras faktiska möjligheter att göra det.¹²

Barnombudsmannen anser att de ändringar som genomförts i kommunallagen inte i tillräcklig omfattning har använts för att öka barns och ungdomars delaktighet. BO betonar att under de tre år som reglerna om samrådsskyldighet, villkorad delegation och kommunala självförvaltningsorgan varit i kraft har det verkliga utrymmet för inflytande för barn och unga inte förändrats i nämnvärd utsträckning.

¹¹ SOU 1997:71

¹² Promemoria. 1997-01-15. Barnombudsmannen.

BO föreslår därför att kommunallagen ändras så att nämnderna blir skyldiga att samråda med barn och ungdomar under 18 år i frågor som angår dem. Vidare föreslås att barn och ungdomar mellan 12 och 18 år skall kunna väcka ärenden i nämnderna samt att denna åldersgrupp skall kunna driva igenom att en opinionsundersökning genomförs i frågor som angår dess närmiljö. Slutligen föreslår BO att partistödet skall villkoras så att en viss del av det används till att öka inflytandet för barn och unga i det politiska arbetet.

Ungdomspolitiska kommittén ställde sig inte avvisande till en lagstiftning som innebär att de som ännu inte har rösträtt har rätt att bli tillfrågade. Kommittén ansåg dock att de förändringar som gjorts i kommunallagen i syfte att på olika sätt öppna för ett ökat brukarinflytande inte har varit i kraft tillräckligt länge för att man med säkerhet skulle kunna säga att effekterna för de unga inte varit tillräckliga. Ungdomspolitiska kommittén föreslog att Ungdomsstyrelsen och kommunerna tillsammans skulle få i uppdrag att bevaka frågan. Om det fortfarande efter fyra år efter reformen visar sig att unga inte tillfrågas i någon större utsträckning, bör regeringen överväga en förändring i kommunallagen, menade Ungdomspolitiska kommittén.

8.3 Elevers rätt till inflytande

Att barnet skall ha rätt till inflytande i skolan har i Sverige betonats om och om igen alltsedan 1946 års skolkommision.¹³ Förutom att denna kommission lanserade samhällskunskap som ett nytt ämne, föreslogs att skolan skulle träna eleverna i fri samverkan, samarbete och medinflytande. I 1969 års läroplan för grundskolan hette det att "en förutsättning för att elevernas och de vuxnas engagemang och delaktighet i utformningen av skolan som arbetsplats skall förstärkas är att de alla får vara med att forma sin egen miljö"¹⁴. Läroplanen från 1980 betonade ännu starkare elevernas aktiva medverkan: "Skolan har skyldighet att ge eleverna ökat ansvar och medinflytande i takt med deras stigande ålder och mognad".¹⁵

¹³ SOU 1948:27

¹⁴ Läroplan för grundskolan, 1969, sid 27

¹⁵ Läroplan för grundskolan, 1980, sid 13

I dag är rätten till elevinflytande reglerad i bland annat skollagen (1985:1100) och skolförordningarna. I skollagen finns den övergripande bestämmelsen om att "eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas". På grundskolenivå finns tillägget "omfattningen och utformningen av elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad". Även i arbetsmiljölagen (1977:1160) ges barn och ungdomar rätt till inflytande. Strävan är där att arbetsmiljön skall ge ett rikt arbetsinnehåll, arbetstillfredsställelse, gemenskap och personlig utveckling. En förutsättning för att uppnå detta är ett aktivt deltagande i arbetsmiljöarbetet från alla elever. Lagen föreskriver därför att eleverna skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Nämnas skall att regeringen nyligen har lagt en proposition om lokala styrelser med elevmajoritet i gymnasieskolan.¹⁶

8.4 Deltagande i samhället

Förutom Barnkonventionen ställer också FN-deklarationen Agenda 21 från miljökonferensen i Rio 1992 krav på beslutsfattare på alla nivåer att öka ungdomars medverkan i samhällets beslutsprocesser. I kap. 25 i denna deklaration poängteras behovet av ökat samråd mellan ungdomsgrupper och regering samt andra beslutande instanser för att skapa en hållbar ekonomisk och social utveckling.

De formella möjligheterna för barn och ungdomar under 18 år att påverka politiken på kommunal eller nationell nivå är begränsade. Barn och ungdomar under 18 år har inte rösträtt, är inte valbara och kan inte annat än genom att föreslå myndiga kommunmedlemmar, exempelvis sina föräldrar, till det, åstadkomma laglighetsprövning av kommunala beslut. Barn och ungdomar som är folkbokförda i kommunen är dock kommunmedborgare och som sådana har deras möjligheter till insyn och påverkan ökat. De ändringar som genomfördes i kommunallagen (1991:900) ger kommunmedlemmar som inte är partipolitiskt aktiva större möjligheter att vara med och påverka innehållet i och utformningen av den kommunal verksamheten.

¹⁶ Prop. 1996/97:109

En av förändringarna i kommunallagen är att nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster. Det finns inga föreskrifter om formerna för ett sådant samråd. Vanliga åtgärder är att bilda så kallade användar- eller brukarråd. Det finns inget hinder för den som är under 18 år att delta i ett sådant samrådsförfarande.

En annan nyhet i kommunallagen är nämnders möjlighet att delegera beslutsrätt till en anställd tjänsteman. Det finns två sorters delegation. Den ena är att en nämnd när den uppdrar åt någon anställd att besluta på nämndens vägnar, ställer upp som villkor att de som nyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller yttra sig innan beslut fattas. Den andra är att den anställde får fatta beslut endast om företrädare för nyttjarna har tillstyrkt beslutet. "Nyttjarna" ges i det senare fallet i praktiken vetorätt. Om vetorätten har använts måste frågan avgöras av nämnden. Inte heller vid delegation föreligger något formellt hinder för att den som är under 18 år skall kunna företräda nyttjarna och använda eventuell vetorätt.

Ytterligare en förändring i kommunallagen är att "brukarstyrda" självförvaltningsorgan kan inrättas av nämnderna vid kommunala institutioner. I ett sådant organ skall det bara finnas företrädare för användare av tjänsterna (nyttjarna) och de anställda. "Nyttjarnas" representanter skall vara i majoritet. Ett självförvaltningsorgan kan bara ansvara för att sköta driften av den dagliga verksamheten vid en institution eller anläggning. Uppgifter som innebär myndighetsutövning kan inte överlåtas till organet. Någon lägsta åldersgräns för dem som får ingå i självförvaltningsorgan har heller inte föreskrivits. Det åligger den ansvariga nämnden att se till att den åldersmässiga sammansättningen anpassas efter frågornas karaktär. Det kan dock inte anses försvarligt att unga och omyndiga personer får bära ett ansvar som kan tänkas innefatta skadeståndsansvar.¹⁷

¹⁷ Prop. 1990/91:117

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

Den andra punkten i artikel 12 tar sikte på sådana situationer när ett beslut skall fattas som rör det enskilda barnet. Det gäller såväl i domstolar som administrativa beslut som fattas av olika myndigheter. Barnet skall i dessa fall *särskilt* beredas möjlighet att höras. Det gäller i mål och ärenden enligt föräldrabalken, enligt socialtjänstlagen och LVU och enligt namnlagen. Det gäller också när barnet har begått brott och beslut skall fattas enligt den processuella ordningen som gäller för sådana mål och ärenden.

Europarådskonventionen om utövandet av barns rättigheter.

Den 25 januari 1996 antogs inom Europarådet en konvention om utövandet av barns rättigheter, vars syfte är att stärka barns ställning i familjerättsprocesser. Konventionen utgår från bestämmelsen i Barnkonventionens artikel 4. Staterna skall enligt Europarådskonventionen vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i Barnkonventionen. Europarådskonventionen omfattar och motsvarar i sak artikel 12 i Barnkonventionen när det gäller familjerättsprocesser. Syftet är att främja barns rättigheter, att garantera barn processuella rättigheter och att underlätta utövandet av dessa rättigheter genom att tillse att barn, själva eller genom andra personer eller organ, är informerade och tillåtna att inför domstolar och myndigheter delta i förfaranden som angår dem. I konventionen anses familjerättsliga procedurer, särskilt sådana som rör utövandet av föräldramyndighet, t.ex. boende och umgänge vara särskilt viktiga områden. Det åligger varje konventionsstat att välja ut minst tre områden i den nationella lagstiftningen som konventionen skall vara tillämplig på.

Grundläggande begrepp

Med partsbehörighet avses egenskapen att över huvud taget kunna vara part i en rättegång. Alla fysiska personer, även barn, är partsbehöriga. Talerätt är ett snävare begrepp, som innebär att någon kan vara part i *en viss* rättegång genom att ha anknytning till det rättegången handlar om. Den som har talerätt har t.ex. rätt att starta en process och rätt att överklaga ett avgörande.

Processbehörig är den som för egen räkning kan väcka talan och vidta andra processhandlingar. Den som har talerätt kan sakna processbehörighet på grund av att han är underårig. Hans talan förs då av en ställföreträdare.

Även en person som själv inte är part i ett mål eller ett ärende kan ha ett intresse av utgången i målet eller ärendet. Ibland finns det regler som syftar till att en sådan persons uppfattning skall bli beaktad. Sådana regler kan benämnas regler om en rätt att komma till tals.¹⁸

Allmänt om den svenska lagstiftningen på området¹⁹

Mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 12 i Barnkonventionen har det gjorts en genomgång av reglerna för sådana familjerättsliga och sociala mål och ärenden.²⁰ Syftet med genomgången har varit att tillförsäkra barn en rätt att komma till tals. Som en följd av genomgången har införts nya bestämmelser om rätten för barn att komma till tals i vårdnadsfall och umgängesfall, i adoptionsärenden och i namn-ärenden samt i LVU-fall.²¹ I andra fall såsom beträffande reglerna om förmyndarskap har det inte ansetts nödvändigt att göra några ändringar. I förarbetena till de nya bestämmelserna anges att syftet med dessa är att skapa garantier för att barn får komma till tals i mål och ärenden i domstolar. Därvid hänvisas till att barn enligt Barnkonventionen skall ha rätt att fritt uttrycka sin åsikt och få den respekterad.

¹⁸ Denna benämning används i t.ex. prop. 1994/95:224 s. 14

¹⁹ Framställningen vad avser svensk lagstiftning innehåller de mest centrala reglerna om barns rätt att komma till tals och gör inte anspråk på att vara uttömmande. För rättspraxis på området hänvisas till Beckman och Höglund, Svensk familjerättspraxis avsnitt B IV

²⁰ Ds 1994:85

²¹ Prop. 1994/95:224, bet. 1995/96:LU2, rskr. 1995/96:35

Familjerättsliga mål

Barn saknar i regel talerätt i mål och ärenden om vårdnad och umgänge.²² Eftersom barnet i regel saknar talerätt i mål och ärenden om vårdnad och umgänge finns det inte några regler om process-behörighet i föräldrabalken.

I reglerna om vårdnad finns sedan årsskiftet 1995/96 en särskild bestämmelse i föräldrabalken, 6 kap. 10 d §, som föreskriver att domstolen vid bedömningen av frågor om vårdnad skall ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. I förarbetena till bestämmelsen²³ anges att den är avsedd att säkerställa att hänsyn tas till barnets vilja i vårdnadsfall. Domstolen skall beakta barnets ålder och mognad vilket normalt innebär att det skall fästas större vikt vid de större barnens inställning än vid de mindre.

Att det i lagen särskilt anges att domstolen skall ta hänsyn till barnets vilja är enligt vad som anges i förarbetena en viktig omständighet vid den prövning som skall göras i mål och ärenden om vårdnad. Bestämmelsen innebär att domstolen måste se till att barnet har haft en möjlighet att närmare redovisa sin inställning. I den vårdnadsutredning som skall ligga till grund för domstolens avgörande skall den som verkställer en vårdnadsutredning söka klarlägga barnets inställning, om det inte är olämpligt (6 kap. 19 §).

Även i fråga om umgänge har en bestämmelse om att domstolen i mål om umgänge med barn skall ta hänsyn till barnets vilja införts (6 kap. 15 §). Det skall ske med beaktande av barnets ålder och mognad.

I frågor om vårdnad och umgänge får barnet höras inför rätten om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras.

I adoptionsärenden saknar barn talerätt. Den som fyllt 12 år får emellertid inte adopteras utan eget samtycke. Vid bedömningen om det är lämpligt att adoption äger rum finns sedan årsskiftet 1995/96 en bestämmelse om att domstolen därvid, även när barnets samtycke inte behövs, skall ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder. Socialnämnden skall klargöra barnets inställning och redovisa den för rätten.

En liknande bestämmelse som den i fråga om adoption finns i namnlagen i fråga om namnbyte. I namnlagen har barn ställning som part och företräds av vårdnadshavaren. Ett barn som fyllt 12 år har vetorätt mot en anmälan om namnbyte.

²² I ärenden enligt 6 kap. 9 § andra stycket föräldrabalken, som reglerar fall där den ene vårdnadshavaren dör, har barnet emellertid i praxis ansetts ha rätt att genom behörig ställföreträdare föra talan som part i målet (NJA 1983 s. 170)

²³ Prop. 1994/95:224 s. 53

I fråga om barnets ställning i verkställighetsmål hänvisas till framställningen i kapitel 10.

Sociala mål

Med sociala mål avses i detta sammanhang mål om vård enligt socialtjänstlagen (SoL) och mål enligt lagen om vård av unga (LVU). Exempel är mål om förbud för en person att utan socialnämndens medgivande ta emot andras underåriga barn för sådan vistelse i hemmet som inte är tillfällig (27 § SoL) och mål enligt 2-4 §§ LVU.

I mål och ärenden enligt SoL och LVU har barn ställning som part. Barn som fyllt 15 år är själva processberöriga, medan yngre barn måste företrädas av ställföreträdare. Legal ställföreträdare är barnets vårdnadshavare. Det gäller oavsett om barnet fyllt 15 år eller inte. Den som är under 15 år skall höras i processen om det kan vara till nytta i utredningen och det kan antas att barnet inte tar skada av att höras.

I LVU finns bestämmelser om att barnet i vissa mål och ärenden enligt denna lag kan få rättshjälp genom offentligt biträde.

Från årsskiftet 1995/96 har i LVU införts en bestämmelse som innebär att barnet kan ha ytterligare en ställföreträdare. Härigenom tillförsäkras barnet en självständig ställning gentemot vårdnadshavaren i de fall barnet och vårdnadshavaren har motstridiga intressen. Om offentligt biträde enligt rättshjälplagen förordnats skall denne automatiskt vara den unges särskilda ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser.

De barn som saknar processberörighet, dvs. är under 15 år, skall enligt SoL och LVU höras, om det kan vara till nytta för utredningen och det kan antas att barnet inte tar skada av att höras.

När socialnämnden gör en utredning om tvångsomhändertagande för vård skall socialnämnden före ställningstagandet ge den unge, om han fyllt 15 år, tillfälle att yttra sig över vad som framkommit under utredningen.

Ärenden enligt utlänningslagen

Från den 1 januari 1997 har regler om att barn i regel skall höras i samband med utredning vid ansökan om uppehållstillstånd införts i utlänningslagen (11 kap. 1 a §). Hänsyn till vad barnet anfört skall tas i förhållande till barnets ålder och mognad. Regeln är utformad så att barnet kan höras direkt eller genom ställföreträdare. Ett liknande förslag lade vi fram i vårt delbetänkande. Vi lade även fram ett förslag om att den som är förordnad som offentligt biträde enligt

rättshjälpslagen automatiskt skall vara barnets ställföreträdare om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Även en sådan bestämmelse har tagits in i utlänningslagen (11 kap. 1 b §).

Det straffprocessuella området

Förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne skall enligt regler i förundersökningskungörelsen planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Särskild varsamhet bör iakttas om förhöret rör sexuallivet. Det bör noggats tillses att förhöret inte väcker uppseende. Huvudregeln är att det skall hållas endast ett förhör.

Förhör med barn bör hållas av person med särskild fallenhet för uppgiften. Är utsaga av barn av avgörande betydelse för utredningen, bör i vissa fall någon som äger särskild sakkunskap i barn- eller förhörpsykologi biträda eller yttra sig över värdet av barnets utsaga.

Vid huvudförhandling i brottmål prövar rätten om någon som är under 15 år och som åberopats som vittne får höras som vittne. Om han skall höras som vittne får han inte avlägga ed före förhöret.

Lagen (1988:609) om målsägandebiträde ger bl.a. barn som är målsägande möjlighet att få eget juridisk biträde. Ett sådant biträde förordnas på begäran av målsäganden eller när det finns skäl till det. Det sistnämnda kan t.ex. bli aktuellt när ett barn har utsatts för brott av någon anhörig. Målsägandebiträde kan förordnas redan under förundersökningen.

När en målsägande vid tiden för rättegången är mycket ung, kan det inte bli aktuellt att förhöra den unge inför domstolen. Särskilt gäller det mål om sexuella övergrepp mot barn. Berättelsen från förhöret under förundersökningen får då förebringas i rättegången. Helst skall detta ske genom uppspelning av videoinspelning. Det har hävdats att detta innebär en svaghet i bevisprövningen bl.a. för att försvaret inför domstolen inte kan ställa frågor till målsäganden. Målsägandens utsaga försvagas, vilket medför att denna bör bedömas med särskild försiktighet.²⁴

Under senare år har det pågått en intensiv diskussion om bevisvärdering i mål om sexuella övergrepp på barn och vilka krav på bevisningens styrka som bör ställas i sådana mål. En viktig fråga har varit i vilken utsträckning vittnespsykologer skall anlitas i incestmål och betydelsen av deras utlåtanden.²⁵

Den som är tilltalad i ett brottmål i tingsrätt skall höras – eller i vart fall ges tillfälle att yttra sig – oavsett om det är fråga om ett barn eller inte. Andra frågor om det straffprocessuella förfarandet för barn finns i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (se avsnitt 14.5).

²⁴ Gregow i SvJT 1996 s.509.

²⁵ A.a. med hänvisning till rättsfall och litteratur

8.6 Våra överväganden och förslag

Demokratiartikeln

Artikel 12 är Barnkonventionens demokratiartikel. Frågan om barns och ungdomars delaktighet i samhället är ytterst en fråga om demokrati. Ett samhälles grad av demokrati beror på i vilken mån dess medborgare deltar i samhällsprocessen. Förmågan att delta i demokratiska beslut måste man gradvis tillägna sig genom praktik. Det räcker inte med teoretiska kunskaper om demokrati och mänskliga rättigheter. Sådant måste praktiseras. Det är orealistiskt att förvänta sig att barn och ungdomar skall leva ett liv utanför samhället utan deltagande och ansvar och sedan plötsligt vid en given tidpunkt vara vuxna och ta fullt ansvar. Förståelse för demokratiska värden i djupare mening, delta i och fatta beslut och ta ansvar utvecklas gradvis genom erfarenhet av hur demokrati omsätts i verkligheten.

Många av Barnkonventionens rättigheter är kommunala angelägenheter. Näraliggande frågor som berör alla barns vardag, t.ex skolan, inom barnomsorgen, planering och genomförande av olika fritidsaktiviteter samt kulturutbudet beslutas på kommunal nivå, oftast utan att barn och ungdomar har fått vara med och påverka besluten. Samtidigt visar studier att de ungas vilja och intresse för att påverka är starkt. Det är mot den bakgrunden viktigt att kommunerna ökar sina ansträngningar för att hitta former för barns och ungdomars deltagande i kommunala beslutsprocesser. Särskilt i frågor som berör deras vardag.

Det förefaller finnas en politisk vilja rent principiellt på många håll och ett intresse från kommunernas sida att utveckla deltagandet hos barn och ungdomar. Det finns också ett intresse för Barnkonventionen mer generellt. 84 procent av kommunerna har uttryckt en önskan om mer kunskap och idéutbyte, enligt Barnombudsmannens kommunstudie. Att flertalet kommuner ändå inte tillämpar och använder Barnkonventionen och inte heller utvecklat metoder för att förstärka barns och ungdomars delaktighet och inflytande tycks snarare bero på en vilshenhet och en osäkerhet om hur man skall gå tillväga.

Ett ökat inflytande för barn och ungdomar kräver ett förändrat arbetssätt i kommunerna. Det är en slutsats som Barnombudsmannen dragit av sin studie i fyra kommuner, Jönköping, Skellefteå, Ludvika och Porsgrunn i Norge. Vi vill peka på några av de faktorer som karakteriserar framgångsrika försök att hitta former för ökat inflytande för barn och ungdomar:

– *Dialog*

En avgörande förutsättning för framgång i inflytandearbetet är att det baseras på en dialog mellan å ena sidan politiker och tjänstemän och å andra sidan barn och ungdomar. Innan arbetsmetoder och former för inflytandet i kommunen läggs fast måste det finnas en enighet som grundas på en sådan dialog. Ett arbetssätt som visat sig fungera har varit att tillsammans med ungdomar själva arbeta fram ett barn- och ungdomspolitiskt handlingsprogram som bl.a. lägger fast ramarna för arbetet med inflytandefrågor.

– *Tydlighet*

Exempel på framgångsrika arbetsformer som har prövats i kommunerna har varit att organisera olika nätverk. Det kan innebära att skapa lokala eller centrala ungdomsforum eller ungdomsråd som är kopplade till de politiska beslutsorganen. Barns och ungdomars roll i den kommunala beslutsprocessen måste klart definieras i förväg. Vad betyder deltagandet, vilka frågor skall man fokusera på, hur tungt skall barnens och ungdomarnas synpunkter väga i beslutsfattandet och hur skall konflikter mellan ungdomsråden och kommunala beslutsorgan hanteras.

– *Skolan som bas för inflytandearbetet*

Skolan är en mötesplats för alla barn och ungdomar och bör av det skälet ges en nyckelroll i det lokala inflytandearbetet. Elevrådet på varje skola skulle kunna fungera som ett lokalt barn- och ungdomsråd, vilket skulle stärka barns och ungdomars ställning även i frågor utanför skolan. Ett exempel på hur elevråden använts är Porsgrunns kommun i Norge. Där utvidgades elevrådets uppgifter till att också behandla frågor som rörde fritid och närmiljön i stort. Innan denna förändring gjordes, 1992, var cirka fem procent av eleverna intresserade av att arbeta i elevrådet. Några år senare, 1995, var mellan 30 och 40 procent intresserade och i vissa klasser måste slutna votering genomföras för att utse representanter i elevråden.

– *Förankring*

A och O i arbetet med att förstärka barns och ungdomars inflytande i kommunerna är att beslut om detta fattas på högsta politiska nivå och att det politiska stödet är partiövergripande så att verksamheten kan fortsätta även om den politiska majoriteten byts ut. Det har också visat sig vara viktigt att alla berörda politiker och tjänstemän är medvetna om vad ett ökat inflytande för barn och ungdomar faktiskt innebär och de eventuella konsekvenser detta får för den egna förvaltningen.

– *Samordning och resurser*

Det har visat sig vara av stort värde att det finns en särskild person i kommunen som samordnar inflytandearbetet och som kan ge barnen och ungdomarna stöd och vägledning. Av stor vikt är också att denna person organisatoriskt är placerad nära kommunstyrelsen. Andra erfarenheter är att avsatta medel som barn- och ungdomar kan vara med och bestämma över stimulerar arbetet.

En medborgerlig rättighet för alla barn

Projekt som syftar till att förstärka ungdomars delaktighet i skolan, på fritiden eller i samhället i övrigt motiveras ofta i termer av nytta, för den enskilde individen eller för samhället i stort. Det betonas att ökat inflytande för elever i skolan bidrar till att öka motivationen och inläringen. Ges ungdomar möjlighet att påverka fritidsutbudet minskar skadegörelse, missbruk och kriminalitet. Ungdomar som själva formar sina fritidsaktiviteter tar mera ansvar för och är mera varsamma om lokaler och utrustning. Det finns flera exempel både i Sverige och internationellt på framgångsrika sociala projekt som bygger på ungdomars delaktighet och ansvarstagande. Sociologen Benny Henriksson är en av många forskare som betonat betydelsen av delaktighet och inflytande för en persons utveckling. Delaktighet ger barn och ungdomar kunskaper, kompetens och självförtroende. Att vara delaktig ökar känslan av att man som människa är någonting värd, att ens synpunkter är viktiga och att man har något att tillföra. Delaktighet ger en större mening med livet och en roll i samhället.²⁶

²⁶ Henriksson B, 1991

Vi anser det vara av stor vikt att fördelarna med ökad delaktighet för barn och ungdomar lyfts fram. Men vi vill samtidigt betona rättighetsperspektivet. Barn och ungdomar har rätt att uttrycka sina åsikter och komma till tals i alla frågor som berör dem. Det innebär att barn och unga inte bara har rätt till inflytande över sådana beslut som rör deras personliga situation utan också över beslut i närmiljö- och samhällsfrågor. Detta gäller oavsett om det är till "nytta" eller inte. Detta gäller alla barn som "är i stånd att bilda egna åsikter".

Vi vill återigen betona att Barnkonventionen ger *alla* barn "som är i stånd att bilda egna åsikter" rätt att fritt uttrycka dessa. Artikel 12 sätter ingen nedre åldersgräns för när barnet har rätt att delta och uttrycka sina åsikter. Även yngre barn har åsikter och det läggs ett tungt ansvar på myndigheter och politiska instanser att utveckla metoder för att också ta in yngre barns åsikter.

Att projekt med bl.a. ungdomsråd, ungdomsfullmäktige eller ungdomsforum som syftar till att förstärka deltagande och inflytande för ungdomar har ökat i antal under de senaste åren ser vi som ett uttryck för början på en positiv utveckling. Men vi anser att ökade ansträngningar bör göras för att också yngre barn skall ges möjlighet att delta i samhällsprocessen.

Att förverkliga artikel 12 innebär ett förändrat synsätt på barn och ungdomar i samhället. Det innebär att ett barnperspektiv läggs på alla beslut som fattas inte bara i kommunala politiska organ utan också alla administrativa beslut som rör barn. Det läggs således ett tungt ansvar på myndigheter och institutioner att hitta metoder som gör barn och ungdomar delaktiga i beslutsfattandet. Det är i detta perspektiv som vi har behandlat frågan om sänkt rösträttsålder i kommunala val, dvs. vår diskussion har handlat om vilka effekter en sänkt rösträttsålder skulle få för alla barns och ungdomars inflytande i samhället.

Det kan finnas vissa fördelar med en sänkning av rösträttsåldern, men vi anser att nackdelarna överväger. Framförallt menar vi att det skulle vara mycket olyckligt att sambandet mellan myndighetsålder, valbarhetsålder och rösträttsålder bryts. All forskning och erfarenhet visar att *tydlighet* är av synnerlig betydelse i alla verksamheter och i alla beslut som rör barn och ungdomar. Det måste finnas en tydlig gräns för när vuxenansvar träder in i ungdomars liv. Det kan annars bli svårt att förklara för ungdomar varför de kan rösta vid 16 års ålder men inte väljas till kommunala uppdrag. Det svar som Åldersgränsutredningen ger är att valbarhet kräver självständighet och ansvar som inte en omyndig kan ta. Det finns risk att ungdomar uppfattar detta som att det inte krävs vare sig ansvarstagande eller självständighet för att få rösta. Ungdomar kan komma att uppfatta

reformen som att rösträtt "inte är så viktigt" och därmed skadas förtroendet för den demokratiska processen i stället för tvärtom.

Förändring av attityder

Artikel 12 kan sägas fokusera lika mycket på vuxna som på barn. Barn har rätt att komma till tals och det är vuxnas skyldighet att se till att barn får möjlighet att utöva denna rätt. För att barn och ungdomar i realiteten skall kunna utöva sin rätt att fritt uttrycka sina åsikter krävs att vuxna respekterar denna rätt. Barn, och även ungdomar, är beroende av vuxna. De har mindre erfarenhet och yngre barn har ännu inte utvecklat full förmåga att överblicka konsekvenser, att ta ställning och fatta överlagda beslut.

Att förverkliga artikel 12 handlar alltså inte främst om att förändra barn och ungdomar från att vara passiva till att bli aktiva. Barns och ungdomars deltagande i samhället handlar i första hand om att öka vuxnas förmåga till empati, förståelse och förmåga att lyssna på barn. Om vuxna visar ett genuint intresse för att lyssna på vad barn och ungdomar har att säga om sig själva och om sin situation går barn entusiastiskt in för att delta. Det betyder att vuxna behöver lära sig att lyssna på barn, att stödja och vägleda barn i deras utveckling mot ett ökat deltagande och inflytande i samhället. FN-kommittén har också betonat vikten av att bearbeta och förändra attityder till barns och ungdomars delaktighet och inflytande.

Attityder till barn och även ungdomar är ofta nedlåtande. Vuxna betar sig ibland mot barn på ett sätt som de aldrig skulle göra gentemot andra vuxna. Vanligt är att vuxna förlöjligar och gör sig lustiga på barns bekostnad. Vänliga, overseende leenden möter ofta barn som skall formulera sina åsikter i frågor som angår dem. Även ungdomar möts ibland av en "lilla-vän"-attityd när de försöker göra sin röst hörd. En annan vanlig attityd mot barn och unga är att de osynliggörs, förbises eller "glöms". Vuxna talar ofta över huvudet på barn som om de inte fanns.

Sådana attityder till barn präglar också vuxnas förhållningssätt till barns och ungdomars deltagande i olika situationer. Psykologen Roger A. Hart har beskrivit sådana situationer. Ett exempel är när barn får följa med och demonstrera mot t.ex. nedskärningar inom förskolan utan att de förstår vad det hela egentligen handlar om. Barn i sådana situationer ges ingen möjlighet till genuint deltagande. Det handlar istället om manipulation. Ett annat exempel på manipulation är när politiker och tjänstemän ber att få barns och ungdomars synpunkter på en konkret fråga, men där barnen inte får någonting

tillbaka. Barnen skriver, ritar eller uttrycker sina åsikter på något annat sätt, men de får aldrig veta vare sig hur eller om deras synpunkter använts.

Hart ger också exempel på när barn används som dekoration eller på ett symboliskt sätt. Barn som deltar i paneldebatter utan att vara vare sig förberedda, informerade eller representativa för sina kamrater är exempel på detta. Deras funktion är dekorativ och de får symbolisera vuxnas välvilja till barns deltagande. Gemensamt för dessa tre förhållningssätt är att barn deltar *till synes*, de deltar i fysisk mening, men det handlar inte om något verkligt deltagande. De vuxna har inget egentligt intresse av barnens egna synpunkter.

Hart har också beskrivit olika nivåer av verkligt deltagande, t.ex. när barn tilldelas ett uppdrag av vuxna som grundligt har försett barnen med information om syftet med uppdraget. Hart sätter upp fyra kriterier för ett sådant deltagande: Barnen måste förstå syftet, de måste veta vem som bestämde om deras inblandning och varför, de måste ha en meningsfull roll och de måste frivilligt ha gått in i projektet. Nästa nivå av deltagande är när barn konsulteras i frågor som de är informerade om. Vuxna frågar barn om deras synpunkter och barnens synpunkter tas på allvar. Ytterligare nivåer av deltagande är, enligt Hart, projekt som initieras av vuxna, men där barn dras in och besluten fattas tillsammans med barnen. Den högsta nivån av deltagande är projekt som initieras av barn som konsulterar vuxna och fattar besluten tillsammans med de vuxna.²⁷

Utifrån Hart:s studie framgår att gemensamt för de olika nivåerna av verkligt deltagande är att barnen tas på allvar, att vuxna har ett genuint intresse av barnens synpunkter och att barnen har fått grundlig information om vad det handlar om och vad som förväntas av dem. Ett annat väsentligt kännetecken för verkligt deltagande från barns sida är att det finns vuxna med för att stödja och vägleda barnen. Vi vill betona vikten av att inte underskatta vuxnas betydelse för barns utveckling mot ökat deltagande och inflytande. Att överlämna beslutsfattande till barn och ungdomar själva kan tyckas vara den högsta formen för inflytande för barn, men en sådan attityd kan i själva verket vara ett sätt för vuxna att själva slippa ta ansvar. Barns deltagande måste ske *i dialog* med vuxna som ger vägledning och stöd. Överlämnande av ansvar skall ske successivt, i förhållande till barnets ålder och mognad.

Det krävs också en medvetenhet hos vuxna om sociala skillnader i barns och ungdomars möjligheter att uttrycka sig och att vissa barn

²⁷ Hart A R, 1992

behöver särskilt stöd i sin utveckling. Barn som känner sig osäkra på sig själva, som aldrig tidigare har "lyckats", som tidigt införlivat känslan av att inte ha något eget värde har större svårigheter att fritt uttrycka sina åsikter. Ofta är det barn vars föräldrar själva upplever att de inte kan påverka sin egen situation. Vidare krävs en medvetenhet om att det ofta finns skillnader mellan flickor och pojkar i detta avseende. Pojkar stimuleras mera än flickor att uttrycka sig, att ta ställning och fatta beslut. Flickor behöver därför ofta mera stöd för att våga tala för sig själva och fritt uttrycka sina åsikter.

Vikten av att påverka attityder till barns och ungdomars delaktighet kan inte nog betonas. FN-kommittén har också framhållit attitydpåverkan som ett medel för att öka barns och ungdomars möjligheter att komma till tals. I detta sammanhang har FN-kommittén lagt särskild vikt vid att personal som i sitt arbete kommer i kontakt med barn får särskild utbildning. En viktig del i genomförandet av Barnkonventionen är utbildning och kompetenshöjning och vi har därför särskilt behandlat utbildningsfrågor i avsnittet 5 Genomförande av konventionen.

Inflytande och delaktighet i kommunerna

Nödvändigheten av att ge barn och ungdomar som inte har rösträtt en möjlighet att utöva medborgerligt inflytande på kommunens beslut och tjänster är en viktig del i genomförandet av Barnkonventionen. Artikel 12 ger barn och ungdomar rätt att få uttrycka sina åsikter och anger dessutom att dessa åsikter "skall tillmätas betydelse".

Det finns i dag inte några formella hinder för kommunerna att utveckla metoder som gör det möjligt för barn och ungdomar att komma till tals. De förändringar som gjorts i kommunallagen ger möjligheter för kommunerna att samråda med barn och ungdomar. Enligt vår mening ligger de eventuella hinder som finns på ett annat plan. Det finns i vårt samhälle en alltför liten tilltro till barns och ungdomars kompetens. Attityderna till barn och ungdomar präglas på många områden av att barn är irrationella, påverkas lätt av andra, saknar förmåga att se konsekvenser i framtiden etc. Dessa attityder läser fast barn och ungdomar i en passiv roll. Skolkommittén har i sitt delbetänkande gett en bild av hur skolan passiviserar ungdomar på detta sätt: "Många unga klarar på sin fritid av sådant som ingen betror dem med under skoltiden. De startar musikband, fungerar som idrottsledare eller jobbar extra med vuxenjobb och vuxenansvar. Många ungdomar med invandrarbakgrund tar ett stort ansvar för sina

familjer och agerar språkrör i viktiga kontakter med myndigheter och samhälle".²⁸

Denna passivisering av barn och ungdomar är ett av de hinder som finns för att förstärka barns och ungdomars inflytande i kommunerna. Mycket talar dock för att attityderna börjar förändras och att det finns ett ökat intresse hos politiker och tjänstemän. Den långa raden av utredningar som lägger fram förslag i samma riktning – att på olika sätt hitta metoder för att öka inflytandet för barn och ungdomar samt mängden av demokratiprojekt, försök med ungdomsråd, försök med elev- och föräldramajoritet i skolors styrelse m.m. talar för att en förändring är på gång. Men attityder förändras inte över en natt utan det är en process som tar tid och som måste få ta tid eftersom attityder är något mer grundläggande hos människor, till skillnad från åsikter som däremot kan förändras på kort tid.

FN-kommittén har om och om igen framhållit att förverkligandet av Barnkonventionen är en process och att det i många avseenden är processen som är den mest betydelsefulla. Frågan är om processen kan påskyndas genom lagstiftning. Agaförbudet i föräldrabalken brukar framhållas som ett exempel på att attityder går att förändra med lagstiftning. Vi är dock tveksamma till att använda lagstiftning i ett fall som detta. För det första har det visat sig på skolans område att attityder till inflytandefrågor inte förändras nämnvärt genom lagstiftning. För det andra finns det, enligt vår mening, en risk för att ytterligare lagändringar enbart skapar en skendemokratisk struktur. Om nämnderna *tvingas* att samråda med barn, långt innan man har hittat former för ett genuint och verkligt samråd, är risken stor för att det enda som tvingas fram är formella samrådsförfaranden utan någon verklig mening. En sådan effekt skulle riskera att skada barns och ungdomars förtroende för demokratiska processer.

Vi anser sammanfattningsvis att det är av stor vikt att den process för att förstärka barns och ungdomars inflytande stimuleras. Det krävs systematisk attitydpåverkan och att effektiva metoder utarbetas i kommunerna för att barn och ungdomar skall komma till tals. Vi föreslår därför att Barnombudsmannen får i uppdrag att utveckla förslag till metoder som kan förstärka framför allt barns delaktighet i samhällsprocessen, vid sidan av de projekt som syftar till att stärka ungdomars rätt till inflytande.

Vi har i det föregående föreslagit att plan- och bygglagen bör ses över i syfte att stärka barnets ställning i samhällsplaneringen (se avsnitt 6). I en sådan översyn är det naturligt att även frågan om barns

²⁸ SOU 1996:22

inflytande och delaktighet ingår. När det gäller kommunala frågor finns i dag genom de förändringar som har genomförts i kommunallagen inga formella hinder för att kommunerna skall samråda med barn och ungdomar. Vi vill kraftigt understryka vikten av att dessa möjligheter används. Om det efter några år visar sig att kommunerna fortfarande inte använder sig av möjligheterna anser vi att en bestämmelse om att nämnderna skall samråda med barn och ungdomar bör övervägas. Det är av stor vikt att utvecklingen följs noga och vi föreslår därför att Barnombudsmannen tillsammans med Ungdomsstyrelsen får ett sådant uppdrag.

Elevinflytande

Skolan är basen i arbetet med att öka inflytandet för barn och ungdomar. FN-kommittén har också betonat skolans betydelse som en "demokratisk frizon" för barn. Det finns ingen valfrihet för svenska skolor vad gäller elevernas inflytande. Det är inget "projekt" som kan sättas igång och avbrytas och kan heller inte vara någon försöksverksamhet som skolan kan driva under någon period. Varje skola har, mot bakgrund av Barnkonventionen och det svenska regelsystemet för skolan, ett uppdrag att se till att alla elever, oavsett kön, social och kulturell bakgrund får ett verkligt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och innehåll i undervisningen.

Att elever har inflytande över sin skolsituation är en *mänsklig rättighet*. Elevers rättsliga ställning i skolan är svag. Mycket få beslut som rör elever kan överklagas till en oberoende instans. En elev är alltså under hela sin skoltid beroende av skolpersonalens välvilja och yrkeskunnande. Det är mot denna bakgrund särskilt viktigt att se elevers inflytande i skolan som en rättighet och att skolan utvecklas så att denna rättighet får ett verkligt innehåll. Ännu ett skäl att utveckla elevinflytandet är att det ingår i skolans uppgifter att fostra demokratiska medborgare. Det betyder att eleverna i skolan skall kunna utveckla sina möjligheter att visa social förståelse för andras situation, att visa tolerans och empati. Detta kan inte ske om inte eleverna involveras i samarbete med andra, ett samarbete i vilket de själva känner sig delaktiga, hörda och respekterade. Ytterligare ett skäl för ett ökat elevinflytande är att det är en förutsättning för lärandet. Elevers lärande är beroende av att de i grunden *deltar* i kunskapsprocessen. Om arbetet i skolan skall införlivas som verklig kunskap förbunden med deras tidigare erfarenheter krävs delaktighet. Kunskapsarbete är en skapande process och den som skapar måste vara närvarande i det som sker.

Att elevers inflytande och ansvar i skolan är en förutsättning för kunskapsinhämtande visar med stor tydlighet de elevröster som Skolkommittén redovisar i sitt betänkande *Inflytande på riktigt*.²⁹ Elevernas synpunkter visar också att motsatsen, brist på inflytande, genererar upplevelser av meningslöshet, maktlöshet och tristess i skolan. Några citat ur Skolkommitténs elevröster:

Jag tror att det är hemskt viktigt att eleverna får vara med och planera undervisningen. Det blir mycket roligare och man blir motiverad, får större lust att lära.

När man har sådana lektioner som vi har nu där läraren bara står och tjartrar så tröttnar man på att lyssna. Om man får vara med och påverka lär man sig mer och tycker att det är roligare och tycker man något är roligt, så blir man mer intresserad så ju mer omväxlande grejor som händer, ju mer olika grejor man får göra ju roligare blir det och då lyssnar man mer. Så är det ju alltihopa på en gång liksom.

Man är tillsammans här. Man lär sig både av att vara mindre så såg man framåt och när man blev större då lärde man sig att förstå dom mindre. Lärarna gjorde så roliga saker, både att man kan arbeta och ha roligt, att man kan arbeta tillsammans och så. Det är bra för barn. Man är tillsammans barn och barn och vuxna. Jag lärde mig nog ganska mycket här som jag inte tänker på. Jag kunde inte så mycket när jag började. Det var ett arbete, men det var som en lek.

De kan lägga fram en plan i början av terminen och säger att så här har jag tänkt att vi skall lägga upp vårterminen. Och så får vi ett litet schema och ja, vad tycker ni, har ni några invändningar? Så får man kanske 10 sekunder på sig att säga någonting. Ofta så har man kanske ingenting att komma med och de har ju planerat det där ganska länge...

Dessa citat betonar sambandet mellan elevers inflytande och skolans kvalitet, ett samband som har visats i flera av Skolverkets undersökningar.³⁰ Ju sämre betyg eleverna ger läraren och innehållet i ämnena, desto mindre tycker de också att de kan påverka undervisningen och desto mer skulle de vilja kunna göra det.

Den formella demokratin, med elevråd och klassråd som forum för inflytande, är väl etablerad i de flesta svenska skolor. Svårigheten har

²⁹ SOU 1996:22

³⁰ Skolverkets rapport nummer 32 och Skolverkets rapport nummer 72

varit att skapa ett verkligt innehåll i inflytandet. Vi vill betona att inflytande och ansvar för elever i skolan inte kan ses som något isolerat från hela den sociala och pedagogiska miljö som skolan utgör. För att åstadkomma ett verkligt inflytande för elever krävs att det i skolan finns en positiv anda, goda relationer mellan lärare och elever samt en gemensam värdegrund för lärare och elever att utgå ifrån. I detta sammanhang är föräldrarnas delaktighet av stor betydelse. I en skola som präglas av skolk och skadegörelse, våld och hot om våld elever emellan finns knappast förutsättningar för att utveckla ett reellt inflytande för elever. Arbetet med inflytandefrågor måste, enligt vår mening, gå hand i hand med ett förändringsarbete som syftar till att skapa ett gott socialt och pedagogiskt klimat. Vi anser att detta arbete måste prioriteras.

... i domstols- och administrativa förfaranden ...

Många av de bestämmelser som reglerar barnets rätt att komma till tals, har under senare år varit föremål för en grundlig översyn med utgångspunkt i artikel 12 i Barnkonventionen. Därvid har vissa av bestämmelserna i föräldrabalken och i socialtjänstlagen ändrats. Syftet med ändringarna har, som vi redovisat i det föregående, varit att skapa garantier för att barn får komma till tals i mål och ärenden i domstolar och andra myndigheter.

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

När det gäller reglerna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av dom eller beslut om vårdnad och umgänge anser vi emellertid, vilket närmare kommer att redovisas i avsnitt 10.2, att reglerna bör ses över. Även när det gäller mål och ärenden enligt LVU finns det skäl att göra en översyn. Till detta återkommer vi i kapitel 14.

Även om lagstiftningen väl svarar mot de krav som ställs i artikel 12.2 är det av stor betydelse att jurister, nämndemän, åklagare, poliser, tjänstemän inom socialtjänsten m.fl. har kompetens och gedigen kunskap om barn för att kunna rätt förstå och värdera barnets vilja.

Det är ofta en grannliga uppgift för tjänstemän att i familjerättsliga och sociala mål och ärenden bedöma särskilt ett yngre barns vilja och det är av olika skäl inte alltid lätt att bedöma om barnets verkliga vilja kommer till uttryck. Det krävs ofta tillgång till expertis för att uttröna särskilt de yngre barnens vilja. Sådan expertis kan vara svår att tillgå och barnets vilja kommer därför oftast till uttryck genom vårdnads- och socialutredningar som får vägas in i en helhetsbedömning som beslutande domstolar och myndigheter har att göra. Det torde emellertid vara allmän enighet om att i fall där ett barn gett klart uttryck för sin vilja, denna, allt efter barnets ålder och mognad, bör väga tungt vid bedömningen av en fråga som rör barnet.

I straffprocessen kan det vara fråga om att förstå och sätta sig in i ett barns situation efter det att barnet varit med om en händelse som kan sätta spår för livet. En betydande barnkompetens och kunskap om att rätt höra, värdera och bedöma ett barns utsaga utgör därför en förutsättning för att komma till rätta med de betydande svårigheter som finns i fråga om att bedöma bevisningen som finns i t.ex. mål om incestbrott. Det är således genom att bättre kunna värdera vad barn ger uttryck för och inte genom lägre beviskrav i denna typ av mål som dessa problem enligt vår mening bör lösas.

Enligt vår uppfattning är, med utgångspunkt i Barnkonventionens grundläggande principer, reglerna inom straffprocessen om när barn skall höras i domstol väl avvägda.

9 Politiska och medborgerliga rättigheter

9.1 Rätt till medborgarskap m.m.

Artikel 7

1. Barnet skall registreras omedelbart efter födelsen och skall ha rätt från födelsen till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få vetskap om sina föräldrar och bli omvårdad av dem.

2. Konventionsstaterna skall säkerställa genomförandet av dessa rättigheter i enlighet med sin nationella lagstiftning och sina åtaganden enligt tillämpliga internationella instrument på detta område, särskilt i de fall då barnet annars skulle vara statslöst.

Artikel 8

1. Konventionsstaterna åtar sig att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande.

2. Om ett barn olagligt berövas en del eller hela sin identitet, skall konventionsstaterna ge lämpligt bistånd och skydd i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet.

9.1.1 Registrering och namn

Artikeln innebär

I artikel 24.2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter anges att varje barn skall registreras omedelbart efter födelsen och skall ha ett namn. Rätten till registrering och till ett namn är av grundläggande betydelse för varje barn.

Svenska förhållanden

Folkbokföring skall enligt 2 § folkbokföringslagen (1991:481) som huvudregel ske av varje barn som föds levande här i landet. Undantag görs endast för barn till diplomater och annan personal som arbetar för en främmande makts beskickning eller konsulat.

Enligt 1 § andra stycket skall vigsel, födsel och dödsfall i landet registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd. Denna bestämmelse infördes den 1 januari 1995.

Enligt 4 § folkbokföringslagen skall en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs. Som huvudregel gäller att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge (1 kap. 4 § utlänningslagen).

I betänkandet Några folkbokföringsfrågor (1996:68) föreslås en ändring i 2 § folkbokföringslagen med innebörd att det uppställs ett krav på att barnets moder skall var folkbokförd för att barnet som föds här i landet skall folkbokföras. Som skäl för ändringen anges att det sedan införandet av en allmän registrering av alla födselar här i landet inte längre finns skäl att folkbokföra varje nyfött barn. Det bör enligt förslaget för folkbokföring krävas en starkare anknytning till landet än att barnet fötts här.

Betänkandet bereds för närvarande inom Finansdepartementet.

I 1 § namnlagen (1982:670) finns bestämmelser om hur barn förvärvat den ena eller båda föräldrarnas efternamn. Enligt huvudregeln sker förvärv av efternamn utan att det sker någon anmälan till skattemyndigheten (automatiskt namnförvärv). I vissa fall skall dock anmälan om efternamn göras inom tre månader. I 2 § finns motsvarande bestämmelser för adopterade barn.

I 30 § föreskrivs att varje barn skall ha ett eller flera förnamn, som inom tre månader från födelsen skall anmälas till skattemyndigheten.

Namnlagens bestämmelser om automatiska namnförvärv (efternamn) tillämpas på danska, finska, isländska och norska medborgare med hemvist i Sverige. Andra utländska medborgare måste göra en anmälan till skattemyndigheten eller i vissa fall en ansökan till Patent- och registreringsverket för att dessa bestämmelser i namnlagen skall vara tillämpliga på dem. Om den utländska medborgaren emellertid inte vill att svenska namnregler skall tillämpas utan föredrar att rätten att förvärva eller ändra namn prövas enligt reglerna i hemlandet, får

han eller hon vända sig till myndigheterna i det landet med sin begäran.

På statslösa personer tillämpas namnlagen i dess helhet under förutsättning att personerna har hemvist, eller om sådan saknas, vistelseort i Sverige. Detta innebär att namnlagens regler om automatiska namnförvärv blir tillämpliga på dem.

Hemvist i Sverige anses föreligga om bosättningen här med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt anses stadigvarande. I detta ligger att personen i fråga har för avsikt att för avsevärd tid stanna kvar i landet.

9.1.2 Medborgarskap

Artikelns innebörd

Grundläggande folkrättsliga bestämmelser om medborgarskap finns i 1930 års Haagkonvention för lösande av konflikter mellan medborgarskapslagar, som Sverige ratificerat. Enligt artikel 1 skall frågan huruvida någon är medborgare i viss stat bedömas enligt lagstiftningen i denna stat. Denna lagstiftning bör erkännas av övriga stater, i den mån den står i överensstämmelse med internationella konventioner, internationell sedvänja och allmänt erkända grundsatser på medborgarrättens område. Artikel 1 ger uttryck för två grundsatser. Den ena grundsatsen innebär att staterna kan styra vilka som skall vara medborgare i staten och bestämma vilka krav som skall ställas för förvärv av medborgarskap. Den andra grundsatsen innebär att internationella förpliktelser som en stat åtagit sig begränsar den nationella lagstiftningens utformning. Den relativt stora frihet som en stat enligt Haag-konventionen har att bestämma vilka som kan bli medborgare har bl.a. fått till följd att det finns människor som saknar medborgarskap (statslösa). En annan konsekvens är att det finns människor som får dubbla medborgarskap.

Det finns skilda principer för förvärv av medborgarskap. I allmänhet tillämpas härstamningsprincipen (*jus sanguinis*) som innebär att medborgarskap förvärvas utifrån föräldrarnas medborgarskap. I länder som tillämpar denna princip kan antingen faderns eller moderns medborgarskap styra vilket medborgarskap barnet får vid födelsen. I vissa länder tillämpas territorialprincipen (*jus soli*), vilket innebär att en stats medborgarskap förvärvas genom födelse inom den statens territorium. Det finns stater som tillämpar dessa båda principer

i kombination. Olika situationer kan tänkas i vilka ett barn inte kan förvärva medborgarskap i någon stat. En sådan situation är den då ett barn föds i ett land som tillämpar härstamningsprincipen av utländska föräldrar vars medborgarskap blivit bestämt genom territorialprincipen. En annan situation är den där två statslösa föräldrar får barn i ett land där härstamningsprincipen tillämpas. Denna situation kan endast lösas genom att härstamningsprincipen frångås i denna speciella situation. Detta sker också i olika länder genom införandet av regler som innebär att både utländska medborgare och statslösa efter viss tids bosättning i landet kan förvärva medborgarskap.

I artikel 24.3 i den internationella konventionen om medborgarliga och politiska rättigheter anges att varje barn har rätt att förvärva ett medborgarskap. I en kommentar till bestämmelsen har Kommittén för de mänskliga rättigheterna anfört att syftet med bestämmelsen, att förhindra ett sämre samhällsskydd för statslösa barn, inte nödvändigtvis innebär en skyldighet för konventionsstaterna att bevilja varje barn som fötts inom statens territorium medborgarskap. Emellertid är staterna enligt kommittén skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder såväl internt som i samarbete med andra stater för att säkerställa att varje barn får ett medborgarskap.

I artikel 24.3 nämns inte uttryckligen de barn som riskerar att bli statslösa. Bestämmelser om dessa barn finns däremot i 1961 års konvention om begränsning av statslöshet. I artikel 1 sägs att fördragsslutande stat skall bevilja person som är född på dess territorium medborgarskap om denne annars skulle bli statslös. För medborgarskap får staten föreskriva villkor om att medborgarskap skall förvärfvas jämlikt lag vid sådan ålder och under sådana villkor som anges i nationell lag. Medborgarskapet skall beviljas antingen automatiskt vid födelsen eller efter ansökan. Väljs det senare alternativet får för bifall till ansökan inte ställas upp andra villkor, förutom att den sökande inte begått brott mot rikets säkerhet eller av viss svårighetsgrad (frihetsstraff i fem år eller mera), än sådana som rör sökandens ålder och vistelsetid. Därutöver fordras att sökanden alltid varit statslös.

Artikel 7.2 i Barnkonventionen hade i ett tidigt skede av utarbetandet en lydelse med innebörd att ett barn skall förvärva medborgarskap i födelselandet om det inte beviljas medborgarskap i något annat land. Denna lydelse motsatte sig dock många länder på den grunden att den inte var förenlig med de nationella reglerna. Särskilt gällde det länder vars regler för att förvärva medborgarskap följer härstamningsprincipen.

FN-kommittén har i flera länderrapporter uttalat att den är bekymrad över de statslösa barnens situation. I en rapport angående Jugoslavien rekommenderar kommittén att lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder vidtas för att skydda barn från att bli statslösa och att konventionens rättigheter respekteras och tillförsäkras varje barn under statens jurisdiktion.

I samband med ratificeringen av Barnkonventionen uttalade Svea hovrätt i sitt remissvar att barn till statslösa föräldrar bör få svenskt medborgarskap vid födelsen och att lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap borde kompletteras med en bestämmelse om detta. Liknande synpunkter framfördes av Statens invandrarverk och Röda Korset.

I den proposition som föregick ratificeringen av Barnkonventionen anförs att rätten att förvärva ett medborgarskap enligt artikel 7.1 motsvarar vad som redan gäller för Sveriges del enligt artikel 24.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Det anges i propositionen att även 1961 års konvention om begränsning av statslöshet bör nämnas i sammanhanget. Enligt propositionen är innebörden av dessa konventioners bestämmelser och bestämmelsen i artikel 7.1 i Barnkonventionen inte att ge ett statslöst barn en ovillkorlig rätt från födelsen till medborgarskap i det land barnet föds. Rätten till medborgarskap får i stället villkoras genom nationell lag och i enlighet med landets internationella åtaganden, såsom anges i den aktuella artikeln punkt 2.

Den tolkning som Svea hovrätt gett uttryck för i sitt remissvar innebär en ovillkorlig rätt från födelsen till medborgarskap i det land barnet föds. En annan tolkning är att varje barn i vart fall skall ha rätt till medborgarskap i det land barnet levit under en bestämd tidsperiod. Detta för att undvika en situation där det statslösa barnet vid uppnådd myndighetsålder saknar möjlighet att som vuxen bli medborgare i det land som han levit i under hela eller större delen av sin uppväxttid.

Barnkonventionens bestämmelser om medborgarskap får som denna genomgång visar tolkas mot bakgrund av bl.a. bestämmelser i andra konventioner. De olika konventionernas bestämmelser är skrivna utifrån skilda syften. Konventionen om begränsning av statslöshet kan ses som ett stöd vid tolkningen av Barnkonventionen medan 1930 års Haagkonvention ger uttryck för principer som inte är helt i överensstämmelse med Barnkonventionen.

Svenska förhållanden

Svenskt medborgarskap förvärvas enligt huvudregeln i 1 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap enligt härstamningsprincipen. Under vissa förutsättningar kan utlänning förvärva svenskt medborgarskap genom vistelse här i landet. Barn som föds i Sverige av utländska föräldrar får således inte svenskt medborgarskap från födelsen. Barnet kan i stället få samma medborgarskap som föräldrarna. Om föräldrarna är statslösa riskerar barnet dock att vid födelsen i Sverige sakna medborgarskap. Detsamma gäller om det land som föräldrarna är medborgare i tillämpar territorialprincipen.

Enligt 3 § medborgarskapslagen förvärvar utlänning genom långvarig hemvist i Sverige (*increscens*) svenskt medborgarskap. För förvärv enligt 3 § erfordras hemvist i Sverige under sammanlagt minst tio år varav fem år omedelbart före anmälan om medborgarskap. Anmälan kan göras tidigast från det utlänningen fyllt 21 år men innan han fyllt 23 år. För statslös och för den som skulle förlora sitt utländska medborgarskap genom förvärv av svenskt medborgarskap kan anmälan dock göras redan från det att han fyllt 18 år. 3 § fick sitt nuvarande innehåll som en följd av Sveriges ratificering av 1961 års konvention om begränsning av statslöshet.

Förvärvar förälder svenskt medborgarskap enligt 3 § medför det även svenskt medborgarskap för ett underårigt och ogift barn under vissa förutsättningar. Har en av föräldrarna ensam den rättsliga vårdnaden om barnet och den föräldern förvärvar svenskt medborgarskap blir även barnet svensk medborgare. Motsvarande gäller om föräldrarna har gemensam vårdnad och den andre föräldern redan är svensk medborgare. Får föräldrarna samtidigt svenskt medborgarskap och har de gemensam vårdnad, får även barnet svenskt medborgarskap.

För utlänningar som inte omfattas av 3 § finns bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation. Med naturalisation avses att en person efter ansökan tas upp till svensk medborgare genom ett särskilt beslut.

Villkoren för naturalisation är att sökanden skall ha fyllt 18 år, sedan fem år (två år för nordiska medborgare) ha hemvist här i landet och fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel. Även om dessa villkor inte är uppfyllda kan naturalisation beviljas i vissa särskilda situationer (se 6 § andra stycket). Således kan flyktingar eller statslösa beviljas svenskt medborgarskap redan efter fyra års hemvist i Sverige.

För naturalisation krävs att sökanden styrker sin identitet. Det skall inte råda någon tveksamhet i detta hänseende. Detta i praxis uppställda villkor har fått till följd att vissa invandrare i dag inte kan få svenskt medborgarskap. Oklar identitet är den vanligaste avslagsgrunden i naturalisationsärenden.

Till skillnad mot vad som gäller vid förvärv av svenskt medborgarskap enligt 3 § har beslutande myndighet fri prövningsrätt när det gäller prövning av naturalisation.

I ett beslut om naturalisation skall enligt 6 § femte stycket bestämmas huruvida naturalisationen även skall omfatta förälderns/sökandens ogifta barn under 18 år. En naturalisation medför således inte att sökandens barn automatiskt blir svensk medborgare. Vissa förutsättningar har i praxis varit av betydelse för bedömningen om naturalisationen även skall omfatta sökandens barn. En grundläggande förutsättning är att sökanden har den rättsliga vårdnaden om barnet. Uppkomsten av dubbelt medborgarskap är en annan faktor som kan ha betydelse. Detsamma gäller hemvist och vandel även om dessa naturalisationsvillkor inte är direkt tillämpliga på barn. En annan förutsättning är att barnet är ogift för att kunna omfattas av förälderns ansökan om naturalisation.

I en motion till riksdagen föreslogs att alla barn som föds i Sverige och som har en förälder med permanent uppehållstillstånd skall erbjudas svenskt medborgarskap vid födelsen. Motionen avsågs av riksdagen med hänvisning till den utredning som i januari 1997 tillsattes för att göra en översyn av lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.¹ I utredningens direktiv anges bl.a. att det kan diskuteras vilken signal samhället förmedlar till de barn som föds och växer upp i Sverige utan att, på grund av föräldrarnas medborgarskap, kunna förvärva svenskt medborgarskap.² Enligt direktiven finns det skäl att närmare analysera fördelar och nackdelar med att erbjuda svenskt medborgarskap när åtminstone en förälder har permanent uppehållstillstånd. Direktiven hänvisar till artikel 7 i Barnkonventionen.

I den nu nämnda utredningens uppdrag ingår även att undersöka tillämpningen av kravet på att en person som söker medborgarskap måste kunna styrka sin identitet. Däri ingår att överväga och föreslå

¹ bet. 1996/97:SfU 14

² Dir. 1997:5

regeländringar för att komma till rätta med det ovan nämnda problemet att vissa invandrare inte har möjlighet att uppfylla vad som normalt krävs i detta avseende.

Antalet statslösa barn i åldern 0-17 år i Sverige per den 31 december 1996 var 4 352. Åldersfördelningen framgår av följande tabell.

ålder	0-3	4-6	7-9	10-12	13-15	16-17	0-17
antal	1772	1026	871	349	224	110	4352

9.1.3 Rätt att få veta sitt ursprung

Artikelns innebörd

Barnets rätt att få veta om sina föräldrar var under utarbetandet av Barnkonventionen en fråga som huvudsakligen berörde rätten för adopterade barn att få veta om sina biologiska föräldrar. Under senare tid har frågor som berör barn som kommit till genom s.k. assisterad befruktning väckts av FN-kommittén i samband med länderrapporterna.

Assisterad befruktning är ett samlingsbegrepp för olika tekniker som tillgrips vid fall av ofrivillig barnlöshet. Genom den medicinska utvecklingen inom detta område har det uppstått ett behov av termer för olika slag av föräldraskap. I Sverige använder sig Statens medicinsk-etiska råd (SMER)³ av begreppen genetiskt, biologiskt och socialt föräldraskap. På engelska används begreppen *genetic parents*, *birth parents* och *psychological parents*. Med genetisk förälder avses den person som genom sina spermier eller ägg bidragit till barnets tillkomst. Biologisk förälder är den kvinna som genomgår graviditeten. Med sociala föräldrar avses de som tar hand om eller avser att ta hand om barnets vård och uppfostran.

FN-kommittén har i sina länderrapporter tagit upp frågan om rätt för barn som kommit till genom assisterad befruktning att få veta om sina genetiska föräldrar. Kommittén har beträffande Danmark och

³ SMERs rapport Assisterad befruktning (1995-04-19)

Norge noterat att dessa länders politik på detta område kan stå i strid med konventionens bestämmelser om rätt för barnet att få vetskap om sitt ursprung. I Danmark och Norge saknas bestämmelser som ger barnet rätt att få vetskap om sina genetiska föräldrar.

Flera länder har till FN-kommittén uttalat sin syn på vilken rätt barn har att få vetskap om sina genetiska föräldrar. Luxemburg, Polen och Tjeckien har därvid haft den uppfattningen att inhemska regler som inte ger barnet rätt att få vetskap om sina genetiska föräldrar inte står i strid med bestämmelserna i artikel 7.

Schweiz, Sverige, Tyskland och Österrike är de länder som har en lagstiftning som innebär att sekretessen för spermadonators identitet får vika för barnets intresse av att få vetskap om sina genetiska föräldrar.

När det gäller adoptionsfrågor regleras internationella förhållanden främst av 1993 års konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Sveriges riksdag har i april 1997 godkänt konventionen.⁴ I konventionen finns flera bestämmelser som är av betydelse för tillämpningen av artikel 7 i Barnkonventionen om barns rätt att så långt det är möjligt få vetskap om sina föräldrar.

Vid en adoption skall både ursprungsstaten och den mottagande staten upprätta rapporter i varje enskilt adoptionsärende. Enligt artikel 16.1 i 1993 års konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner skall centralmyndigheten i ursprungslandet i sin rapport ange bl.a. barnets bakgrund, sociala miljö och familjehistoria. Enligt artikel 16.2 skall rapporten överlämnas till centralmyndigheten i det mottagande landet. I denna artikel föreskrivs bl.a. att centralmyndigheten i mottagarlandet skall vara noga med att inte avslöja moderns och faderns identitet, om deras identitet inte får röjas i ursprungslandet.

I artikel 30 i konventionen finns bestämmelser som är av betydelse för barnets rätt att få vetskap om sitt ursprung. I 30.1 föreskrivs att en fördragsslutande stats myndigheter skall säkerställa att de uppgifter om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras. Detta gäller i synnerhet uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. I 30.2 anges att myndigheterna skall säkerställa att barnet eller dess ombud har tillgång till sådan information, under lämplig vägledning, i den utsträckning som lagen i staten medger det. Rätten att ta del av information rörande adoption bestäms alltså av inhemsk lag.

⁴ prop. 1996/97:91, bet. 1996/97:SoU15, rskr. 1996/97:192

Principerna i Barnkonventionen har beaktats vid utarbetandet av 1993 års konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Svenska förhållanden

Assisterad befruktning tillåts i Sverige i dag om det sker genom insemination, donatorinsemination och in vitro fertilisering (IVF). IVF i allmänhet innebär att kvinnans ägg befruktas med spermier från make/sambo eller från en utomstående spermadonator. I Sverige tillåts inte IVF med spermier från donator. SMER har i den ovan nämnda rapporten föreslagit att IVF med spermier från donator skall tillåtas. SMER föreslår även att IVF med äggdonator och makes sperma skall tillåtas.

Insemination regleras i lagen (1984:1140) om insemination. Enligt 4 § har barn som avlats genom insemination på det sätt som föreskrivs i lagen rätt att, om det uppnått tillräcklig mognad, självt få del av de uppgifter om spermagivaren som har antecknats i en särskild journal som sjukhuset enligt 2 § är skyldigt att föra.

I 7 kap. 1 § sekretesslagen (1989:100) finns bestämmelser som innebär att alla uppgifter som kommer fram från det att frågan om insemination har väckts till dess ett barn har avlats genom inseminationen skall vara sekretesskyddade. Sekretessen gäller i princip i förhållande till såväl myndigheter och andra utomstående som till de makar eller samboende som har begärt insemination, den man som har tillhandahållit sperma och det barn som har kommit till genom inseminationen. Som angetts ovan har dock barnet enligt 4 § inseminationslagen självt rätt att under vissa förutsättningar få del av de uppgifter om givaren som har antecknats på sjukhuset. Enligt 5 § kan sekretessen brytas också i fall när uppgifterna behövs i ett faderskapsmål. En hänvisning till inseminationslagens bestämmelser finns i 7 kap. 1 § femte stycket sekretesslagen.

Enligt 1 kap. 6 § föräldrabalken skall, enligt de närmare förutsättningar som anges i 2-5 §§, make eller man som modern bodde tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden förklaras vara barnets far under förutsättning att han lämnat samtycke till inseminationen.

I förarbetena till inseminationslagen anförde föredragande statsrådet följande.⁵

⁵ Prop. 1984/85:2 s. 15

Enligt utredningen bör de som har blivit föräldrar efter givarinsemination iakta en öppen och ärlig attityd mot barnet och så tidigt som det är möjligt och lämpligt berätta för barnet hur det har kommit till. Utredningen anser dock att denna fråga inte lämpar sig för lagstiftning. I stället bör man vid den rådgivning och psyko-sociala utredning som skall föregå inseminationen inrikta sig på att få de blivande föräldrarna att förstå vikten av öppenhet mot barnet.

Föredragande statsrådet konstaterade att det bland remissinstanserna förelåg en enighet om att ansvaret för informationen till barnet skulle läggas på föräldrarna och att frågan inte lämpade sig för lagstiftning. Statsrådet anförde fortsättningsvis följande.⁶

Också jag anser från principiell synpunkt att det är viktigt att ett barn som har kommit till genom givarinsemination får reda på detta genom sina föräldrar. Samtidigt är det emellertid angeläget att barnet inte påtvingas upplysningar som det inte har tillräcklig mognad eller beredskap för att ta emot. Det måste därför överlämnas åt föräldrarna att avgöra när rätta tidpunkten är inne. I linje med vad socialstyrelsens majoritet har uttalat vill jag också framhålla att man inte kan utesluta att det kan förekomma fall där det inte skulle vara förenligt med barnets bästa att lämna upplysning av aktuellt slag. Av detta följer att det, som utredningen och remissinstanserna har funnit, inte är lämpligt att frågan regleras i lag. En annan sak är att man på det sjukhus där inseminationen äger rum bör göra föräldrarna uppmärksamma på den principiella vikten av öppenhet mot barnet i detta avseende.

När det gäller frågan om att det i folkbokföringen skall finnas anteckning om barnet att kommit till genom insemination anförde föredragande statsrådet att praktiskt taget alla instanser tagit avstånd från denna tanke och att en registrering vid pastorsämbetet (numera lokala skattemyndigheten) inte skulle fylla någon egentlig funktion.

⁶ A.a

Lagutskottet gjorde i de nu redovisade frågorna samma bedömning som föredragande statsrådet. I fråga om utvärdering och uppföljning av inseminationsverksamheten ansåg lagutskottet det angeläget att en sådan kom till stånd. Ett permanent medicinskt-etiskt organ, som vid den tidpunkten föreslagits i ett annat riksdagsärende, borde enligt utskottet anförtros en sådan uppgift.⁷

När det gäller assisterad befruktning genom IVF finns regler i lagen (1988:711) om befruktning utanför kroppen. I förarbetena avvisades ägg- och spermadonation, liksom även s.k. surrogatmoderskap. SMER har i den ovan nämnda rapporten föreslagit att IVF i samband med ägg- och spermadonation skall tillåtas. IVF med äggdonation och sperma från donator bör enligt SMER inte tillåtas.

SMER föreslår att barnet vid äggdonation på samma sätt som vid insemination får kännedom om tillkomstsättet och ges en möjlighet att ta reda på den genetiska moderns identitet. Detta ställningstagande föregås i rapporten av ett resonemang som återges nedan.

SMER anger i sin rapport att av alla berörda parter i samband med assisterad befruktning är de blivande barnen de mest oskyddade. Från samhällets sida är det därför angeläget att bevaka barnens intressen. Enligt SMER träder därigenom barnets rätt i förgrunden och måste vägas mot de barnlösa parens önskan att få barn. Det kan därför inte vara en rättighet för barnlösa par att få tillgång till assisterad befruktning. Enligt SMER kan det endast komma i fråga om verksamheten är förenlig med det blivande barnets bästa.

SMER anför att det finns en kunskapsbrist när det gäller de psykiska och sociala konsekvenserna för de barn som får vetskap om att de tillkommit efter assisterad befruktning och att de eventuellt har en annan far än den de vuxit upp med. Vidare säger SMER:

Den svenska [inseminations] lagen grundades huvudsakligen på resultat från adoptionsforskningen. Där är det väl belagt att det är viktigt för adoptivbarn att kunna få reda på sitt ursprung. Forskningen har visat att endast få adoptivbarn tar reda på vilka de biologiska föräldrarna är och ännu färre uppsöker dem.

Alla bedömare är överens om att det är angeläget att barnet redan tidigt får vetskap om på vilket sätt det kommit till och att det får så mycket information om donatorn, som föräldrarna kan tillhandahålla. Adoptionsforskningen har visat hur viktigt det är att man inom familjen kan tala om barnets biologiska

⁷ Bet. 1984/85:LU10

ursprung. Ett hemlighållande på den punkten kan skapa grogrund för spänningar inom familjen och risk för krisreaktioner senare i livet.

Det råder delade meningar om det angelägna i att barnet skall ha möjlighet att ta reda på den genetiske faderns identitet. Kritikerna av denna [inseminations] lag har betecknat denna "som ett obligatoriskt försök med okänt utfall, som påtvingas alla". Man har därmed menat att tillämpningen av lagen kan komma att innebära risker för ogynnsamma psykologiska och sociala konsekvenser för såväl barnet som spermagivaren. Man menar också att situationen för de barn som kommit till efter donatorinsemination inte är jämförbar med adopterade barns situation. Före lagens ikraftträdande förutspåddes att denna skulle leda till en minskad tillgång på spermadonatorer. En viss nedgång har också inträffat, men bilden är inte enhetlig för hela landet.

Rapporten om Assisterad befruktning har remissbehandlats.

En del remissinstanser har kritiserat rapporten och menat att SMER i alltför ringa utsträckning anlagt ett barnperspektiv. Således anser Socialstyrelsens majoritet att äggdonation skulle kunna tänkas strida mot principen om barnets bästa i Barnkonventionen. Minoriten anförde att metoden med äggdonation strider mot principen om barnets bästa. Enligt minoriteten behöver en utredning göras om eventuella problem, fysiska, psykiska och existentiella, som kan uppstå hos barn, innan beslut kan övervägas om att tillåta äggdonationer. Även Medicinska forskningsrådet anser att SMER i alltför ringa utsträckning anlagt barnets perspektiv. När det gäller barnets rätt att få veta sitt ursprung har den frågan berörts av få remissinstanser. Barnombudsmannen (BO) anser att det tydligare i föräldrabalken skall framgå att det finns en genetisk far, och att denna också bör antecknas i folkbokföringsregistret. Enligt BO:s mening finns det i detta sammanhang ingen anledning att skilja på adoption och insemination.

Socialstyrelsen har fått i uppgift att göra en uppföljning och utvärdering av inseminationsverksamheten i vilken ingår att få vetenskap om hur vanligt det är att de barn som kommit till genom donatorinsemination känner till sitt ursprung. Arbetet med uppföljningen och utvärderingen pågår f.n. inom Socialstyrelsen.

Adoptioner regleras i bl.a. 4 kap. föräldrabalken, lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption och i 11-13 §§ i 1931 års förordning om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoptioner och förmynderskap. I dessa lagar saknas emellertid regler som ger adopterade barn rätt eller möjlighet att få

vetskap om sitt ursprung. Genom lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till 1993 års konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner gäller konventionen som lag här i landet. Som angetts i det föregående hänvisar artikel 30 i denna konvention om rätt att få vetskap om sitt ursprung till nationell lag. I 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) finns en bestämmelse om att uppgift om enskilds personliga förhållanden lämnas till enskild som uppnått myndig ålder om förhållandena är av betydelse för att denne skall få vetskap om vilka hans biologiska föräldrar är. Bestämmelsen gör ingen skillnad mellan adopterade barn och andra barn. Adopterade barn kan således med stöd av bestämmelsen ta del av uppgifter som är av betydelse för att få vetskap om de biologiska föräldrarna.

Vetskapen om att vara ett adoptivbarn bygger i första hand på adoptivföräldrarnas medverkan. Någon skyldighet enligt lag för adoptivföräldrarna att medverka finns dock inte. Införandet av en sådan skyldighet i föräldrabalken föreslogs av Förmynderskapsutredningen i betänkandet Adoptionsfrågor (SOU 1989:100). Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. I de fall adoptivföräldrarna inte medverkar kan ett adoptivbarn ändå få vetskap om sitt ursprung genom de uppgifter som finns i folkbokföringsregistret.

9.2 Rätt till yttrandefrihet

Artikel 13

1. Barnet skall ha rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, motta och sprida information och tankar av alla slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat uttrycksmedel som barnet väljer.

2. Utövandet av denna rätt får underkastas vissa inskränkningar men endast sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga

a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende; eller

b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen (ordre public) eller folkhälsan eller den allmänna sedligheten.

Artikel 10 stadgar att barn har rätt till yttrandefrihet. I artikeln anges att denna rätt innefattar friheten att oberoende av territoriella gränser söka, motta och sprida information och tankar av alla slag och genom valfritt uttrycksmedel. Endast sådana inskränkningar tillåts som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga för att skydda andra människors rättigheter eller anseende eller som är nödvändiga för att skydda bl.a. den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

En liknande bestämmelse finns i artikel 10 i Europakonventionen.

Svenska förhållanden

Bestämmelserna i regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter gäller alla medborgare, barn som vuxna. Enligt 2 kap. 1 § är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. I samma paragraf garanteras varje medborgare även informationsfrihet.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får endast begränsas för särskilt angivna ändamål. Regleringen av denna begränsning återfinns i sekretesslagen (1980:100). I samband med beredningen av frågan om inkorporering av Europakonventionen i svensk rätt konstaterades att svensk rätt ger mer långtgående garantier än Europakonventionen i fråga om rätten att få ta del av handlingar hos offentliga myndigheter.⁸

När det gäller rätten att sprida information regleras denna av tryckfrihetsförordningen när det gäller tryckt skrift och av yttrandefrihetsgrundlagen när det gäller spridande i andra medier än i tryckt skrift. Båda lagarna bygger bl.a. på att det inte skall få finnas någon förhandscensur. Detta gäller även filmer. Dock får genom lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram sådana granskas och godkännas för offentlig visning. Någon möjlighet att förbjuda visning av filmer i allmänhet finns inte i den nämnda lagen. Enligt 5 § nämnda lag får framställningen i en film eller ett videogram inte godkännas för visning för barn under sju år, under elva år eller under femton år, om den kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada (se avsnitt 12).

⁸ Se SOU 1993:40, del A s. 69.

9.3 Rätt till tanke-, samvets-, och religionsfrihet

Artikel 14

1. Konventionsstaterna skall respektera barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

2. Konventionsstaterna skall respektera föräldrarnas och, i förekommande fall, vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning då det utövar sin rätt.

3. Friheten att utöva sin religion eller tro får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten, ordningen, folkhälsan eller den allmänna sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter.

I artikeln åläggs konventionsstaterna att respektera ett barns rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Konventionsstaterna skall också respektera föräldrarnas rättighet och skyldighet att på ett sätt som står i överensstämmelse med barnets utvecklingsgrad vägleda barnet när det utövar sina rättigheter. Religions- och trosfriheten får inskränkas endast om det är nödvändigt med hänsyn till den allmänna säkerheten, ordningen, hälsan eller sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter.

I artikel 18.4 konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter förpliktar sig konventionsstaterna att respektera föräldrars frihet att tillförsäkra sina barn den religiösa och moraliska uppfostran som står i överensstämmelse med föräldrarnas egen övertygelse. Motsvarande bestämmelse finns även i artikel 2, första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna har i ett avgörande uttalat sig om avvägningen mellan barnets rätt till religionsundervisning och föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med sin egen övertygelse. Kommissionen slår därvid fast att föräldrars övertygelse endast kan respekteras i den mån den inte står i konflikt med barnets grundläggande rätt till utbildning. Föräldrar kan inte på grund av sin rätt till övertygelse vägra barnet rätten till utbildning.

Svenska förhållanden

Enligt 2 kap. 1 § 6 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge tillkänna sin inställning i religiöst hänseende och att tillhöra ett trossamfund. Detta uttryck för den s.k. negativa religionsfriheten finns i 2 kap. 2 §.

I religionsfrihetslagen (1951:680) finns bestämmelser som närmare reglerar de principer som anges i regeringsformen.

Sedan den 1 januari 1996 gäller nya regler beträffande medlemskap i svenska kyrkan. Som huvudregel gäller att svenska medborgare eller här i landet bosatta utländska medborgare får tillhöra Svenska kyrkan. Det är numera dopet som är medlemsgrundande för att bli upptagen i Svenska kyrkan.

Den som är under 18 år och som inte döpts i Svenska kyrkans ordning skall tas upp i Svenska kyrkan efter meddelande från barnets vårdnadshavare. Den som har fyllt 15 år skall själv ha samtyckt till det. Motsvarande regler gäller för utträde ur svenska kyrkan. I samband med att frågan om ett skiljande av kyrkan från staten utretts har det föreslagits att åldern för samtycke bör sänkas till 12 år.⁹

Från den 1 januari 1997 har en elev som tillhör vissa trossamfund inte längre rätt till befrielse från undervisning i religionskunskap.

I förarbetena¹⁰ anförts att syftet med undervisningen i ämnet religionskunskap är att öka elevernas kunskaper om religioner och livsåskådningar och ge dem möjlighet att arbeta med egna reflektioner och frågor kring existentiella och etiska problem. Härigenom ökar förståelsen för människor med olika traditioner och kulturer och respekten för vars och ens egenart. Att elever med en annan religiös bakgrund än flertalet befriades från att delta i religionsundervisningen vore att ta ifrån skolan ett viktigt verktyg för att öka denna förståelse. Enligt förarbetena skall en speciell åsikt hos eleven eller i elevens hemmiljö inte vara skäl för befrielse från en undervisning som bygger på läroplanens gemensamma värdegrund.

⁹ SOU 1997:41

¹⁰ Prop. 1995/96:200 s. 65 f.

9.4 Rätt till föreningsfrihet

Artikel 15

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till föreningsfrihet och till fredliga sammankomster.

2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen (ordre public), för skyddande av folkhälsan eller den allmänna sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

I artikeln slås fast att barnet har rätt till föreningsfrihet. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den nationella säkerheten, den allmänna ordningen eller för skyddande av andra människors fri- och rättigheter.

Svenska förhållanden

Regler om föreningsfrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet finns i 2 kap. 1 § regeringsformen. Dessa friheter får endast begränsas genom lag enligt vad som närmare anges 2 kap. 14 §. I ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser om att mötes- och demonstrationsfriheten kan inskränkas med hänsynstagande till den allmänna ordningen.

9.5 Rätt till integritet

Artikel 16

- 1. Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende*
- 2. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.*

Reglerna i artikeln om rätten till integritet är en av de grundläggande principerna i en rättsstat. Ingripanden i ett barns privat- eller familjeliv får inte ske godtyckligt eller olagligt. Ett barn har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

I artikel 37 finns bestämmelser om vad som gäller för frihetsberövanden av barn med anledning av att de begått brott eller skall tas in för vård (se avsnitt 14.5).

Svenska förhållanden

I målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen anges att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna om den enskildes privat- och familjeliv. I 2 kap. 6 § finns bestämmelser om skydd mot husrannsakan och mot undersökning av förtroliga försändelser. Till detta återkommer vi i avsnitt 14.5.

9.6 Våra överväganden

Även om frågan om medborgarskap varit föremål för internationella överenskommelser sedan lång tid tillbaka, finns det en motvilja i många länder mot att överge sina sedan lång tid tillbaka uppställda regler för förvärv av medborgarskap. En följd av detta har bl.a. blivit att det i dag finns många statslösa runtom i världen. Många av de statslösa är barn. I Sverige var antalet statslösa barn drygt 4000 vid årsskiftet 1996/97.

De snäva nationella intressen som ligger bakom medborgarskapslagstiftningen kan vara svåra att förena med Barnkonventionens

grundläggande principer. Särskilt gäller det principen om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vilken även gäller artikel 7 om rätten till medborgarskap.

Det är en viktig uppgift för varje konventionsstat att tillse att barn inte saknar medborgarskap. Detta kan åstadkommas genom såväl inhemska regler som internationellt samarbete. Det relativt stora antalet statslösa barn som finns här i landet tyder på att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande. Denna ordning innebär att statslösa barn kan komma att från sin födelse och under hela sin uppväxt sakna svenskt medborgarskap om inte föräldrarna ansöker om och beviljas sådant. Enligt vår mening är den beskrivna situationen inte förenlig med bestämmelsen i artikel 7 och dess syfte.

Även om artikel 7 inte kräver att svensk medborgarskapslagstiftning ger varje barn som föds i Sverige, en rätt till svenskt medborgarskap från födelsen, bör det enligt vår mening finnas en möjlighet för statslösa barn att efter några års vistelse i Sverige ansöka om svenskt medborgarskap för egen del. Utan att föregripa den översyn av medborgarskapslagen som pågår vill vi markera vikten av att frågan om att ge statslösa barn ett medborgarskap snarast får en godtagbar lösning. Med hänvisning till Barnkonventionens syn på att barn kan förvärva och tillerkännas rättigheter skilda från föräldrarnas rättigheter anser vi att en lösning med ett sådant innehåll bör övervägas.

När det gäller frågor om assisterad befruktning vill vi påpeka att tillåtligheten av denna metod i sig inte regleras i Barnkonventionen. Principen om hänsynen till barnets bästa bör emellertid självfallet präglade verksamheten med assisterad befruktning.

De bestämmelser i lagen om insemination som avser barnets rätt att få vetskap om sin genetiske far utgår från att varje barn har en sådan rätt. Det förhållandet att det i dag i folkbokföringsregistret inte görs någon anteckning, om att barnet har tillkommit genom assisterad befruktning, har mött kritik. Enligt kritikerna är denna ordning vilseledande bl.a. av det skälet att barnet inte har någon reell möjlighet att få vetskap om sitt ursprung om föräldrarna väljer att inte berätta för barnet hur det har kommit till.

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

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

Bestämmelserna i den svenska sekretesslagen och inkorporeringen av konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner ger de adopterade barn i Sverige som så önskar goda möjligheter att få vetskap om sitt ursprung. Vi anser därför att den svenska lagstiftningen på detta område är väl förenlig med Barnkonventionens bestämmelser om rätten att få vetskap om sitt ursprung.

När det gäller Barnkonventionens bestämmelser om de olika friheterna i artiklarna 13-16 återspeglas dessa väl i svensk lagstiftning.

10 Barn – familj – samhälle

10.1 Barnkonventionen och familjen

I Barnkonventionen bekräftas det grundläggande värde som FN i olika internationella instrument tillerkänner familjen som den naturliga och grundläggande enheten i samhället, berättigad till vidast möjliga skydd och bistånd, såväl när det gäller bildande av familj som när det gäller fullgörandet av ansvaret för omvårdnad och uppfostran av barnen.¹

I de internationella instrument som har antagits före Barnkonventionen, betraktades barn ofta som en spegling, ofta inte ens synliga, inom ramen för familjen, där betoningen har lagts på ansvar, frihet eller rätt för föräldrarna. Den rådande bedömningen har varit att barn skall omvårdas, skyddas och ledas av sina föräldrar inom familjens enhet, harmoni och privatliv. Det har förutsatts att det finns en naturlig överensstämmelse mellan föräldrarnas intressen och barnens intressen och att barnet inte har några rättmätiga intressen annat än inom familjen som helhet. Med Barnkonventionen ges barnets rättigheter en självständig betydelse, inte i syfte att ställas mot vuxnas rättigheter eller som ett alternativ till föräldrars rättigheter, utan för att lägga till en ny dimension; beaktandet av barnets perspektiv inom ramen för familjens grundläggande värde. Barnet erkänns därför i sin egen fundamentala värdighet och individualitet med rätt att vara annorlunda och avvika vid bedömningen av verkligheten.²

I Barnkonventionen bekräftas familjen som den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd och den fullständiga och harmoniska utvecklingen av barnet, som skall växa upp i en anda av lycka, kärlek och förståelse (preambeln para 5 och 6). Föräldrarna har

¹ Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 16.3, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 23 samt den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 10

² Santos Pais M, 1997

huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling (artikel 18.1), de har rätten att vårda sina barn och att inte skiljas från dem mot sin vilja (artiklarna 7, 9 och 10), de är berättigade till särskilt bistånd från staten, innefattande utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn, eller vid behov tillhandahållandet av socialt stöd och materiellt bistånd (artiklarna 18.2 och 27.3). Staten måste respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar (artikel 5), likväl som att upprätthålla familjereaktioner (artikel 8). Familjens värde är av en sådan grundläggande betydelse för barnets utveckling att, även när barn och föräldrar är åtskilda i olika länder, kan barnet eller en eller båda föräldrarna ansöka om att få lämna eller resa in i ett land för familjeåterförening, och sådana ansökningar skall behandlas av staten på ett positivt, humant och snabbt sätt (artikel 10.1), utan någon form av negativa konsekvenser för sökande eller medlemmar av deras familj.

Barnkonventionen definierar inte innehållet i föräldrarnas ansvar, rättigheter eller skyldigheter. Däremot betonas båda föräldrarnas gemensamma och delade ansvar för barnet och betydelsen av såväl det gemensamma föräldraskapet som båda föräldrarnas lika stora betydelse understryks (artikel 18).

Barnets rätt att bli fostrat av båda föräldrarna skall vara en vägledande princip även i situationer av separation från föräldrarna. Barnet har rätt till en regelbunden personlig relation och direkt kontakt med både mor och far, även när föräldrarna eller barnet lever i olika länder (artikel 9.3 och 10.2). Barnets bästa skall komma i främsta rummet för föräldrarna (artikel 18.1). Detta uttryck är ägnat att ge vägledning för föräldrarna, definiera situationer för föräldrans ansvar och försvara statens inblandning då familjen inte fungerar.

Föräldrarna och, där så är tillämpligt, medlemmar av den utvidgade familjen enligt lokal sedvänja, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, förväntas ge lämplig ledning och råd till barnet. I denna strävan skall de handla på ett sätt som tar i beaktande barnets fortlöpande utveckling, ålder och mognad (artiklarna 5 och 12). I belysning av artikel 12, bör en anda av delad, positiv och ansvarfull dialog råda. Föräldrarna är de som skall bygga upp barnets förmåga att i stigande grad vara med och fatta beslut, att förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i samhället, att informera och att ge nödvändig ledning och styrning, när det gäller att tillförsäkra barnet rätten att uttrycka sina åsikter och att få sina åsikter respekterade. Barnets åsikter kan på så sätt tas i beaktande, även om de inte alltid stöds, och barnet får möjlighet att förstå varför ett annat beslut fattas. Barnet blir på det sättet aktivt delaktig, med tillräcklig förmåga

till deltagande, i stället för en passiv spegling av föräldrarnas önsknings, rädsla eller förväntningar.

Familjen är den första sociala miljö som barnet känner och den som påverkar henne eller honom djupast. Barnets världsbild färgas av den atmosfär barnet växer upp i under den period då hennes eller hans personlighet formas; av kärlek, förståelse och förtroende eller av rädsla, oro och elände. Detta är bakgrunden till det speciella ansvar som familjen har och det stöd den skall erhålla från staten för att kunna förverkliga sitt ansvar. Familjen är också särskilt väl ägnad att vara den första demokratiska värld som barnet upplever, en värld som bör präglas av tolerans, förståelse, ömsesidig respekt och solidaritet, vilket stärker barnets förmåga till delaktighet i beslutsprocessen.³

Utifrån dessa allmänna utgångspunkter när det gäller förhållandet barn-familj-samhälle, har vi samlat och gjort en genomgång av de artiklar där barnets rättigheter har en nära anknytning till och i Sverige i första hand förverkligas genom föräldrarna. Det är frågan om artiklarna 9 och 10 – familjesplittring och återförening, 11 – olovligt bortförande av barn, 18.3 – barnomsorg, 21 – adoption, 23 – barn med handikapp samt artiklarna 26 och 27 – social trygghet och levnadsstandard.

10.2 Barnets rätt till sina föräldrar

Artikel 9

1. Konventionsstaterna skall säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig överprövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ett sådant beslut kan vara nödvändigt i ett särskilt fall, t.ex. vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort.

2. Vid förfaranden enligt punkt 1 i denna artikel skall alla berörda parter beredas möjlighet att delta i förfarandet och att lägga fram sina synpunkter.

3. Konventionsstaterna skall respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet

³ Se föregående not

upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

4. Då ett sådant åtskiljande är följden av åtgärder som en konventionsstat tagit initiativet till, t.ex. frihetsberövande, fängslande, utvisning, förvisning eller dödsfall (innefattande dödsfall oavsett orsak medan personen är frihetsberövad) gentemot den ena av eller båda föräldrarna eller barnet, skall konventionsstaten på begäran ge föräldrarna, barnet eller, om så är lämpligt, någon annan medlem av familjen de väsentliga upplysningarna om den/de frånvarande familjemedlemmarnas vistelseort, såvida inte lämnandet av upplysningarna skulle vara till skada för barnet. Konventionsstaterna skall vidare säkerställa att framställandet av en sådan begäran inte i sig medför negativa följder för den/de personer som berörs.

10.2.1 Artikelns innebörd

I artikel 7.1 fastslås bl.a. att barnet har rätt att bli omvårdat av sina föräldrar. Innebörden av artikel 9 skall ses i belysning av denna övergripande rättighet för barnet. Staten har en skyldighet att säkerställa att barnet inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom i de fall ett åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Exempel på när ett åtskiljande kan vara nödvändigt är vid vanvård eller övergrepp från föräldrarnas sida eller när föräldrarna lever åtskilda och beslut måste fattas angående barnets vistelseort. Det är vidare viktigt, som slås fast, att ett beslut om åtskiljande av barn-föräldrar endast får fattas av behörig myndighet som är underställd rättslig prövning. I punkt 2 sägs att vid sådana förfaranden som anges i punkt 1, skall alla berörda parter ha möjlighet att delta i förfarandet och även lägga fram sina synpunkter. Detta gäller naturligtvis och i synnerhet även det barn som är berört och enligt artikel 12.2 skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras. Punkt 3 i artikeln tar sikte på den situation då barn och föräldrar är skilda från varandra. Då är staten skyldig att respektera rätten för barnet att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och en direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. I och för sig innehåller inte artikel 9 någon annan skyldighet än att respektera barnets rätt till regelbunden kontakt med föräldrarna, men av Barnkonventionens allmänna principer bör man lägga till att staterna också har en skyldighet att underlätta kontakten. Artikel 4 "vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder..." och artikel 7 "skall ha rätt att ... så långt det är möjligt, ... bli omvårdat av dem."

10.2.2 Svenska förhållanden

Vårdnad och umgänge – lagstiftning och praxis

I avsnitt 6.2 har vi med utgångspunkt i bestämmelsen i artikel 3 lämnat en redogörelse för reglerna om vårdnad och umgänge i 6 kap. föräldrabalken samt den praxis som finns inom detta område. Dessutom har vi lämnat en redogörelse för bestämmelserna om verkställighet av domar och beslut avseende vårdnad och umgänge i 21 kap.

När det gäller praxis på verkställighetsområdet, skall först konstateras att verkställighetsmålen är synnerligen individuella, varför de fall som varit föremål för prövning i Regeringsrätten inte ger så stor vägledning. Vi har inom ramen för utredningen gjort en mindre genomgång av hur mål om verkställighet av umgänge bedöms hos Kammarrätten i Stockholm. Sammanfattningsvis kan följande sägas. I det helt övervägande antalet fall handlar det om föräldrar med mycket djupgående egna konflikter. Ofta är det fråga om pågående vårdnadstvister där barnet/barnen används som tillhyggen. En huvudgrupp kan sägas vara fall där mamman vägrar låta pappan utöva ett fastställt umgänge med motiveringen att det innebär en risk för barnets hälsa. Olika beskyllningar om beteenden från pappans sida som kan hänföras till incestliknande handlingar är mycket vanliga. Det är sällan som domstolen tar intryck av detta, utan förordnar om verkställighet. Det är sällsynt att Kammarrätten vägrar verkställighet på grund av ändrade förhållanden. Anledningen är att det objektivt sett inte rör sig om ändrade förhållanden och att frågan inte har anhängiggjorts på nytt i allmän domstol. När det gäller beaktandet av barnets vilja kan följande sägas. Oftast handlar det om moderns påståenden om att barnet inte vill träffa sin pappa. I sådana fall för domstolen ofta ett resonemang kring betydelsen av att det är bra för barnet att träffa sin pappa. Samma resonemang förekommer när barnet har fyllt tolv år och dess vilja normalt bör beaktas.

Barnombudsmannen har vad gäller verkställighetsmål gjort en genomgång av 50 slumpvis utvalda länsrättsdomar åren 1991-1994. Den genomgången visar att barnets vilja varken redovisas eller beaktas i mer än hälften av målen. I de avgöranden där domstolen har redovisat barnets uppfattning tillmäts den endast betydelse i en tredjedel av fallen, trots att de flesta barnen var tolv år eller äldre.⁴

⁴ Barnombudsmannens rapport 1996, s 57f

Barn vars ena eller båda föräldrar sitter i fängelse

Ett problem som vi vill peka på, är förhållandet för de barn vars ena eller båda föräldrar sitter i fängelse. Även dessa barn har rätt till en regelbunden personlig kontakt med sina föräldrar.

Det finns ingen statistik eller andra uppgifter på hur många barn det rör sig om. Inte heller finns det några uppgifter om var barnen befinner sig under den tid mamma eller pappa sitter i fängelse. Erfarenhetsmässigt kan man dock anta att fler kvinnor än män har vårdnaden om sina barn och att pappornas barn i hög utsträckning vistas hos sina mammor. Kvinnor som blir föremål för intagning i häkte eller på anstalt uppvisar ofta en komplex social problembild. Det kan därför på goda grunder antas att det inte är en ovanlig situation att barnen är placerade i familjehem och att det förekommer att syskon är placerade på olika håll.

Kvinnor som medför barn vid intagningen i anstalt eller häkte eller som därefter föder barn, kan enligt 14 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. och 41 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt ges tillstånd att ha sitt barn hos sig. Kriminalvården skall samråda med socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Under budgetåren 1991/92 till 1996 har antalet barn som vistas i anstalt tillsammans med en förälder uppgått till respektive 25, 10, 16, 15 och 19 stycken. Samtliga barn har varit under två år och den genomsnittliga tiden i anstalt för barnen har varierat mellan två och tre månader.

I en rapport från Kriminalvårdsstyrelsen 1993⁵ belystes bl.a. förhållandet att många kvinnliga intagna har vårdnad om barn och de intagnas inställning till att barn vistas på anstalten. Av de tillfrågade svarade 44 % att de hade barn under 18 år. Cirka 40 % av dessa hade barn under sju år och ytterligare 38 % hade barn som var äldre än sju år men under 15 år. Nästan 60 % av dem som hade barn hade också vårdnaden om dem och de flesta hade bott tillsammans med barnen före anstaltsvistelsen. Cirka hälften av kvinnorna var negativa eller ambivalenta i sin inställning till att barn vistades i anstalten tillsammans med modern. Andra hälften var positiva eller i vart fall positiva när det gällde ganska små barn. Det finns inte några motsvarande uppgifter beträffande manliga intagna, men många av dessa har naturligtvis också barn under 18 år. Man kan dock anta att en lägre andel av de manliga intagna har vårdnaden om sina barn.

⁵ Kriminalvårdsstyrelsens rapport 1993:1

Fängelseutredningen, som hade i uppdrag att göra en utvärdering av kriminalvården i anstalt efter 1974 års kriminalvårdsreform, anförde i sitt huvudbetänkande⁶ bl.a. att det system som utvecklats vad gäller barn i anstalt förefaller fungera på ett godtagbart sätt och ansåg därför inte att någon lagändring var erforderlig. Enligt utredningen kunde ett år anses vara en lämplig åldersgräns för barn som vistas i anstalt med en förälder, under förutsättning att det fanns goda fysiska möjligheter att ta emot ett spädbarn.

Förhållandena för intagna i svenska fängelser har länge varit debatterade och föremål för olika reformer. Däremot har situationen för barn till intagna varit relativt lite uppmärksammas. När barnen har diskuterats har intresset vanligen fokuserats på dem som vistas tillsammans med en förälder i häkte eller anstalt. Andra former för att upprätthålla kontakt mellan barn och intagna föräldrar har inte beaktats i någon nämnvärd utsträckning. När frågan om kontakter mellan de intagna och deras barn har varit aktuell, har den ofta belysts med utgångspunkt från den intagnes behov och inte utifrån barnets behov.

Inom kriminalvården har detta problem uppmärksammas alltmer och det pågår viss verksamhet i syfte att underlätta för barn och föräldrar att ha kontakt med varandra under anstaltstiden. Något som har ytterligare försvårat möjligheterna för barn och föräldrar att ha kontakt, är urholkningen av närhetsprincipen, och de kostnader som följer för resor, telefonsamtal etc. Det man arbetar med är bl.a. ett "Föräldraprogram" enligt en modell hämtad från USA. I första hand riktar man sig till de anstalter där det finns kvinnor. Man genomför kurser i föräldraskap där man försöker lära kvinnor och män hur de skall förhålla sig till sina barn, bry sig om sina barn i första hand vid kontakten med dem och inte lasta över sina egna bekymmer och oro på barnen. Det pågår också en utveckling med besökslägenheter, där man skall kunna ta emot och vistas med sina barn. Det besöksrum som finns på anstalterna idag är många gånger mycket torftiga och inte alls lämpade att umgås med barn i. Det finns också en "semesteranstalt" dit den intagne kan ansöka om att få komma med sin familj. För att få komma dit skall man vara skötsam och vistelse beviljas i treveckorsperioder. Där har även under många år bedrivits kurser i föräldraskap.⁷

Regeringen har mot den bakgrund som redovisats här för avsikt att under hösten 1997 ge ett uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen att se över förhållandena för barn vars föräldrar är

⁶ SOU 1993:76

⁷ Uppgifterna inhämtade vid samtal med tjänstemän på Kriminalvårdsstyrelsen

intagna i häkte eller kriminalvårdsanstalt. Utgångspunkten för översynen skall vara att hänsynen till barnets bästa skall komma i första hand. Ett övergripande mål skall också vara att så långt som möjligt minska skadeverkningarna för barnen. Styrelserna skall göra en genomgripande översyn av förhållandena för barn vars föräldrar är intagna i kriminalvårdsanstalt och häkte samt föreslå åtgärder som kan förbättra deras situation. De frågor som särskilt skall belysas är barns behov i samband med att en förälder tas in i häkte eller anstalt, myndigheternas kännedom om barnens existens, förhållandena för barn som vistas tillsammans med en förälder i häkte eller anstalt, kontakten mellan intagna och deras barn, åtgärder för att stödja intagna i föräldrarollen samt samarbetet mellan berörda myndigheter.

Familjesplittring och familjeåterförening i samband med utlänningsärenden

Frågor om familjesplittring och familjeåterförening i samband med ärenden enligt utlänningslagen har behandlats i vår delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115). Det kan vidare noteras att de bestämmelser i utlänningslagen (1989:529) som reglerar uppehållstillstånd i s.k. anknytningsfall har varit föremål för en utvärdering av Utlänningsnämnden⁸ och ses nu över i den parlamentariska kommitté som har till huvuduppgift att behandla instans och processordningen i mål och ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagen m.m.⁹ Det finns därför ingen anledning för vår kommitté att ytterligare beröra dessa frågor.

10.2.3 Våra överväganden

Innebörden av artikel 9 i Barnkonventionen är att staten har ett ansvar för att göra allt man kan för att undanröja de hinder som finns för att barnen skall få rätt till båda föräldrarna. Lagstiftningen och de ekonomiska styrmedel som finns får inte motverka barnets rätt till både mor och far. Det är väl belagt att det oftare är fäderna än mödrarna som är frånvarande i barnens liv. I en nyligen presenterad forskningsrapport från Stockholms stads FoU-enhet, som undersökt 70 vårdnadstvister vid Stockholms tingsrätt under åren 1990-1996, framgår att modern fick vårdnaden i 70 % av fallen och fadern i

⁸ Utlänningsnämnden, ADM 96/05571

⁹ Dir 1997:20

20 %. Således var det endast i 10 % av fallen som domstolen dömde till antingen gemensam vårdnad eller att vårdnaden skulle flyttas över till särskilt förordnad vårdnadshavare.¹⁰ I den rapport som regeringens s.k. Pappagrupp presenterade 1995¹¹ påpekas sambandet mellan synen på pappans roll efter en skilsmässa och möjligheterna att motivera honom till en högre grad av delaktighet före en eventuell skilsmässa. Gruppen konstaterade att samhället ger dubbla budskap, som inte minst kommer till uttryck vid skilsmässor och separationer och ifrågasatte bl.a. varför inte fadern får gemensam vårdnad i samband med att han bekräftat faderskapet. Gruppen ansåg att samhället diskriminerar mannen och att detta går ut över barnen.

Gemensam vårdnad gäller i och för sig som huvudprincip även efter skilsmässan, men i verkligheten kan den ikullkastas, eftersom båda föräldrarna kan väsentligt försvåra eller omintetgöra den i praktiken. Samma sak gäller rätten till umgänge. Den svenska lagstiftningen reglerar rätten till umgänge, och det är barnets bästa som skall vara vägledande. Men det är ändå föräldraperspektivet som gör sig gällande. Det är föräldern som kan väcka talan om umgänge och det är föräldern som kan väcka talan om verkställighet. Barnet kan inte göra sin rätt till umgänge med frånvarande förälder gällande, utan är helt beroende av att föräldrarna agerar i hans eller hennes intresse. Barnkonventionen utgår från *barnets* rätt till sina föräldrar. Makten och ansvaret över att umgänget fungerar ligger i stor utsträckning hos den förälder som barnet bor hos, men naturligtvis har även umgängesföräldern ett stort ansvar.

¹⁰ FoU Rapport 1997:6

¹¹ Ds 1995:2

Frågor om vårdnad och umgänge har behandlats av bl.a. Vårdnadstvistutredningen.¹² Utredningen föreslår i de avseenden som behandlas här, att det i föräldrabalken tas in en bestämmelse som erinrar om den möjlighet föräldrarna har till samarbetsavtal. Utredningen föreslår också att gemensam vårdnad skall kunna komma i fråga även om en av föräldrarna motsätter sig en sådan ordning. En förutsättning skall dock vara att gemensam vårdnad är bäst för barnet. I anslutning härtill skall domstol kunna besluta om umgänge också i de fall där föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och domstol skall vid gemensam vårdnad kunna avgöra vem av föräldrarna barnet skall bo tillsammans med. Utredningen föreslår också en uttrycklig regel om att barnet har rätt till umgänge med den förälder som det inte bor tillsammans med och båda föräldrarna skall ha ansvar för att barnets behov av umgänge tillgodoses.

Vårdnadstvistutredningens förslag syftar till att betona vikten av samförståndslösningar och underlätta för föräldrar att i så stor utsträckning som möjligt komma överens om hur frågor om vårdnad och umgänge m.m. skall lösas. Ett annat syfte med förslagen är att bana väg för en ökad användning av gemensam vårdnad.

Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande i regeringskansliet. Arbetet är inriktat på att en proposition skall kunna presenteras senare i år.

Om den förälder som barnet skall umgås med är bosatt på en annan ort än barnet, kan umgänget vara förenat med särskilda kostnader. Föräldrabalken innehåller inte någon bestämmelse som reglerar föräldrarnas inbördes ansvar för sådana kostnader. I rättspraxis har resekostnader beaktats i samband med fastställande av underhållsbidrag (se t.ex. NJA 1992 s.93). Föreskrifter som en domstol meddelar rörande umgänget kan också i undantagsfall innefatta angivande av hur resekostnaderna skall fördelas mellan föräldrarna (se NJA 1990 s. 219). Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen – 93¹³ har föreslagit att det i föräldrabalken införs en bestämmelse om att föräldrarna skall dela på resekostnaderna i förhållande till sin ekonomiska förmåga. Denna fråga bereds tillsammans med vårdnadstvistutredningens förslag.

Som vi angett i avsnitt 6.3 ser vi med tillfredsställelse på de ändringar i föräldrabalken om vårdnad och umgänge som har föreslagits. Barnperspektivet förstärks ytterligare och vår lagstiftning på detta område kommer att än bättre än tidigare harmoniera med andan och intentionerna i Barnkonventionen.

¹² SOU 1995:79

¹³ SOU 1995:26

Det finns emellertid ett område som ger anledning till oro, det är bestämmelserna om verkställighet. Det är svåra frågor, men synnerligen viktiga för de enskilda barn som berörs. Å ena sidan utgår lagstiftningen från att det är till barnets bästa att ha tillgång till och umgås med båda sina föräldrar och att den allmänna domstolen i sina avgöranden har utgått från vad som är till barnets bästa. Å andra sidan har ofta lång tid förflutit sedan avgörandet i allmän domstol och barnet har kommit att bli ett slagträ i konflikten mellan föräldrarna. Barnet utsätts för stora lojalitetskonflikter mellan föräldrarna genom att tvingas till något som han eller hon vet att den förälder det bor hos ogillar och motsätter sig. Man kan i sådana fall ställa sig frågan vad som *verkligen* är det bästa för barnet. Som vi konstaterat är lagstiftningen uppbyggd så att huvudregeln är att vad den allmänna domstolen beslutat skall gälla och att länsrätt/kammarrätt har litet utrymme till några andra bedömningar. I förarbetena till de utvidgade bestämmelserna om barns talerätt i mål och ärenden i domstolar, som infördes den 1 januari 1996, behandlades även frågan om verkställighetsmålen. I propositionen konstaterades "Målen har som regel föregåtts av en process i allmän domstol och kan därför sägas vara en fortsättning på den processen. Om barnet får komma till tals innan vårdnads- eller umgängesfrågan avgörs, bör någon föreskrift om utredning av barnets vilja även i verkställighetsmålen inte vara nödvändig. Som kammarrätten i Jönköping påpekar kan det ibland förflyta lång tid mellan avgörandena i de olika domstolarna, varför barnets inställning kan ha ändrats. Domstolen i verkställighetsmålet bör vara särskilt uppmärksam på den möjligheten".¹⁴

Vår uppfattning är att även verkställighetsreglerna måste anpassas till Barnkonventionen. Artikel 3 anger att barnets bästa skall komma i främsta rummet i *alla* åtgärder som rör barn, och artikel 12 talar om att barnet särskilt skall beredas möjlighet att höras i *alla* domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Dessa två bestämmelser är absoluta och hör till de grundläggande principerna i Barnkonventionen. Verksällighetskapitlet kan sägas vara "omodernt" på så sätt att när andra kapitel i föräldrabalken har tillförts ett uttalat barnperspektiv, har bestämmelserna i detta kapitel inte förändrats på motsvarande sätt. Även om uttrycket "barnets bästa" återfinns i de bestämmelser som reglerar i vilka fall verkställighet kan vägras och det uttalas att barnets vilja i vissa fall skall beaktas, är genom lagens konstruktion och syfte utrymmet för domstolen att göra en materiell

¹⁴ DS 1994:85, prop. 1994/95:224

bedömning av barnets bästa mycket begränsat. Att utrymmet är begränsat kan ju delvis motiveras med att verkställighetsmålen inte är till för en förnyad vårdnads- eller umgängesprocess. Vår utgångspunkt är naturligtvis heller inte att verkställighet av ett beslut om vårdnad eller umgänge alltid skulle vara till nackdel för barnet eller att barnet alltid skall få bestämma, utan poängen är att barnet skall få komma till tals och att domstolen skall beakta vad som i det enskilda fallet är till barnets bästa. Vi föreslår därför att bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken blir föremål för en översyn i syfte att förstärka barnperspektivet.

När det gäller barn med föräldrar i fängelse ser vi det uppdrag som regeringen avser att ge till Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen som oerhört viktigt utifrån barnets rätt till sina föräldrar. Som redovisats ovan, finns ingen kartläggning eller samlad kunskap om var och under vilka förhållanden barn vars ena eller båda föräldrar är intagna finns. Vi anser därför att det vore värdefullt om det i anslutning till den översyn som nu skall göras på regeringens uppdrag, också ges i uppdrag till berörd myndighet att undersöka möjligheterna att sammanställa sådan statistik. Denna statistik bör sedan kontinuerligt uppdateras. Vi vill också poängtera och lyfta in familjehemmens roll när det gäller barnets rätt till kontakt med föräldrar som är föremål för kriminalvård.

10.3 Olovligt bortförande av barn

Artikel 11

1. Konventionsstaterna skall vidta åtgärder för att bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet.

2. För detta ändamål skall konventionsstaterna främja ingåendet av bilaterala eller multilaterala överenskommelser eller anslutning till befintliga överenskommelser.

10.3.1 Artikelns innebörd

Denna artikel tar framförallt sikte på vårdnadstvister mellan föräldrar som bor i olika länder. Staterna har ett ansvar att se till att barn inte olovligt bortförs och kvarhålls i ett annat land. I detta syfte skall staterna arbeta för mellanstatliga överenskommelser eller anslutning till befintliga sådana. Den viktigaste överenskommelsen i det här avseendet är 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn.¹⁵ Sverige ratificerade denna konvention 1989 och den trädde för Sveriges del i kraft den 1 juni 1989.¹⁶

Andra internationella konventioner

I preamble till 1980 års Haagkonvention slås fast att barnets bästa är av största betydelse i frågor som rör vårdnaden om dem och att de stater som har undertecknat konventionen önskar ge barnen ett skydd på internationell nivå mot de skadliga effekterna av ett olovligt bortförande eller kvarhållande av dem. I artikel 1 fastställs att ändamålet med konventionen är att säkerställa ett snabbt återförande av barn som olovligen har förts ut till eller kvarhållits i en fördragsslutande stat och att tillförsäkra att rätten i en fördragsslutande stat till vårdnad och umgänge verksamt respekteras i andra fördragsslutande stater. Konventionen är tillämplig på varje barn under 16 år som hade

¹⁵ SÖ 1989:7

¹⁶ Prop. 1988/89:8, LU 10, rskr 19, SFS 1989:14

hemvist i en fördragsslutande stat omedelbart innan vårdnads- eller umgängesrätten kränktes (artikel 4). Ett bortförande eller ett kvarhållande av ett barn är att anse som olovligt om a) det strider mot en rätt till vårdnad som har anförtrotts en person, en institution eller något annat organ, antingen gemensamt eller för sig, enligt lagen i den stat där barnet hade sitt hemvist omedelbart före bortförandet eller kvarhållandet, och b) denna rätt verkligen utövades, antingen gemensamt eller var för sig, vid den tidpunkt då barnet fördes bort eller hölls kvar eller skulle ha utövats om inte bortförandet eller kvarhållandet hade ägt rum (artikel 3).

Till och med juni 1997 har 44 stater anslutit sig till Haagkonventionen.

Det finns även en Europarådskonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn.¹⁷

En ny konvention som gäller myndigheters behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i fråga om föräldrars ansvar (parental responsibility) och åtgärder till skydd för barn antogs den 19 oktober 1996 inom Haagkonferensen för internationell privaträtt. Sverige är en av 50 signatärstater. I konventionens preambel hänvisas till Barnkonventionen, som därmed skall beaktas vid konventionens tillämpning. Konventionen gäller barn upp till 18 års ålder. Den nya Haagkonventionen har ett vidare tillämpningsområde och skall ses som ett komplement till 1980 års Haagkonvention. I händelse av konflikt mellan konventionerna skall 1980 års konventions särreglering avseende just olovliga bortföranden och olovliga kvarhållanden gå före.

När det gäller olovliga bortföranden eller kvarhållanden av barn får 1996 års konvention betydelse främst på två sätt. För det första genom att konventionen på ett tvingande sätt reglerar myndigheternas behörighet att ta upp t.ex. vårdnadsfrågor och genom att den behöriga myndighetens beslut skall erkännas och verkställas i de övriga konventionsstaterna. Syftet är att hindra en "forum shopping" mellan föräldrarna i internationella vårdnadstvister. En brist i 1980 års Haagkonvention är att den inte direkt reglerar myndigheters internationella behörighet eller erkännande/verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden. Den inskränker sig till att vara en konvention om överflyttning, dvs. ett instrument för att i nödsituationer snarast möjligt återställa läget som det var innan det olovliga

¹⁷ SÖ 1989:8

bortförandet/kvarhållandet ägde rum. För det andra får konventionens artikel 7 särskild betydelse vid olovliga bortföranden/kvarhållanden av barn och kompletterar regleringen i 1980 års konvention. Bestämmelsen kom till främst i syfte att hindra att artikel 13.b i 1980 års konvention missbrukas på så sätt att stater utan goda grunder vägrar överflyttning. I korthet innebär artikel 7 att även om den stat dit barnet bortförts kommer fram till att barnet inte skall överflyttas till hemviststaten, behåller hemviststatens myndigheter under ett års tid exklusiv behörighet att avgöra vårdnadsfrågor. Det beslut i vårdnadstvist som sedan fattas i den ursprungliga hemviststaten måste sedan erkännas i den nya stat dit barnet bortförts.

10.3.2 Svenska förhållanden

1980 års Haagkonvention och Europarådskonventionen har transformerats till svensk rätt genom lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och överflyttning av barn (ofta kallad verkställighetslagen). Lagens bestämmelser gäller i förhållande till andra stater som har tillträtt antingen Europarådskonventionen eller Haagkonventionen. Regeringen får, under förutsättning av ömsesidighet, föreskriva att lagens bestämmelser skall tillämpas även i förhållande till en stat som inte har tillträtt någon av de nämnda konventionerna. Några sådana överenskommelser har inte träffats.

När det gäller Haagkonventionen är huvudregeln att barn som olovligen förts hit eller som olovligen kvarhålls här skall överflyttas till den från vilken barnet undanhållits, om barnet omedelbart före bortföranden eller kvarhållandet hade hemvist i en stat som tillträtt Haagkonventionen. Ett bortförande eller kvarhållande är olovligt, om bortförandet eller kvarhållandet strider mot den rätt att ta vård om barnet som dess vårdnadshavare eller någon annan har i den stat där barnet hade sitt hemvist omedelbart före bortförandet eller kvarhållandet och denna rätt också utövades vid den tidpunkt då barnet bortfördes eller kvarhölls eller skulle ha utövats vid denna tidpunkt om inte bortförandet eller kvarhållandet hade ägt rum (11 §). Ansökan om överflyttning görs hos länsrätten. Överflyttning får bl.a. vägras om det när ansökan gjordes har förflutit minst ett år från det olovliga bortförandet eller kvarhållandet och barnet har funnit sig till rätta i sin nya miljö, det finns en allvarlig risk för att överflyttningen skadar barnets kroppsliga eller själsliga hälsa eller i övrigt försätter barnet i en situation som inte är godtagbar, eller om barnet självt

motsätter sig överflyttningen och barnet har nått en sådan ålder och mognad att dess vilja bör beaktas (12 §).

Europarådskonventionen är, i motsats till 1980 års Haagkonvention, i första hand en konvention om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden och förutsätter att det finns ett vårdnadsavgörande som kan utgöra grund för verkställighet i den stat där det har meddelats. Om det när barnet fördes bort över en statsgräns inte fanns något avgörande om vårdnaden, skall varje senare avgörande som innehåller en förklaring om att barnet har bortförts olagligt gälla och kunna verkställas här (§ 5). Verkställighet får dock vägras om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för rättsordningen här i fråga om familj och barn, om avgörandet på grund av ändrade förhållanden uppenbarligen inte längre är förenligt med barnets bästa, om barnet vid den tidpunkt då förfarandet inleddes var medborgare eller hade hemvist här utan att ha någon motsvarande anknytning till ursprungslandet eller var medborgare både i ursprungsstaten och här i landet samt hade hemvist här, eller barnet enligt lagen i den stat där det är medborgare eller har hemvist har rätt att själv bestämma var det skall bo (6 §).

Utrikesdepartementet, som är centralmyndighet i förhållande till de båda konventionerna, hanterar 20–40 ärenden per år, cirka hälften gäller barn som olovligen förts till Sverige och kvarhålls här och den andra hälften barn som förts från Sverige.

Regeringsrätten har i några avgöranden under senare år prövat frågan om överflyttning enligt 11 § verkställighetslagen. I RÅ 1991 ref. 42 uppkom fråga om tillämpligheten av denna bestämmelse, när en svensk kvinna, bosatt med sin australiske man och deras gemensamma son i Australien, avreste till Sverige tillsammans med sonen och därefter stannade i Sverige. Regeringsrätten konstaterade att den nämnda bestämmelsen gäller endast i fråga om sådana olovliga bortföranden eller kvarhållanden som har skett efter det att lagen började tillämpas i förhållande till den stat där barnet hade sitt hemvist omedelbart före bortförandet eller kvarhållandet. Avresan hade skett med mannens medgivande. Det var därför inte fråga om något olovligt bortförande. Däremot förelåg olovligt kvarhållande, som påbörjats innan lagen började tillämpas i förhållande till Australien. Därmed uppkom frågan, om lagen kunde anses tillämplig på ett sådant kvarhållande, som visserligen pågick efter lagens ikraftträdande men som börjat dessförinnan. Regeringsrätten ansåg lagen inte vara tillämplig, i följd varav faderns ansökan om överflyttning lämnades utan bifall.

I två avgöranden på senare tid – RÅ 1995 ref. 99 och dom den 9 maj 1996 i mål nr 7505-1995 – har Regeringsrätten behandlat frågan om när ett bortförande eller kvarhållande är att anse som olovligt i verkställighetslagens mening. Båda fallen gällde ansökan om överflyttning av barn från Sverige till USA, med hänvisning till bl. a. 1980 års Haagkonvention. I det första fallet rörde det sig om ett barn som först (1992) hade förts till Sverige från USA mot faderns vilja. Barnet hade därefter mot moderns vilja (1993) förts till USA av fadern, för att återigen (1994) mot faderns vilja föras till Sverige av modern. Föräldrarna hade gemensam vårdnad om barnet, men det fanns ett interimistiskt vårdnadsavgörande i Sverige. Vårdnadstvisterna var också anhängiggjorda vid domstol i USA. Modern hade fått ett interimistiskt amerikanskt förordnande om vården av barnet, men med förbud att lämna USA med dottern.

I det andra fallet hade föräldrarna också gemensam vårdnad om barnet. Det fanns en av domstol i USA stadfäst överenskommelse mellan parterna om att föräldrarna skulle dela på den faktiska vårdnaden om dottern till dess hon fyllde 18 år på så sätt att barnet skulle bo växelvis hos modern och fadern till att börja med i tvåårsperioder hos vardera föräldern. När ansökan om överflyttning gjordes hade barnet i enlighet med överenskommelsen bott i Sverige hos modern i två år och skulle avtalsenligt flytta till sin far i USA för en tvåårsperiod.

Regeringsrätten konstaterade att det är vilken innebörd som tillmäts begreppet hemvist som har en avgörande betydelse vid tillämpningen av verkställighetslagens bestämmelser om överflyttning. Regeringsrätten för vidare följande resonemang:

I lagen finns ingen definition av hemvistbegreppet men i förarbetena (prop. 1988/89:8 s. 36 och s. 40) hänvisas till de uttalanden om hemvistbegreppet som gjordes i samband med att en definition av begreppet hemvist år 1973 togs in i 7 kap. 2 § lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Enligt den definitionen skall den som är bosatt i viss stat anses ha sitt hemvist där, om bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses stadigvarande (se prop. 1973:158 s. 78 ff). Vid tolkningen av hemvistbegreppet i verkställighetslagen bör emellertid särskilt beaktas att lagen tillhör den s.k. traktatstyrda lagstiftningen. Vid tolkningen av lagens hemvistbegrepp bör därför särskild hänsyn tas till Haagkonventionens terminologi och syfte. Haagkonventionens motsvarighet till begreppet hemvist, "habitual residence", är inte heller definierat. Allmänt kan sägas att det vid en prövning

av hemvistfrågan enligt konventionen i första hand blir fråga om en helhetsbedömning av sådana objektiva konstaterbara förhållanden som en vistelses längd, föreliggande sociala bindningar och andra förhållanden av mera stadigvarande anknytning till det ena eller andra landet. När det gäller ett litet barn får vårdnadshavarens hemvist och de familjemässiga och sociala förhållandena i övrigt avgörande betydelse.

I det första målet uttalade Regeringsrätten vidare:

En särskild fråga när det gäller mindre barns hemvist är vad som skall gälla när barnet står under föräldrarnas gemensamma vårdnad och flyttas från ett land till ett annat i strid med den ena vårdnadshavarens vilja. Det har i olika sammanhang hävdats att en sådan ändring av barnets vistelseförhållanden inte bör medföra att barnet får ett nytt hemvist. Det är dock oklart vilken räckvidd denna princip har. Vad särskilt beträffar verkställighetslagen och den bakomliggande Haagkonventionen bör beaktas att ett övergripande syfte, såsom redan nämnts, är att skydda ett barn mot de skadliga effekterna av att ryckas upp ur den invanda miljön och att lagens hemvistbegrepp – liksom konventionens "habitual residence" har till funktion bl.a. att ange den form av anknytning till ett land som ger rätt till skydd enligt lagen resp. konventionen. Det är inte förenligt med detta syfte att låta ett bortförande som skett mot den ena vårdnadshavarens vilja utan vidare medföra en ändring av barnets hemvist. Å andra sidan synes det inte heller vara förenligt med nämnda syfte att betrakta de omständigheter under vilka ett bortförande skett som ett permanent hinder mot ett etablerande av ett nytt hemvist. Har barnet vistats i det nya landet under sådan längre tid och under sådana förhållanden att barnet där fått en anknytning av just det slag som de aktuella reglerna åsyftar, bör något hinder inte föreligga mot att anse att ett nytt hemvist har förvärvats. I sammanhanget bör särskilt uppmärksammas att bestämmelserna i 12 § verkställighetslagen – liksom i art. 12 i konventionen – innebär att en överflyttning av ett olovligen bortfört barn kan vägras om, när en ansökan om överflyttning görs, minst ett år har förflutit från bortförandet och barnet har funnit sig till rätta i sin nya miljö.

Regeringsrätten konstaterar härefter att eftersom fadern efter det olovligen bortförandet av barnet till Sverige 1992 inte ansökte om överflyttning, hade nytt hemvist etablerats i Sverige efter utgången av tolv månadersfristen. Bortförandet till USA 1993 ansågs inte ha medfört ytterligare förändring av barnets hemvist, varför bort-

förandet till Sverige 1994 inte kunde anses olovligt i den mening som anges i 11 § andra stycket överflyttningslagen.

I det andra avgörandet konstaterade Regeringsrätten att barnet hade vistats hos sin mor i Sverige i drygt två år och att hon anpassat sig väl till förhållandena på bostadsorten när frågan om överflyttning blev aktuell och att hon därigenom hade hemvist i Sverige. Den överenskommelse som hade stadfästs av domstol i USA föranledde ingen annan bedömning. Därigenom var inte kvarhållandet av barnet olovligt i den mening som avses i 11 § andra stycket överflyttningslagen.

Båda dessa senare avgöranden i Regeringsrätten har föranlett kritik från USA, som anser att Sverige inte respekterar avgöranden av amerikanska domstolar.

Det förekommer naturligtvis också att barn olovligen förs till Sverige från en stat som inte har anslutit sig till Haagkonventionen, och även det motsatta förhållandet att barn förs från Sverige till en icke-konventionsstat. När det gäller barn som olovligen förs från Sverige handlar det ofta om fall där modern är svensk eller nordisk och fadern för bort barnet till sitt tidigare hemland. UD får kännedom om ca 15-20 ärenden per år som gäller icke-konventionsstater, ungefär lika många i varje riktning. Att många länder inte har tillträtt 1980 års Haagkonvention, beror på olika rättstraditioner och rättsuppfattningar samt även djupgående kulturella skillnader. I t.ex. muslimska länder är barnen hela familjens angelägenhet och det är fadern som är föräldraauktoriteten. En ytterligare komplikation är att barnet eller barnen ofta har dubbla medborgarskap och således är medborgare i det land till vilket det förts. Vad som i sådana situationer kan göras, är att den kvarvarande föräldern får ansöka om att få vårdnaden hos domstol i det land till vilket barnet har förts.

För att belysa komplexiteten i de fall ett barn olovligen förts till Sverige från en stat som inte har anslutit sig till Haagkonventionen, kan ett nyligen inträffat fall vara av intresse.

Det gäller en svensk kvinna som olovligen har tagit med sina barn, som aldrig har bott i Sverige, till Sverige från ett land som inte har anslutit sig till Haagkonventionen. Föräldrarna har gemensam vårdnad om barnen. Fadern har vid svensk domstol ansökt om överflyttning av barnen med stöd av bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken. Kammarrätten i Jönköping har i dom den 25 september 1996, mål nr 3496-1996, avslagit faderns begäran. Kammarrätten har som skäl för sitt avslag först anfört att överflyttningslagen inte är tillämplig på den grunden att Singapore (det land där barnen hade sitt hemvist) inte har anslutit sig till Haagkonventionen. Kammarrätten har därefter

prövat yrkandet utifrån bestämmelserna i 21 kap. 7 och 8 §§ föräldrabalken. I dessa bestämmelser anges att barnets vårdnadshavare, när barnet vistas hos annan, kan ansöka om överflyttning av barnet. Detta gäller även när föräldrarna har gemensam vårdnad och en av dem utan beaktansvärt skäl egenmäktigt för bort eller håller kvar barnet. Länsrätten kan vägra överflyttning om det av hänsyn till barnets bästa är påkallat att frågan om vårdnaden prövas av allmän domstol. Kammarrätten har därvid konstaterat att eftersom frågan om vårdnad är föremål för prövning i allmän domstol skall verkställighet vägras.

Högsta domstolen fastslog i ett avgörande den 26 mars 1997 (NJA 1997 s.196) att moderns talan om vårdnad skall upptagas av svensk domstol. Högsta domstolen har till utveckling av sitt beslut anfört följande.

En faktor som i allmänhet är av betydelse vid avgörandet av om svensk domsrätt föreligger i vårdnadstvister är barnets hemvist. Om ett barn mot vårdnadshavarens vilja flyttas från ett land till ett annat, kan detta inte i och för sig medföra att barnet skall anses ha förvärvat ett nytt hemvist. När det gäller barn som står under föräldrarnas gemensamma vårdnad har Högsta domstolen uttalat att ett nytt hemvist, generellt sett, inte etableras om en ändring av förhållandena sker i strid med vårdnadshavarens vilja (NJA 1995 s 241). Detta innebär att den som under sådana omständigheter fört ett barn till Sverige inte utan vidare kan påräkna att svensk domstol prövar en här väckt talan om överförande av vårdnaden om barnet. För fall då ett vårdnadsyrkande framställs i ett äktenskapsmål finns emellertid en särskild lagreglering som ger svensk domstol en något mera vidsträckt behörighet. Sålunda anges i 3 kap. 6 § i 1904 års lag att frågor angående vårdnaden om barn får upptagas i äktenskapsmål. I ett nyligen meddelat avgörande (NJA 1997 s. 154) har Högsta domstolen uttalat att detta lagrum visserligen ger svensk domstol behörighet att pröva vårdnadsfrågor som uppkommer i äktenskapsmål men att det inte kan anses föreligga någon skyldighet för domstolen att alltid ta upp yrkanden om sådana frågor till prövning. Huruvida yrkandena skall prövas får bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen av om domstol i äktenskapsmål skall ta upp ett vårdnadsyrkande till prövning har det ansetts vara av särskild vikt om barnet vistas i Sverige eller i utlandet. – – – I det nu aktuella fallet föreligger en speciell omständighet så tillvida som EA egenmäktigt fört barnen till Sverige, och frågan uppkommer om detta bör få till följd att svensk domstol, trots att barnen vistas i Sverige skall avvisa hennes yrkande om vårdnad eller om hennes handlande enbart

skall tillmätas betydelse vid den materiella bedömningen av vårdnadsfrågan. – – – Genom sitt tillträde till Europarådskonventionen och Haagkonventionen har Sverige åtagit sig förpliktelser i förhållande till övriga konventionsstater, och bestämmelserna i 1989 års lag har i överensstämmelse härmed begränsats till att gälla i förhållande till dessa stater. Singapore är inte part i vare sig Europarådskonventionen eller Haagkonventionen. Något sådant förordnade som avses i 1 § tredje stycket nämnda lag har inte meddelats beträffande Singapore. Bestämmelserna i lagen är därför inte tillämpliga i det nu aktuella fallet. – Strävandena att motverka bortföranden av barn har inte lett till att 3 kap. 6 § i 1904 års lag i dess lydelse från 1973 har ändrats. Inte heller har i övrigt nya lagregler införts som begränsat den svenska domsrätten i vårdnadsfrågor (jfr dock 22 § i 1989 års lag vari föreskrivs att domstol under vissa omständigheter, i fall då Haagkonventionen är tillämplig, skall uppskjuta sitt beslut i en vårdnadsfråga). Med hänsyn till det anförda kan den omständigheten att EA mot JA:s vilja tagit med sig barnen till Sverige inte anses utgöra tillräcklig grund för att avvisa hennes talan i vårdnadsfrågan .

I sammanhanget kan det även vara av värde att påpeka att Högsta domstolen i avgörandet NJA 1974 s. 629 slagit fast att utländska vårdnadsavgöranden gäller i Sverige endast när det i svensk lag finns stöd för ett erkännande. Sådant lagstöd är emellertid mycket begränsat i dag, med följderna att utländska vårdnadsavgöranden i det stora flertalet fall inte gäller här i landet. Där lagstöd för erkännande finns grundar det sig på Sveriges konventionsförpliktelser.

I samband med andra internationella kontakter med stater som inte har anslutit sig till 1980 års Haagkonvention försöker man från svensk sida upplysa om och informera om Haagkonventionen och det positiva med den konventionen. Sverige har bl.a. för några år sedan överlämnat ett förslag till Iran och efterhört om intresse finns att ingå ett bilateralt avtal liknande Haagkonventionen. Den frågan är ännu inte avslutad. Sverige försöker också att finna andra sätt att komma överens, bl.a. genom att träffa avtal som möjliggör kontakten mellan barn och föräldrar. Ett avtal om upprättande av en svensk-tunisisk konsultativ kommission för civilrättsliga spörsmål har träffats med Tunisien 1995. Avtalet anknyter uttryckligen till artikel 11 i Barnkonventionen och ordalydelsen i artikel 9.3 är införd i avtalet. Kommissionen skall ha i uppdrag att bl.a. "verka för respekt för den rätt som tillkommer det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot

barnets bästa" och i detta syfte underlätta umgängesrätten för den förälder som inte har vårdnaden om barnet. Ett liknande avtal finns mellan Sverige och Egypten. Dessa avtal har möjliggjort kontakt mellan kvarvarande förälder och barn. Det kan nämnas att Norge har ett liknande avtal med Tunisien. Även Frankrike och Belgien har träffat bilaterala avtal med Tunisien, dock inte med exakt samma innebörd som det svensk/tunisiska.¹⁸

Det finns även en bestämmelse i brottsbalken, 7 kap. 4 §, om egenmäktighet med barn.

Den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som har vårdnaden om barnet döms för egenmäktighet med barn till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte utgör brott mot frihet. Detsamma gäller, om den som gemensamt med någon annan har vårdnaden om ett barn under femton år utan beaktansvärt skäl egenmäktigt bortför barnet eller om den som skall ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom själv tar sig rätt. Är brottet grovt, skall gärningsmannen dömas till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

10.3.3 Våra överväganden

Genom artikel 11 i Barnkonventionen har Sverige iklätt sig ett ansvar att aktivt verka för att bekämpa olovliga bortföranden och kvarhållanden av barn i utlandet. Ordet *utlandet* skall naturligtvis tolkas i förhållande till var barnet annars skulle ha sitt normala hemvist. Även Sverige kan vara utlandet för barn som olovligen förts hit eller kvarhålls här. Konventionstexten innebär därmed en skyldighet för Sverige att verka för ett återförande av barn som olovligen bortförs till eller kvarhålls i Sverige. Punkt 2 av artikeln uttalar att staterna för detta ändamål skall främja ingåendet av bilaterala eller multilaterala överenskommelse eller anslutning till befintliga överenskommelser. Denna ordalydelse innebär emellertid inte att den materiella bestämmelsen i punkt 1 inte gäller i avsaknad av sådana överenskommelser.

¹⁸ Uppgifterna inhämtade vid samtal med ansvariga tjänstemän inom UD

Att Sverige har tillträtt de viktigaste konventionerna på området, är betydelsefullt. Det är också viktigt att Sverige verkar i konventionernas syfte, dvs. när det gäller Haagkonventionen att säkerställa ett snabbt återförande av barnet till den stat från vilken det har förts bort. 1980 års Haagkonvention är en samarbetskonvention och bygger på ömsesidig respekt. Utgångspunkten för konventionen är att ett olovligt bortförande är skadligt för barnet och syftet är att ge barnen ett skydd på internationell nivå mot de skadliga effekterna av ett olovligt kvarhållande eller bortförande och att säkerställa ett snabbt återförande. En viktig förutsättning är därför att staterna, respekterar varandras avgöranden i vårdnads- och umgängesfrågor på lika villkor. Vidare är det viktigt att staterna hittar snabba förfaranden och aktivt arbetar för ett återförande i båda riktningarna. En annan förutsättning för att ett återlämnande av ett barn skall komma i fråga, är att myndigheterna i den stat dit barnet bortförts och myndigheterna i barnets hemviststat samarbetar med varandra. För barnets bästa, måste staterna se till att en överflyttning sker under trygga former. Vid konventionens utarbetande utgick man ifrån att barnet regelmässigt skulle bortföras/kvarhållas av den icke vårdnadshavande föräldern. I praktiken har det emellertid visat sig att det i stället i mycket stor utsträckning är barnets primära vårdnadshavare som gör sig skyldig till ett olovligt bortförande av barnet.¹⁹

Den rättspraxis som har utvecklats när det gäller de icke-konventionsreglerade fallen och som har redogjorts för, visar tydligt på vissa brister i den svenska lagstiftningen. Detta anser vi vara oroväckande och inte i Barnkonventionens anda.

När det gäller såväl konventionsärenden som icke-konventionsärenden menar vi att det är av synnerlig vikt att processerna inte tillåts dra ut på tiden. Eftersom det i verkställighetslagen finns en bestämmelse om att överflyttning kan vägras "om det finns en allvarlig risk för att överflyttningen skadar barnets kroppsliga eller själsliga hälsa eller i övrigt försätter barnet i en situation som inte är godtagbar", kan en utdragen process få till följd att överflyttning vägras just med anledning härav. Vi menar att det inte är godtagbart om en bortförande förälder genom att exempelvis söka förhåla en

¹⁹ Uppgiften hämtat från diskussion vid Specialkommissionens inom Haagkonferensen för internationell privaträtt möte den 17-21 mars 1997 (Maarit Jäntärä-Jareborg Ju/L2)

process därigenom åstadkommer att barnet så småningom befinner sig i en sådan situation att överflyttning måste vägras. Det kan i sammanhanget också förtjänas att påpekas att barnets bästa tillgodoses bäst genom att Haagkonventionen efterlevs.

Sverige bör vidare snarast ratificera 1996 års Haagkonvention, eftersom det är en global konvention som saknar motsvarighet och som skulle kunna fylla ut en besvärlig lucka i de gällande regleringarna. För Sveriges anslutning talar särskilt att konventionen innehåller regler om myndigheters behörighet och erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden. Det är första gången sådana regler har införts i en global konvention.

Att Sverige arbetar aktivt för att påverka andra stater att också ansluta sig till Haagkonventionen eller att träffa bilaterala överenskommelser, är mycket positivt och helt i enlighet med Barnkonventionens syfte. Eftersom alla stater i världen, med två undantag, har anslutit sig till Barnkonventionen, kan det vara värdefullt att också föra fram denna konvention som ett argument för att ingå sådana överenskommelser.

Som anförts ovan, erkänner Sverige inte utländska vårdnadsavgöranden annat än i ytterst begränsad utsträckning, egentligen endast i förhållande till de stater som har tillträtt Europarådskonventionen, de nordiska staterna och Schweiz. Detta förhållande sammantaget med den tolkningen av svensk domsrätt i vårdnadsmål som kommit till uttryck genom det avgörande av Högsta domstolen som refererats ovan, uppmuntrar naturligtvis till olovligt bortförande/kvarhållande av barn här i landet, eftersom den förälder som mot den andre förälderns vilja för med sig ett barn till Sverige därigenom skaffar sig fördelar i vårdnadstvist. Detta är inte tillfredsställande och det kan diskuteras om det kan sägas vara i enlighet med de åtaganden Sverige har gjort enligt Barnkonventionen. Det grundläggande synsättet som kommer till uttryck i såväl Barnkonventionen som i Haagkonventionen är att olovligt bortförande av barn skall bekämpas och att barn så snart som möjligt skall återföras till sin hemmiljö. För att Sverige skall kunna sägas leva upp till sina åtaganden enligt Barnkonventionen är det viktigt att staten också visar respekt för andra staters avgöranden i vårdnads- och umgängesfrågor. Som Högsta domstolen påpekade i NJA 1997 s. 196 har bestämmelserna i 1904 års lag inte ändrats efter att Sverige tillträtt Haagkonventionen, Europarådskonventionen eller Barnkonventionen. Vi vill även peka på bestämmelsen i 22 § verkställighetslagen, som anger att det föreligger hinder för domstol att besluta om vårdnad eller vård enligt

LVU, om det föreligger en ansökan om överflyttning enligt 11 § samma lag.

Vi anser att det är nödvändigt med en översyn av regelsystemet inom detta område för att Barnkonventionens intentioner skall efterlevas. Att bestämmelsen finns med i konventionen, beror naturligtvis på att det inte kan anses vara i barnets intresse att den ene föräldern tar sig självständig rätt och berövar barnet rätten till den andre föräldern.

Det är vidare angeläget att verksamma medel för att stimulera ett frivilligt återlämnande av det bortförda eller kvarhållna barnet utvecklas. Vid ett möte inom Haagkonferensen för internationell privaträtt i mars i år aktualiserades frågan om att den bortförande föräldern skulle kunna få resan tillbaka till barnets hemviststat betald. Ett sådant system finns redan i Australien och Nya Zeeland och erfarenheterna av det är mycket positiva och t.o.m. kostnadsbesparande. I Finland överväger man f.n. att tillsätta särskilda fondmedel för ändamålet. Enligt uppgift från UD har även Skottland och Schweiz liknande system, där man av allmänna medel bekostar resan för återförande. I artikel 26 i 1980 års Haagkonvention regleras frågan om kostnader. Däri anges bl.a. att staten får kräva betalning för utgifter som uppkommer eller väntas uppkomma i samband med själva återlämnandet av barnet. Vidare anges att den myndighet som beslutar om återlämnande eller beslut rörande rätten till umgänge får ålägga den person som har fört bort eller kvarhållit barnet att betala nödvändiga utgifter som har uppkommit för sökanden, inbegripet bl.a. resekostnader och kostnader för barnets återlämnande. Konventionen uppställer inget hinder för staten att bistå med kostnader för återförande av barnet. Idag finns ingen möjlighet att i Sverige erhålla bidrag av allmänna medel till resekostnader eller andra kostnader för barnets återlämnande. Vi anser därför att det är angeläget att det övervägs en möjlighet att erhålla ekonomiskt bidrag ur allmänna medel för att underlätta återförandet av barn såväl till Sverige som till annan stat, från vilken barnet olovligt har bortförts eller kvarhållits.

10.4 Adoption

Artikel 21

Konventionsstater som erkänner och /eller tillåter adoption skall säkerställa att barnets bästa främst beaktas och skall

- a) säkerställa att adoption av ett barn godkänns endast av behöriga myndigheter, som i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden och på grundval av all relevant och tillförlitlig information beslutar att adoptionen kan tillåtas med hänsyn till barnets ställning i förhållande till föräldrar, släktingar och vårdnadshavare och att, om så krävs, de personer som berörs har givit sitt fulla samtycke till adoptionen på grundval av sådan rådgivning som kan behövas;*
- b) erkänna att internationell adoption kan övervägas som en alternativ form av omvårdnad om barnet, om barnet inte kan placeras i en fosterfamilj eller adoptivfamilj eller inte kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland;*
- c) säkerställa att det barn som berörs av internationell adoption åtnjuter garantier och normer som motsvarar dem som gäller vid nationell adoption;*
- d) vidta alla lämpliga åtgärder för att vid internationell adoption säkerställa att placeringen inte leder till otillbörlig ekonomisk vinst för de personer som medverkar i denna;*
- e) främja, där så är lämpligt, målen i denna artikel genom att ingå bilaterala eller multilaterala arrangemang eller överenskommelser och inom denna ram sträva efter att säkerställa att placeringen av barnet i ett annat land sker genom behöriga myndigheter.*

10.4.1 Artikelns innebörd

I artikelns inledning framhålls att barnets bästa skall vara styrande för alla överväganden som rör adoption. Konventionsstaten skall säkerställa att adoption endast får ske efter beslut av behörig myndighet och efter samtycke av berörda föräldrar, anhöriga eller deras ställföreträdare. Härigenom garanteras att ett beslut om adoption fattas utifrån tillförlitliga uppgifter och dessutom enligt de regler som gäller i landet.

Samma regler skall ställas på internationella adoptioner som vid inhemsk adoption. Konventionsstaten skall vidta alla lämpliga åtgärder i syfte att förhindra obehörig vinning för någon som medverkar vid en adoption. En internationell adoption skall, om barnet inte kan få en tillfredsställande vård i hemlandet, kunna övervägas som en alternativ form av omvårdnad.

En konventionsstat skall sträva efter att placering av barn i ett annat land sker genom behörig myndighet eller organisation.

Även artikel 20 berör till viss del adoptioner. Det är här fråga om ursprungslandets skyldighet gentemot ett barn som är i behov av särskilt skydd och bistånd från statens sida om barnet av olika skäl har skilts från det egna hemmet för en längre eller kortare tid. Det kan då vara frågan om situationer då barnets hemförhållanden är sådana att barnet, för sitt eget bästa inte kan kvarstanna i sin familjemiljö. Adoption nämns i artikeln som ett alternativ till lösning i en sådan situation (för en närmare redogörelse av artikel 20 hänvisas till avsnitt 13.2.1).

Andra internationella konventioner

Konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner som antogs på Konferensen för internationell privaträtt i Haag år 1993 bygger, liksom Barnkonventionen, på principen om barnets bästa. Enligt denna konvention skall möjligheterna att omhänderta barnet inom det egna landet prövas före alternativet med internationell adoption.

Ansvar för adoptioner skall delas mellan ursprungs- och mottagarlandet. Ursprungslandet har skyldighet att försäkra sig om att förutsättningarna för adoption är uppfyllda när det gäller barnet. Ursprungslandet har vidare ansvaret för att erforderliga samtycken ges av berörda personer och myndigheter. Mottagarlandet ansvarar för att de presumtiva adoptivföräldrarna är lämpliga och att de fått rådgivning. Mottagarlandet svarar också för att barnet tillåts komma in och stanna permanent i landet.

Tanken med konventionen är att ett system med samarbete kring internationella adoptioner skall införas mellan de stater som ansluter sig till konventionen. Detta skall förhindra handel med barn. Konventionen skall också garantera att de adoptioner som genomförs enligt konventionens bestämmelser erkänns i alla konventionsländer. I preamblen anges att vid utarbetandet av konventionen hänsyn har

tagits till de principer som finns upptagna i internationella instrument, i synnerhet Barnkonventionen.

Mellan de nordiska länderna gäller 1931 års konvention om internationellt privaträttsliga bestämmelser om äktenskap, adoption och förmynderskap. Genom vad som sägs i artikel 39 i Haagkonventionen inverkar inte konventionen på den nordiska konventionen.

10.4.2 Svenska förhållanden

Lagstiftning

Haagkonventionen har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Härigenom kommer svensk rätt att innehålla tre olika regelsystem rörande internationella adoptioner; den svenska autonoma icke konventionsbundna adoptionsregleringen (4 kap. föräldrabalken, socialtjänstlagen m.fl. författningar), Haagkonventionsregleringen och den internordiska regleringen. I proposition 1996/97:91 om internationella adoptionsfrågor anförs att det autonoma icke konventionsbundna regelsystemet, så långt möjligt bör vara likt konventionsregleringen för att underlätta rättstillämpningen.

Regleringen i Haagkonventionen får i Sverige sin största betydelse för adoptioner där barnet kommer från ett land som även det har ratificerat Haagkonventionen, dvs. där Sverige uppträder som mottagarland. I förhållande till övriga länder, förutom de nordiska länderna, gäller det autonoma icke konventionsbundna regelsystemet. När det gäller den svenska lagstiftningens förenlighet med Barnkonventionen behandlades detta av Adoptionslagstiftningsutredningen.²⁰ Utredningen angav i sitt betänkande att FN-kommitténs granskning av Sveriges första rapport om den svenska efterlevnaden av Barnkonventionen visar att den svenska lagstiftningen och de principer som gäller vid tillämpningen av svenska lagar återspeglar konventionens bestämmelser väl. Kommittén påtalade dock att Sverige saknar ett särskilt system för systematisk uppföljning av hur det faktiskt går för adopterade barn från utlandet i svenska familjer. Kommittén rekommenderade att åtgärder borde vidtas för att närmare övervaka situationen för dessa barn.

²⁰ SOU 1994:137

Utredningen anförde vidare i sitt betänkande att socialnämndens ansvar för barn och ungdom enligt 12 § SoL även innefattar adoptivbarn. Utredningen ansåg att det inte förelåg skäl att inrätta ett särskilt organ för uppföljning av de adopterade barnens situation då detta ansvar ligger hos kommunen. Däremot föreslog utredningen ett tillägg till 12 § som skulle lyfta fram och förtydliga detta ansvar. En bestämmelse med ett sådant innehåll kommer också att införas från den 1 januari 1998.²¹

Faktiska förhållanden

Sedan 1960-talet har det vuxit fram rådgivnings- och utbildningsverksamhet för adoptivföräldrar. Här har Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) en central roll som huvud- och expertmyndighet när det gäller att förmedla information i adoptionsfrågor till berörda grupper. Andra viktiga instanser är socialtjänsten och barnhälsovården samt olika organ som tillhandahåller psykologhjälp och barnpsykiatrisk verksamhet. De auktoriserade adoptionsorganisationerna anordnar studiecirklar för blivande och nyblivna adoptivföräldrar, regelbundna möten kring adoptionsfrågor och rådgivning m.m.

Det finns också ett behov av särskilt stöd och hjälp för adopterade barn, vilket bekräftats genom olika forskningsrapporter. Huvudintrycket från såväl inhemska som utländska studier är emellertid att adoptivbarn anpassar sig väl.²² Barn som är äldre när de adopteras bör, även om de anpassar sig förvånansvärt snabbt, ses som en grupp där det föreligger större risk för svårigheter av olika slag. Detta stöds av en studie av 84 utlandsfödda barn i Skåne och Östergötland som vid studietillfället var i åldern 11-18 år.²³ Bland dessa barn fanns en grupp som visade svåra relationsmässiga och sociala problem i tonåren. Barnets ålder vid adoptionen och traumatiska upplevelser före denna hade betydelse för arten av symptom och risken att utveckla störningar. Enligt studien är ensamstående adoptivföräldrar en grupp som behöver extra stöd och hjälp under barnens tonår.

²¹ Prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264).

²² Cederblad M, 1987

²³ Cederblad M Utlandsfödda adoptivbarn – anpassningsproblem i tonåren.

10.4.3 Våra överväganden

Det svenska regelsystemet för utländska adoptioner och de svenska förhållandena i övrigt innebär enligt vår mening att det finns goda förutsättningar för att de adopterade barnen får växa upp under lugna och trygga förhållanden.

Den svenska adoptionslagstiftningen har genom inkorporeringen av Haagkonventionen och den översyn av den svenska adoptionslagstiftningen som därvid gjorts fått en utformning som väl överensstämmer med Barnkonventionens bestämmelser och anda. Det förtydligande som har gjorts i socialtjänstlagen beträffande socialnämndens ansvar för de adopterade barnen kommer enligt vår mening att stärka deras ställning. Det är därvid av särskild vikt att situationen för de riskgrupper som kan identifieras bland de utländska adoptivbarnen uppmärksammas.

10.5 Barnomsorg

Artikel 18

3. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till.

10.5.1 Artikelns innebörd

I det ursprungliga polska förslaget till text fanns inget stadgande om barnomsorg. Det växte fram i arbetsgruppens diskussioner om vilket ansvar staten respektive föräldrarna har gentemot barnet. I artikel 18 formuleras ansvarsförhållandena mellan familjen och staten i två punkter. För det första slår artikeln fast att barn har rätt till båda föräldrarna och att det är föräldrarna som gemensamt har huvudansvaret för barnets utveckling (artikel 18.1). För det andra stadgas att staten har en skyldighet att ge bistånd till föräldrarna då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran (artikel 18.2). I artikelns tredje punkt heter det sedan att "staten skall säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till" (artikel 18.3). Ett sätt för staten att bistå föräldrarna i

deras föräldrauppgift är således att tillhandahålla barnomsorg för barn till förvärvsarbetande föräldrar.

Det fanns i arbetsgruppen delade meningar om hur omfattande statens ansvar att tillhandahålla barnomsorg skulle vara. En invändning mot att stadgandet över huvud taget skulle vara med var att det för många utvecklingsländer skulle vara omöjligt att uppfylla på grund av resursbrist. Andra hävdade att det var viktigt att stadgandet fanns med även om vissa länder av resursbrist inte skulle kunna förverkliga just den artikeln omedelbart. Så småningom nåddes konsensus med formuleringen att staten skall säkerställa att barn har rätt att åtnjuta "den barnomsorg som de är berättigade till".

Arbetsgruppen diskuterade också kvaliteten inom barnomsorgen. Länge fanns i artikel 18 (3) en formulering som lade ett tungt ansvar på staten att säkerställa att barnomsorgen uppfyller "av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet". Men formuleringen ströks med motiveringen att sådana kvalitetskrav inte enbart kan gälla barnomsorgen utan alla institutioner och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn. Därför placerades denna formulering som en övergripande bestämmelse i artikel 3 (3).

I FN-kommitténs tolkning av artikel 18 (3) har små barns behov av barnomsorg kraftigt betonats. Men kommittén betonar samtidigt att inte heller skolbarn bör lämnas ensamma hemma. Antingen bör arbetsvillkoren för föräldrar förändras så att de har möjlighet att ta hand om sina barn eller också bör skolbarnsomsorg byggas ut, menar FN-kommittén. I kommentarerna till Island uttrycker kommittén oro för föräldrars alltför långa arbetsdagar: "The Committee notes that the best interest of the child to spend time in his/her family environment may be infringed by the long working hours of parents and that sufficient measures have not been taken to prevent children from being alone at home during their parents 'working hours'".

10.5.2 Barnomsorgen i Sverige – en översikt

I socialtjänstlagen anges sedan den 1 januari 1995 kommunernas ansvar för barnomsorgen. Tidigare var kommunerna skyldiga att genom en planmässig utbyggnad erbjuda barnomsorg. Bestämmelsen i socialtjänstlagen innebär att kommunerna är skyldiga att faktiskt tillhandahålla plats inom barnomsorgen till alla barn mellan 1 och 12 år vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar eller till barn som har ett eget behov av barnomsorg, den så kallade barnomsorgsgarantin

(14 a §). Plats skall erbjudas utan oskäligt dröjsmål och så nära barnets hem eller skola som möjligt (14 b och c §§).

Kraven på kommunerna skall främst ses mot bakgrund av 1985 års riksdagsbeslut *Förskola för alla barn* som innebar att alla barn skulle ha rätt att från och med ett och ett halvt års ålder fram till skolstarten delta i en organiserad förskoleverksamhet. Förskolan skulle, enligt 1985 års principbeslut, vara fullt utbyggd 1991. Men trots en omfattande utbyggnad var det emellertid fortfarande brist på platser under de första åren av 1990-talet.

Asylsökande barn och barn som av annat skäl söker uppehållstillstånd i Sverige omfattas inte av barnomsorgsgarantin. Kommunerna har inte skyldighet att ordna förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som inte är bosatta i Sverige och asylsökande anses inte som bosatta här i landet. Det bör dock observeras att asylsökande barn kan ha rätt till barnomsorg, förutsatt att de är barn som behöver särskilt stöd.

Socialtjänstlagen reglerar vidare i vilka former som kommunen skall bedriva barnomsorg. Även kvalitetskrav preciseras i lagen. Verksamheten skall utgå från varje barns behov och det skall finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek och lokalerna skall vara ändamålsenliga. Vidare betonas att barnomsorgen har ett särskilt ansvar för barn med behov av särskilt stöd.

Barnomsorgen skall, liksom all annan verksamhet inom socialtjänsten, genomsyras av de värderingar som formuleras i socialtjänstlagens portalparagraf. Barnomsorgen skall främja demokrati, jämlikhet och ansvar samt aktivt verka för att grundlägga dessa värderingar hos barnen. Därutöver har regeringen fastställt övergripande mål som skall vara styrande för barnomsorgens utformning, organisation och innehåll. Dessa mål innehåller bl.a. att barnomsorgen genom pedagogisk gruppverksamhet skall ge barn stöd och stimulans för deras emotionella, sociala och intellektuella utveckling och bidra till goda uppväxtvillkor, barn med behov av särskilt stöd skall i sin utveckling ges den omsorg som deras speciella behov kräver, barnomsorgen skall underlätta för föräldrar att förena förvärvsarbete och studier med vård och ansvar för barn samt att verksamheten skall utformas i samarbete med föräldrarna för att därigenom öka deras delaktighet, medansvar och inflytande.

Barnomsorgen i Sverige har av tradition haft en dubbel funktion. Den skall dels göra det möjligt för föräldrarna att förena föräldraskap med förvärvsarbete eller studier, dels stödja och stimulera barns

utveckling och bidra till goda uppväxtvillkor. Under hela barnomsorgens historia har det pågått en diskussion om vilken funktion som är viktigast, om barnomsorgen är till för barnen eller föräldrarna.

Från statsmakternas sida har barnomsorgens olika funktioner och mål inte rangordnats utan alla aspekter har tillmätts samma värde. Däremot har de olika delmålen påverkat verksamheten på olika sätt. Målet att ge föräldrar möjligheter att kombinera föräldraskap med arbete eller studier har till exempel varit styrande vid valet av barnomsorgsform. Sverige har till skillnad från de flesta andra länder utanför Norden valt att utforma barnomsorgen på ett sådant sätt att det skall vara möjligt för båda föräldrarna att arbeta heltid. Daghem som är öppna hela dagarna och under hela året är därför den form av barnomsorg som är vanligast i Sverige. Innehållet i verksamheten har däremot styrts av det pedagogiska målet för barnomsorgen. Barnomsorgspedagogiken vilar på en tydligt redovisad utvecklingspsykologisk grund och de metoder som används har valts med utgångspunkt från att barnen skall få bästa möjliga stimulans med hänsyn till sin utvecklingsnivå. Pedagogiken präglas av det uppväxande barnets behov av ett individuellt utformat stöd. Inläring i förskolan sker främst genom lek och skapande aktiviteter.

Den kommunala barnomsorgen med förskola och skolbarnomsorg började byggas ut på allvar under 1970-talet och sedan dess har antalet barn inskrivna i daghem, fritidshem och familjehem ökat med över 600 000, från 61 000 till över 690 000 mellan åren 1970 och 1995. Inte i något annat europeiskt land har barnomsorgen nått en sådan täckning som i Sverige. Sverige är också ett av de få länder i världen där kommunernas skyldighet att erbjuda barnomsorg är reglerad i lag.

Utbyggnaden har gått mycket snabbt och har ännu inte avstannat. Ny lagstiftning och stora barnkullar har medfört ett mycket stort antal nya platser de två senaste åren. Sammantaget omfattar barnomsorgen i dag en stor majoritet av förskolebarnen och en stor del av de yngre skolbarnen. I slutet av 1995 var över en halv miljon förskolebarn inskrivna i någon form av barnomsorg. Det innebär att närmare tre fjärdedelar (72 % av samtliga barn mellan 1 och 6 år var inskrivna. Det är en ökning med ungefär 10 % sedan 1991. Våren 1996 kunde närmare 90 % av kommunerna tillhandahålla plats i daghem eller familjedaghem till förskolebarn inom tre till fyra månader efter det att föräldrarna anmält behov. 95 % av kommunerna kunde på motsvarande sätt erbjuda skolbarn plats i fritidshem eller familjedaghem.

Barnomsorgen är både volym- och kostnadmässigt den största av de kommunala verksamheterna inom socialtjänsten och också den verksamhet som har berörts mest av kommunernas budgetnedskärningar. Socialstyrelsen konstaterade 1993 att kommunernas nedskärningar var relativt sett större inom verksamheter som rörde barn och unga än inom övriga områden. De största nedskärningarna hade gjorts inom barnomsorgen.²⁴ Hur utvecklingen har varit sedan 1993 är svår att bedöma på grund av de stora förändringar inom kommunal verksamhet generellt. Enligt kommunernas budgetplaner för 1997 framgår dock att förskolan är den verksamhet som de största neddragningarna planeras. Detta skall dock ses i relation till att antalet barn minskar. Mellan åren 1996 och 1998 räknar man med att 100 000 färre barn har behov av förskola.

Att "lyfta ut" sexåringarna från daghemmen till organiserad sexårsverksamhet har varit en viktig effektiviseringsåtgärd i kommunerna, liksom att integrera fritidshemmen i skolan. Andra vanliga sätt att begränsa kostnaderna har varit att öka antalet barn i grupperna, att minska antalet anställda och att höja avgifterna. I början av 1980-talet var det ovanligt med fler än 15 barn i en daghemsgrupp. 1993 hade var tredje daghemsavdelning 18 barn eller fler. Samtidigt som barngrupperna blivit större har antalet anställda vid daghemmen minskat.

Fram till 1992 hade merparten av kommunerna genomfört nedskärningar av kostnaderna inom barnomsorgen utan allvarliga kvalitetsförsämringar. Denna bedömning gjordes av Socialstyrelsen 1993, men det konstaterades samtidigt att det fanns ett "växande antal kommuner med brister i flera viktiga kvalitetskriterier". I de kommuner där budgetnedskärningar och förändringar varit genomtänkta och väl förberedda hade verksamheten inte utsatts för allvarliga försämringar. Men i delar av storstäder och vissa förortskommuner hade förändringarna varit så omfattande och snabba att det, enligt Socialstyrelsen, inte gått att upprätthålla en verksamhet som överensstämmer med de mål som finns för barnomsorgen.²⁵

Kostnadsminskningarna har fortsatt under 1994 och 1995. Personaltätheten har minskats ytterligare och barngrupperna har blivit ännu större, framför allt i fritidshemmen. Socialstyrelsens uppföljning av den nya barnomsorgslagstiftningen våren 1996 visar att de genomsnittliga gruppstorlekarna har ökat i samtliga barnomsorgsformer. Lokaler som inte är anpassade till verksamheten har blivit ett allt större problem. Öppna förskolor har minskat i omfatt-

²⁴ Socialstyrelsen 1994:4

²⁵ Se föregående not

ning och har kortare öppethållande. Samtidigt har avgifterna höjts och många kommuner har skärpt reglerna för tillgång till plats när föräldrarna är arbetslösa eller föräldralediga. Socialstyrelsens uppföljningar ger en generell bild. Tilläggas skall att det finns stora variationer såväl mellan olika kommuner som mellan olika förskolor. De flesta förskolor har mött effektiviseringskraven med ändrade arbetssätt.

Någon nationell utvärdering av kvaliteten inom barnomsorgen i process och resultat termer finns inte. Det går därigenom inte att svara konkret på frågor om hur barnen *faktiskt* har det på förskolan. Däremot finns uppföljningar av kvaliteten i strukturtermer. Det råder i dag relativt stor samstämmighet om vilka faktorer som är väsentliga för god kvalitet inom barnomsorgen. Socialstyrelsen har inom ramen för projektet *Aktiv uppföljning* definierat ett tiotal sådana områden och enligt det senaste regleringsbrevet till Socialstyrelsen heter det att styrelsen skall följa kvalitetsutvecklingen inom barnomsorgen. Barngruppernas storlek och sammansättning samt personaltäthet är de faktorer som avgör vilken verksamhet som kan bedrivas inom barnomsorgen. Hög kompetens hos personal och ledning, möjlighet till kompetensutveckling, kontinuitet i barn- och personalgrupper är exempel på andra viktiga kvalitetsfaktorer. Utifrån dessa kan man mot bakgrund av de ovan redovisade förändringarna inom barnomsorgen på goda grunder anta att den generella kvaliteten inom barnomsorgen har sänkts under de senaste åren. Socialstyrelsen har i allmänna råd för barnomsorgen formulerat att barn bör erbjudas barnomsorgsplatser oberoende av föräldrarnas sysselsättning, till exempel barn vars föräldrar är arbetslösa, invandrabarn, barn som bor i glesbygd eller barn som av olika skäl saknar lekkamrater. Dessa barn kan ha ett eget behov av barnomsorg.²⁶

Den uppföljning som Socialstyrelsen har gjort för 1995 visar att kommunerna inte prioriterar "barnets behov" som grund för rätt till barnomsorgsplatser. Våren 1996 hade 80 procent av kommunerna särskilda regler som trädde i kraft när en förälder blev arbetslös. Barn, som redan hade plats fick i allmänhet behålla den, men med någon form av tidsbegränsning. Tidsbegränsningen gällde en viss tid per dag (vanligen tre timmar), ett visst antal månader eller en kombination av dessa. Sammantaget innebar reglerna att i 122 av landets 288 kommuner förlorade förskolebarnet förr eller senare sin barnomsorgsplatser när en förälder miste sitt arbete medan de fick gå kvar under ett begränsat antal timmar per dag i 108 kommuner. Skolbarnet förlorade sin plats i 148 kommuner och fick gå kvar med tidsbegränsning i 55

²⁶ Allmänna råd från Socialstyrelsen 1995:2

kommuner. De barn som står utanför barnomsorgen har mycket svårt att få en plats så länge någon av föräldrarna saknar arbete. Endast var tionde kommun hade våren 1996 regler som möjliggjorde att barn till arbetslösa föräldrar kunde få en plats i barnomsorgen.

10.5.3 Våra överväganden

Barnkonventionen ålägger således staten att säkerställa att barn får den barnomsorg *som de är berättigade till*. Detta måste rimligen tolkas så att staten måste följa utvecklingen inom barnomsorgen på ett sådant sätt att det är möjligt att kontrollera om kommunerna lever upp till socialtjänstens stadgande om barnomsorg samt att staten måste vidta åtgärder i den mån vissa kommuner eller enskilda daghem inte upprätthåller en verksamhet som överensstämmer med de mål som finns för barnomsorgen.

Det kan på basis av de uppföljningar som har gjorts och som har redovisats ovan, konstateras att *kvantitativt* lever Sverige i princip upp till Barnkonventionens stadgande om att barn skall få den barnomsorg som de är berättigade till. Som redogjorts för ovan befinner sig landet inte långt ifrån full behovstäckning inom barnomsorgen. Detta har dock skett till priset av allt större barngrupper. Ökningen av barngruppernas storlek har inte bara skett i syfte att begränsa kostnaderna, det har också varit ett sätt att snabbt åstadkomma fler platser. I Socialstyrelsens uppföljning av den nya barnomsorgslagstiftningen våren 1996 angav tre fjärdedelar av kommunerna att de under det senaste året tillskapat nya platser i barnomsorgen genom att ta in fler barn i befintliga daghem- och fritidshemsavdelningar.

Mot bakgrund av de minskade resurserna till barnomsorgen samtidigt som antalet platser ökat utan att personaltätheten ökat i motsvarande grad kan det ifrågasättas om samtliga kommuner klarar de kvalitetskrav som socialtjänstlagen ställer på barnomsorgen. I socialtjänstlagens 13 b § står det att "barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek".

Att fastställa vad "lämplig sammansättning och storlek" innebär låter sig inte göras, skriver Socialstyrelsen i sina allmänna råd, eftersom det varierar från grupp till grupp. En grupp barn kan uppfattas som för stor i ett sammanhang och lämpligt stor i ett annat. En grupp som förändras, till exempel genom att ålders- och könsfördelningen ändras kan uppfattas som större än den var tidigare fastän antalet barn är detsamma. En grupp som håller på att formas och där barnen ännu inte har hunnit bygga upp relationer sinsemellan

uppfattas ofta som "större" än en grupp med barn som har känt varandra under en längre tid. Gruppstorleken måste med andra ord, enligt Socialstyrelsen, relateras till barnens ålder och kön, antal barn med olika språk, kontinuiteten i barngruppen och antal barn som behöver särskilt stöd.

Vi vill inte ifrågasätta vikten av att barngruppernas storlek och sammansättning avgörs utifrån de lokala behoven. Men vi vill ändå framhålla att det trots allt *finns* en övre gräns för när barnantalet blir så stort att barnets bästa äventyras. Även om hänsyn tas till barnens ålder och kön, antal barn med olika språk, kontinuitet och antal barn som behöver särskilt stöd, finns en gräns för hur många barn som kan tas omhand på ett för barnen utvecklande sätt. Generellt kan sägas att en grupp får inte vara större än att varje barn har tillgång till en vuxen när det behöver. Den bör heller inte vara mindre än att varje barn har möjlighet att hitta lekkamrater i ungefär samma ålder och av båda könen.

Budgetnedskärningar, omorganisationer, större barngrupper och minskad personaltäthet leder inte nödvändigtvis till försämringar i kvaliteten. Det finns många exempel och flera studier som visar att nedskärningarna inom barnomsorgen har fått positiva effekter genom att arbetet på sina håll har blivit mer planerat och målinriktat. Samordningen mellan skola, skolbarnomsorg och barnomsorg är exempel på förändringar som ofta har gett positiva effekter.²⁷

Vi vill dock betona att det finns en gräns för hur stora nedskärningar som kan göras utan att den generella nivån sjunker så mycket att barnets bästa inte tillgodoses. Den gränsen har uppenbarligen passerats i vissa kommuner. Socialstyrelsen har till exempel gjort ett antal specialstudier, där verksamheten vid några förskolor beskrevs som "ett tillstånd som närmast kan betecknas som kaotiskt".²⁸

Vi vill vidare fästa uppmärksamheten på att en försämring av den generella kvaliteten inom barnomsorgen främst drabbar de barn som mer än andra är beroende av en god barnomsorg. Hit hör barn med behov av särskilt stöd, invandrabarn och de yngsta barnen. Även barn till arbetslösa föräldrar, som under de senaste åren blivit en allt större grupp, kan räknas hit.

Enligt socialtjänstlagens 16 § skall barn med behov av särskilt stöd anvisas plats i förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnomsorg om inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på annat sätt. Av 13 b § framgår att barnomsorgsverksamheten skall utgå från varje barns

²⁷ Social service, vård och omsorg i Sverige 1996. Socialstyrelsen.

²⁸ Socialstyrelsens rapport 1994:4 s. 69

behov och att barn som av olika skäl behöver särskilt stöd skall få sina behov tillgodosedda. De allra flesta kommuner har särskilda centrala medel som är avsedda för barn som behöver särskilt stöd. Det är resurser som då inte belastar barnomsorgen generellt. I många kommuner finns en uttalad ambition att säkerställa dessa resurser och det finns ofta direktiv att budgetnedskärningar inte får gå ut över barn med behov av särskilt stöd. Man avser då i allmänhet barn med olika typer av funktionshinder. Kommunerna har således i stor utsträckning lyckats behålla särskilda stödåtgärder för funktionshindrade barn.²⁹ I praktiken har detta visat sig innebära att barn vars funktionshinder eller störning kan *diagnostiseras* fortfarande får särskilt stöd inom barnomsorgen. Däremot får inte barn med mindre tydliga och uttalade störningar eller funktionshinder det stöd som de behöver. Det rör sig till exempel om barn med koncentrationssvårigheter och barn med psykosociala eller känslomässiga svårigheter.

För många av dessa barn har den viktigaste insatsen hittills varit den höga *generella kvaliteten* inom barnomsorgen med möjligheten till trygga och stabila vuxenkontakter. Dessa barn har alltså fått det stöd de behöver inom den ordinarie verksamheten. Men när kvaliteten inom barnomsorgen sjunker, när barngrupperna ökar och möjligheterna till vuxenkontakt minskar, så dras samtidigt stödet till dessa barn in.

Ytterligare en grupp barn som är särskilt beroende av en hög generell kvalitet inom barnomsorgen med kontinuitet och trygga vuxenkontakter är barn med svenska som andraspråk. När personaliteten minskar och barngruppernas storlek blir större försvåras möjligheterna att ge barnen daglig språkträning i svenska. Förskolans mål för invandrabarn är att lägga grunden för aktiv tvåspråkighet och dubbel kulturell identitet. Det skall ske genom aktivt stöd för barnens båda kulturer, stöd i hemspråket och i svenska som andraspråk. Andelen invandrabarn som får hemspråksstöd har sjunkit under de senaste åren.

Vad gäller de asylsökande barnen vill vi anföra följande. Barnkonventionen stadgar att staten skall säkerställa att barn till förvärvsarbete föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till. Eftersom även asylsökande i vissa fall har rätt att förvärvsarbeta, 4 kap 3a § utlänningsförordningen (1989:547), bör även dessa barn omfattas av barnomsorgsgarantin för att Barnkonventionens artikel 2 och 18 (3) skall anses vara uppfylld.

²⁹ Se föregående not

Vi vill också i detta sammanhang betona de yngre barnens behov av trygghet, kontinuitet, vuxenkontakt och överblickbarhet. Såväl nationell som internationell forskning visar att det för små barn är nödvändigt med små grupper och få vuxna för att få en god kvalitet i omsorgen.³⁰ Det kan vara direkt skadligt för barn under tre år att vistas i så stora grupper att de inte får någon kontakt med vuxna. Som nämnts går det dock inte att exakt fastställa var gränsen för det möjliga går, det vill säga hur stora småbarnsgrupper kan vara för att det fortfarande skall vara möjligt för personalen att hålla kontakt med varje enskilt barn.

När det gäller barn vars föräldrar är arbetslösa, vill vi understryka att bestämmelserna i socialtjänstlagen lyfter fram barnets eget behov av barnomsorg, oavsett föräldrarnas sysselsättning och utan att barnet är i behov av särskilt stöd. I lagens förarbeten sägs att "det bör inte uppställas krav på att föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar för att plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen skall erbjudas". I Barnkonventionens artikel 3 stadgas att i alla beslut som rör barn skall barnets bästa sättas i främsta rummet. Det innebär bland annat att en individuell bedömning skall göras i varje enskilt fall. Regler som på ett generellt sätt begränsar barnets rätt till barnomsorgsplats när en förälder är arbetslös kan inte anses överensstämma med Barnkonventionens bestämmelser och anda och inte heller med socialtjänstlagen. En individuell bedömning utifrån barnets bästa måste göras i varje enskilt fall. För många barn har möjligheten att behålla sin plats i barnomsorgen stor betydelse. Men alla föräldrar och alla barn upplever inte arbetslösheten som enbart negativ. I vissa fall kan förälderns ökade tid för barnet upplevas positivt, vilket ytterligare understryker vikten av att det görs en individuell bedömning i varje enskilt fall.

³⁰ Pramling I, Socialstyrelsen 1993.

Klart är dock att förskolan har stor betydelse för många barn när föräldrarna är arbetslösa, vilket bl.a. framgår av en rapport där förskolans betydelse för arbetslösa föräldrar och deras barn studerats.³¹ Framförallt förskolans sociala betydelse för barn lyfts fram i rapporten. I förskolan får barnet kamrater, vilket många har svårt för hemma eftersom "alla" vistas i förskolan, det får också möjlighet till gemenskap i en grupp, stimulans och aktivitet. I rapporten betonas också att förskolan kan kompensera det eventuellt bristande stöd som föräldrarna kan ge i en utsatt situation som arbetslöshet är. Genom att erbjuda barn till arbetslösa föräldrar en plats i barnomsorgen ges barnet också ett indirekt stöd genom att föräldrarna själva upplever förskolan som ett stöd i en svår situation.

En fungerande barntillsyn av något slag är vidare av stor betydelse för arbetslösa föräldrars möjlighet att söka arbete aktivt och att snabbt kunna påbörja en anställning. Arbetslösa föräldrar som förlorar sin daghemsplats riskerar att gå miste om sin arbetslöshetsersättning, eftersom A-kassornas regler säger att den arbetslöse skall stå till arbetsmarknadens förfogande, det vill säga ha möjlighet att med kort varsel ta ett anvisat arbete. Denna regel tolkas av flera A-kassor som att den som inte har barnomsorgsplats, inte heller kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

³¹ FOU-rapport 1997:2

10.6 Barn med handikapp

Artikel 23

1. Konventionsstaterna erkänner att ett barn med fysiskt eller psykiskt handikapp bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället.

2. Konventionsstaterna erkänner det handikappade barnets rätt till särskild omvårdnad och skall, inom ramen för tillgängliga resurser, uppmuntra och säkerställa att det berättigade barnet och de som ansvarar för dess omvårdnad får ansökt bistånd som är lämpligt med hänsyn till barnets hälsotillstånd och föräldrarnas förhållanden eller förhållandena hos andra som tar hand om barnet.

3. Med hänsyn till att ett handikappat barn har särskilda behov skall det bistånd som lämnas enligt punkt 2 i denna artikel vara kostnadsfritt, då så är möjligt, med beaktande av föräldrarnas ekonomiska tillgångar eller de ekonomiska tillgångarna hos andra som tar hand om barnet och skall syfta till att säkerställa att det handikappade barnet har effektiv tillgång till och erhåller undervisning och utbildning, hälso- och sjukvård, habilitering, förberedelse för arbetslivet och möjligheter till rekreation på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling, innefattande dess kulturella och andliga utveckling.

4. Konventionsstaterna skall i en anda av internationellt samarbete främja utbyte av lämplig information på området för förebyggande hälsovård och medicinsk, psykologisk och funktionell behandling av handikappade barn, innefattande spridning av och tillgång till information om habiliteringsmetoder, skol- och yrkesutbildning, i syfte att göra det möjligt för konventionsstater att förbättra sina möjligheter och kunskaper och vidga sin erfarenhet på dessa områden. Särskild hänsyn skall därvid tas till utvecklingsländernas behov.

10.6.1 Artikelns innebörd

I den uppräkningslista som finns i artikel 2 av icke-diskrimineringsgrunder ingår begreppet handikapp. Artikel 23 befäster ytterligare den rätt som tillkommer ett barn med handikapp att komma i åtnjutande av de rättigheter som stadgas i Barnkonventionen och poängterar ett antal

särskilda åligganden för staten i syfte att för ett barn med handikapp säkerställa dess värdighet, främja dess självförtroende och möjliggöra dess aktiva deltagande i samhället.

Det barnet skall erhålla särskild omvårdnad och de som ansvarar för barnet skall, inom ramen för statens tillgängliga resurser, få det bistånd som är lämpligt med hänsyn till barnets tillstånd och föräldrarnas förhållanden. Biståndet skall vara kostnadsfritt, då så är möjligt. Biståndet skall syfta till att barnet erhåller undervisning och utbildning, hälso- och sjukvård, habilitering, förberedelse för arbetslivet och möjligheter till rekreation. Biståndet skall ges på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling.

10.6.2 Svenska förhållanden

Den grundläggande principen i svensk handikappolitik och lagstiftning är att människor med funktionshinder skall få möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra (SoL 21 §). Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver (13 b §). I skollagen (1985:1100) är utgångspunkten att alla barn och ungdomar skall ha tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet. Hänsyn skall tas till elever med särskilda behov. För barn och ungdomar som inte kan gå i grundskolan och gymnasieskolan därför att de är utvecklingsstörda eller har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder finns särskolan. För barn som på grund av synskada, dövhet, hörselskada eller talskada inte kan gå i grundskolan eller motsvarande del av särskolan, finns specialskolan. När det gäller gymnasieskolan finns det bestämmelser om Rhanpassad utbildning för elever med svårt rörelsehinder. Huvudprincipen när det gäller skola och barnomsorg är således att barn med funktionshinder så långt det är möjligt skall integreras i den vanliga verksamheten, den som är till för alla barn. Socialtjänstlagen kommer från den 1 januari 1998 att kompletteras med en portalbestämmelse om barnets bästa. Denna princip kommer då också att gälla barn med handikapp, vilket stärker även deras ställning.

En ytterligare grundläggande utgångspunkt är att barn med handikapp skall få växa upp med sin familj och vårdas av sina föräldrar. Detta återspeglas i att inriktningen på de stödinsatser som finns är att de kanaliseras genom föräldrarna.

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ges för dem som tillhör lagens personkrets rätt till tio olika insatser. De insatser som är ägnade för barn är 1) råd och stöd, 2) personlig assistans, 3) ledsagning, 4) kontaktperson, 5) avlösarservice i hemmet, 6) korttidsvistelse utanför det egna hemmet, 7) korttidstillsyn för barn över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov samt 8) boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet. Insatserna beviljas i de flesta fall barnet, men de kommer också föräldrar tillgodo genom resultatet av insatsen eller den avlastning som den medför. Den som har fyllt 15 år skall själv ansöka hos kommunen om att erhålla en insats enligt LSS. Rätten till habilitering regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Insatserna är kostnadsfria för den som erhåller insatsen.

Utöver denna form av bistånd finns ett antal olika bidragsformer till föräldrar till handikappade barn, i syfte att underlätta för barnen och föräldrarna i vardagen. Det handlar bl.a. om rätt till bilstöd, vårdbidrag, handikappersättning, förtidspension för den som fyllt 16 år, föräldraförsäkring, färdtjänst och riksfärdtjänst samt bostadsanpassningsbidrag.

Handikappombudsmannen, som har till uppgift att bevaka frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter och intressen,³² har i sin senaste rapport till regeringen³³ särskilt lyft fram situationen för handikappade barn i skolan. Myndigheten har därvid bl.a. pekat på behovet av stöd och insatser till barn med dolda funktionshinder samt tillgängligheten till skolorna för barn med rörelsehinder. Några särskilda förslag till åtgärder lämnas inte, utan ombudsmannen vill avvakta de utredningar som pågår när det gäller elever med funktionshinder.

10.6.3 Våra överväganden

Den genomgång av svensk lagstiftning som vi har gjort, visar att Sverige väl lever upp till Barnkonventionens anda och målsättning.

³² Lag (1994:749) om Handikappombudsman och förordning (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen

³³ Handikappombudsmannens rapport till regeringen 1996

Svenska handikappade barn kan allmänt sett sägas vara väl omhändertagna och deras föräldrar får olika former av stöd från samhället. Detta hindrar naturligtvis inte att det finns behov och önskemål där ytterligare förbättringar kan göras. Det ligger emellertid utanför den här kommitténs uppdrag.

Ett viktigt påpekande som denna kommitté vill göra utifrån Barnkonventionen, är att vid de konsekvensbeskrivningar som vi menar alltid måste göras vid nedskärningar och förändringar inom den offentliga verksamheten, skall behovet och situationen för barn med handikapp särskilt beaktas.

10.7 Social trygghet och levnadsstandard

10.7.1 Artiklarnas innebörd

Artikel 26

1. Konventionsstaterna skall erkänna rätten för varje barn att åtnjuta social trygghet, innefattande socialförsäkring, och skall vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med sin nationella lagstiftning.

2. Förmånerna skall, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för dess underhåll har och deras omständigheter i övrigt samt med hänsyn till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om en sådan förmån från barnet eller för dess räkning.

Artikel 26 gäller barnets rätt till social trygghet, innefattande rätt till socialförsäkring. Enligt artikelns punkt 1 erkänns denna rätt av konventionsstaterna och dessa förpliktas att vidta nödvändiga åtgärder för att fullt ut förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. Enligt punkt 2 skall de förmåner, som denna rätt avser, beviljas med hänsyn till de resurser som finns hos barnet och de personer som ansvarar för barnets underhåll. Hänsyn får också tas till barnets och de nämnda personernas omständigheter i övrigt och till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan från barnet eller för dess räkning om en förmån.

Bestämmelserna i artikel 26 skall läsas tillsammans med artikel 4 som föreskriver att konventionsstaterna i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall vidta lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete. Under utarbetandet av artikel 26 lades förslag som innebar att rätten till social trygghet uttryckligen gjordes beroende av tillgängliga resurser, vilket dock inte ansågs vara nödvändigt med tanke på bestämmelserna i artikel 4.

I många av de länder som har ratificerat Barnkonventionen innebar perioden 1985-1995 en tid av ekonomisk nedgång. Detta har i flera länder lett till en frysning eller nedskärning i den sociala tryggheten.³⁴ FN-kommittén har också i anledning av vissa länderrapporter konstaterat dels att den ekonomiska nedgången har drabbat barnfamiljer hårdare än andra, dels att inkomstskillnaden mellan olika barnfamiljer har ökat mer än inom andra grupper i samhället.³⁵ Å andra sidan noterar kommittén med tillfredsställelse att vissa länder även under tider av ekonomisk nedgång inte minskat resurserna för de mest utsatta grupperna, bland dem barnen.

I samband med ratificeringen anfördes att de principer som gäller enligt svensk socialtjänst- och svensk socialförsäkringslagstiftning överensstämmer väl med bestämmelserna i artikel 26 om social trygghet.³⁶

Artikel 27

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga och sociala utveckling.

2. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.

3. Konventionsstaterna skall i enlighet med sina nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga

³⁴ Hodgkin R, Newell P

³⁵ Detta gäller bl.a. för Finland.

³⁶ Prop. 1989/90:107 s. 64

åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och skall vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.

4. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar, både inom konventionsstaten och från utlandet. Särskilt i de fall då den person som har det ekonomiska ansvaret bor i en annan stat än barnet skall konventionsstaterna främja såväl anslutning till internationella överenskommelser eller ingående av sådana överenskommelser som upprättande av andra lämpliga arrangemang.

Artikel 27 behandlar barnets rätt till en viss levnadsstandard. Enligt punkt 1 erkänner konventionsstaterna rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

I punkt 2 slås fast att det är föräldrarna eller andra som är ansvariga för barnet som inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser i första hand är skyldiga att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.

Konventionsstaterna förpliktas i punkt 3 att i förhållande till sina nationella villkor och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra barnets rätt till den levnadsstandard som anges i artikeln. Vid behov skall konventionsstaterna därvid tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.

Enligt bestämmelserna i punkt 4 skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll till barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet, både inom en konventionsstat och från utlandet. Särskilt i de fall då en person som har det ekonomiska ansvaret för barnet bor i annan stat än barnet skall konventionsstaterna främja såväl anslutning till internationella överenskommelser eller ingående av sådana överenskommelser som upprättandet av andra lämpliga arrangemang.

Artikel 27 binder samman två grundläggande principer i konventionen. Den första principen är den som kommer till uttryck i artikel 6 om varje barns rätt till utveckling kompletterad med bestämmelserna i artikel 29.1 (a) om att barnets fulla möjligheter skall tas till vara. Den andra principen slår fast att det främst är föräldrarnas ansvar att säkerställa utvecklingen med bistånd från staten (artiklarna

5, 7 och 18). Artikel 27 erkänner således att barnets rätt till utveckling inte kan skiljas från frågan om barnets levnadsstandard.

I samband med ratificeringen av Barnkonventionen angavs att Sverige väl torde uppfylla de krav som ställs på en konventionsstat vad gäller skyldigheten att bistå varje barn rätt till en rimlig levnadsstandard.³⁷

10.7.2 Svenska förhållanden

Socialtjänstlagen och reglerna inom socialförsäkringen

Inom socialtjänsten och socialförsäkringssystemet finns åtskilliga bestämmelser som är inriktade på att ge varje barn social trygghet.

De grundläggande bestämmelserna för socialtjänstens barn- och ungdomsarbete finns i 12 § socialtjänstlagen där det bl.a. föreskrivs att socialnämnden skall verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Av dessa bestämmelser och bestämmelserna i 5 § följer socialnämndens skyldighet att bedriva allmänt inriktad och förebyggande verksamhet. I 5 § anges de uppgifter som skall fullgöras inom socialtjänsten. För en närmare beskrivning av socialtjänstens roll inom barn- och ungdomsarbetet hänvisas till respektive sakavsnitt i vårt betänkande. Detta gäller bl.a. sjukvård, barnomsorg och skolan.

Nedan följer en redovisning av olika ekonomiska stödformer som utgår till barn eller för barn. I Sverige bistår staten traditionellt barnfamiljer genom bidrag av olika slag. Däremot förekommer det inte, som i en del andra länder, att skatten reduceras därför att det finns barn i familjen.

I 6 § socialtjänstlagen finns bestämmelser om att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Det allmänna barnbidraget är vårt äldsta särskilda ekonomiska stöd till barnfamiljer där det finns barn och ungdom. Till skillnad mot andra ekonomiska bidrag är barnbidraget inte inkomstprövat utan

³⁷ Se föregående not

utgår med ett fast belopp per barn som f.n. är 640 kr i månaden tills barnet fyllt 16 år. En elev i grundskolan har rätt till förlängt barnbidrag även efter det att han fyllt 16 år med samma belopp som det allmänna barnbidraget. För den som efter 16 års ålder börjar i gymnasieskolan utgår i stället studiebidrag. Under 1990-talet har dessa bidrag sänkts.

När det gäller stöd för barn som inte sammanbor med båda sina föräldrar har från den 1 december 1996 införts nya regler genom lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Syftet med de nya reglerna är att lägga ett större ansvar på föräldrarna än vad som gällde i det gamla systemet med bidragsförskott.

Utgångspunkten för underhållsstödet är att reglerna skall vara oberoende av föräldrarnas regler om underhållsbidrag. En annan utgångspunkt är att statens kostnader skall minska. Underhållsstöd lämnas till barn vars föräldrar inte bor tillsammans, oberoende av om barnet varaktigt bor hos endast en av föräldrarna eller växelvis hos båda föräldrarna. Underhållsstöd administreras av de allmänna försäkringskassorna. Underhållsstödet uppgår till 1 173 kronor per månad och barn. För det underhållsstöd som lämnas till barnet är den förälder som inte bor tillsammans med barnet återbetalningsskyldig gentemot staten. Återbetalningsskyldigheten bestäms enligt en schabloniserad procentmetod.

När det gäller föräldrars återbetalningsskyldighet gjordes den bedömningen att föräldrar med goda inkomster kommer att få återbetala en större del av samhällsstödet till staten än de gjort enligt reglerna om bidragsförskott.³⁸ För återbetalningsskyldiga föräldrar bedömdes utfallet bli sådant att vissa får återbetala mer till staten medan andra får återbetala mindre.

För vård av barn som inte fyllt 16 år kan utgå vårdbidrag utgå om barnet på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat handikapp under minst sex månader är i behov av särskild tillsyn och vård.

Barnpension i form av folk- och tilläggspension utgår till barn under 18 år vars far eller mor, eller båda föräldrarna, har avlidit. Närmare föreskrifter om detta finns i 8 och 14 kap. lagen (1962:382) om allmän försäkring.

En annan form av stöd av betydelse för barns levnadsstandard som bör nämnas är bostadsbidragen till barnfamiljer.

³⁸ Prop. 1995/96:208

I artikel 27 punkten 4 finns bestämmelser om indrivning av underhållet både inom konventionsstaten och från utlandet. Indrivning från utlandet regleras i flera konventioner³⁹. I förarbetena till lagen om underhållsstöd gjordes den bedömningen att möjligheterna att utomlands driva in statens fordran med tillämpning av dessa konventioner torde vara små. Däremot finns på samma sätt som inom systemet med bidragsförskott möjlighet att i utlandet driva in den fordran staten får genom att försäkringskassan träder in i barnets rätt till underhållsbidrag. Ett sådant förfarande förutsätter att försäkringskassan inte fastställer någon återbetalningsskyldighet.

Faktiska förhållanden

När det gäller bestämmelserna i artikel 27 om en konventionsstats skyldighet att bistå föräldrarna i fråga om att förverkliga varje barns rätt till en rimlig levnadsstandard är det av intresse att kort redogöra för den nationella rapport, Social rapport 1997, som Socialstyrelsen utarbetat på uppdrag av regeringen. Av rapporten framgår följande.

Befolkningens inkomster ökade totalt sett under 1980-talet och många hushåll förbättrade sin ekonomi. Under såväl 1980- som 1990-talet ökade inkomstspridningen. Skillnaderna mellan mäns och kvinnors inkomster samt skillnaderna mellan generationer och mellan invandrare och svenskar ökade. Det är inte bara inkomstklyftorna mellan olika typer av hushåll som ökat. Sedan slutet av 1980-talet har även skillnaderna i konsumtionsutrymme ökat mellan olika samhällsskikt. Bland unga, ensamstående med barn och invandrare finns flest med svaga och försämrade ekonomiska resurser.

Transfereringarna hade, främst till början av 1980-talet, en omfördelningseffekt, medan skattesystemet tvärt emot sitt syfte ledde till

³⁹ Konvention den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet (New York-konventionen), 1958 års Haagkonvention om erkännanden och verkställighet angående underhållsbidrag, 1973 års Haagkonvention med samma namn, 1988 års Luganokonvention om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område, 1968 års Brysselkonvention på samma område samt konvention den 23 mars 1962 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige angående indrivning av underhållsbidrag.

en ökad ojämlikhet. Skattereformen ledde till stora förändringar i hushållens ekonomi och en ökad inkomstspridning. Emellertid är osäkerheten stor när det gäller spridningstendenserna. Inkomstfördelningen har efter år 1991 naturligtvis påverkats av den höga arbetslösheten. Arbetslöshet på en fortsatt hög nivå och förändringar i socialförsäkringssystemen torde leda till att spridningen i inkomster fortsätter att öka mellan olika grupper i befolkningen. I 12 % av barnfamiljerna fanns det år 1995 minst en arbetslös förälder vilket innebär att 230 000 barn – 160 000 fler än år 1990 – lever i familjer som är drabbade av arbetslöshet.

Den samlade bilden av 1990-talet visar en inkomstfördelning som är ojämna än den på 1980-talet. Ungdomar, ensamstående föräldrar och invandrare vars resurser och positioner började försvagas under slutet av 1980-talet är de grupper där försvagningen i dag märks med ännu större tydlighet. Den mycket kraftiga ökningen av ojämnheten i hushållens disponibla inkomster som uppmättes år 1994 har dock, enligt preliminära beräkningar, upphört.

Av rapporten framgår vidare följande.

Välfärdssystemen tycks, trots nedskärningarna haft en dämpande och skyddande effekt under 90-talets krisår. Analyserna avser dock på de flesta punkter endast tiden t.o.m. år 1994 och effekterna av de senaste årens nedskärningar har således inte kunnat beaktas.

Under 90-talet ökade andelen fattiga familjer, dvs. familjer med disponibel inkomst under socialbidragsnorm, något.⁴⁰ Ökningen var inte så stor som kunde förväntas utifrån den höga arbetslösheten. Trots nedskärningarna har, som angetts ovan, trygghetssystemen behållit en dämpande och skyddande effekt under 90-talets krisår. Samtidigt är denna grupp särskilt känslig för bl.a. ytterligare nedskärningar i trygghetssystemen.

Drygt 220 000 barn levde 1994 i familjer med inkomster under socialbidragsnormen och nästan 60 000 barn levde i familjer med mycket låga inkomster. Barnfamiljernas ekonomi har försämrats under 90-talet och i dag lever 526 000 barn i familjer som har svårigheter att klara löpande utgifter och 580 000 barn i familjer som saknar kontantmarginal.⁴¹ Bland familjer som lever under socialbidragsnormen har ensamstående kvinnor med barn högst andel socialbidragstagare. En av tre ensamstående mödrar uppbär

⁴⁰ Socialbidragsnormen är ett av flera mått på fattigdom och brukar betecknas som ett absolut och indirekt mått på fattigdom (se Social rapport 1997 s. 71 f.).

⁴¹ Ett mått på ekonomiska resurser som utgår från att en person på en vecka kan skaffa fram en viss summa pengar till en oförutsedd utgift. År 1995 var beloppet, som justeras med konsumentprisindex, 14 000 kr.

socialbidrag. Unga ensamstående mödrar har de allra högsta andelarna, drygt hälften av dem fick socialbidrag någon gång under år 1995. Socialbidragstagare bland sammanboende med barn är däremot låg, ca 6 %. Medan andelen ensamstående mödrar knappt har förändrats under 1990-talet kan en kontinuerlig ökning, från 4 till 6 %, iaktas för sammanboende med barn.

En förklaring till den ovan beskrivna skillnaden att ensamstående föräldrar oftare är yngre än sammanboende föräldrar. En annan förklaring är den stora betydelsen för familjens ekonomiska trygghet som två inkomstagare innebär.

Hälften av ensamstående föräldrar säger sig ha svårigheter att klara löpande utgifter, medan var femte sammanboende förälder uppger sig ha sådana problem. Sedan år 1990 kan skönjas en tendens till att de ensamstående föräldrarna som inte klarar de löpande utgifterna blir flera. Någon sådan tendens finns inte bland sammanboende med barn. Ungefär var fjärde sammanboende förälder saknar kontantmarginal. I övrigt är förhållandena ungefär desamma som beträffande föräldrar som har svårigheter att klara löpande utgifter.

I rapporten anges inte hur stor andel av föräldrarna som är invandrare. Däremot anges att invandrare allmänt har lägre inkomster än infödda svenskar. Särskilt gäller det för familjer där båda föräldrarna är invandrare. Invandrare i låg ålder och med kort vistelsetid i Sverige har i allmänhet sämre anknytning till arbetsmarknaden än dem med lång vistelsetid i Sverige. Avsaknaden av anknytning till arbetsmarknaden leder till att relativt fler invandrarhushåll än svenska hushåll har mycket låga inkomster.

Även om det inte direkt anges i rapporten kan det på goda grunder antas att barn i invandrarfamiljer löper större risk än barn i svenska familjer att växa upp under ekonomiskt knappa förhållanden och med en sämre levnadsstandard.

10.7.3 Våra överväganden

Vid den svenska ratificeringen av Barnkonventionen konstaterades att de principer som gäller enligt svensk socialtjänst- och svensk socialförsäkringslagstiftning överensstämmer väl med bestämmelserna i artikel 26 om social trygghet. Så är enligt vår mening fortfarande fallet även om det efter ratificeringen skett en del försämringar för barnfamiljer.

Som beskrivits i det föregående har flera förhållanden som påverkar barnens levnadsstandard kraftigt förändrats under de senaste

drygt tio åren. Detta har bl.a. lett till att många fler barn i dag lever med en arbetslös förälder än tidigare. Av olika skäl som redovisats ovan finns det i dag fler barn än tidigare som lever med föräldrar som har knappa ekonomiska resurser. Även om bestämmelserna i artikel 27 inte innebär att barnfamiljers levnadsstandard kan behållas oförändrad i förhållande till andra gruppers levnadsstandard i tider av ekonomisk nedgång kan det emellertid enligt vår mening finnas anledning att mot bakgrund av några av Barnkonventionens mer allmänna principer säga något om denna situation.

FN-kommittén har utifrån såväl bestämmelserna i artikel 2 om icke-diskriminering och artikel 4 om användningen av tillgängliga resurser, vid granskningen av några länderrapporter uttryckt farhågor för att prioriteringar i tider av ekonomisk nedgång kan leda till en mindre tillfredsställande utveckling för olika grupper av barn beroende på bl.a. socialt ursprung. Av betydelse i sammanhanget är, som vi angett i det föregående, även principerna i artikel 6 om varje barns rätt till utveckling kompletterad med bestämmelserna i artikel 29 om att barnets fulla möjligheter skall tas till vara.

Mot bakgrund av vad som nu anförts är det enligt vår mening oroväckande att andelen barn som lever i familjer med små ekonomiska resurser ökar. Denna utveckling måste noggrant följas, särskilt när det gäller situationen för barn som lever med en ensamstående förälder och barn i invandrarfamiljer. Detta bör göras i syfte att i tid kunna uppmärksamma och förhindra att prioriteringar görs som ytterligare försämrar den ekonomiska situationen för dessa grupper.

En av de faktorer som lett fram till den försämrade situationen för barn är enligt vår mening den sedan början av 1990-talet kraftigt ökade arbetslösheten. Vilka andra faktorer som bidragit till den försämrade situationen för vissa barnfamiljer är det svårare att med lika stor säkerhet uttala sig om. Vi har i det föregående framhållit betydelsen av att analyser som visar vilka konsekvenser som åtgärder på olika nivåer inom samhället får för barn. De försämringar i barns sociala trygghet och levnadsstandard som vi pekat på i detta avsnitt understryker vikten av att det regelbundet görs sådana analyser.