

SÄRTRYCK



HANDBOK OM BARNKONVENTIONEN

SÄRTRYCK UR

**HANDBOK OM
BARNKONVENTIONEN**

UNICEF

UNICEF, FN:s barnfond, arbetar över hela världen för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter. UNICEF:s verksamhet omfattar rent vatten, vaccinationer, utbildning, skydd i katastrofer, mödra- och barnhälsovård samt skydd mot diskriminering och alla former av våld och exploatering. UNICEF:s insatser är förebyggande, långsiktiga och bygger på principen att de barn som har det sämst skall få hjälp först – oavsett nationalitet, religion eller landets politiska ledning. I Sverige arbetar UNICEF med insamling av pengar och opinionsbildning för barns rättigheter. UNICEF är helt beroende av frivilliga bidrag från regeringar, företag, organisationer och privatpersoner. Läs mer på www.unicef.se.

SÄRTRYCK UR

HANDBOK OM BARNKONVENTIONEN

© UNICEF Sverige 2008

United Nations Children's Fund – FN:s barnfond

Upplaga 1:1

ISBN 978-91-633-2610-3

Innehållet i detta särtryck får fritt mångfaldigas under förutsättning att källan UNICEF Sverige uppges. Innehållet finns även tillgängligt på www.unicef.se.

Delar av Handbok om barnkonventionen är en översättning av *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* av Rachel Hodgkin och Peter Newell. © United Nations Children's Fund 2007.

PROJEKTLEDARE Christina Heilborn

ÖVERSÄTTARE Margareta Brandin Berndtsson

FÖRFATTARE TILL TEXT SOM RÖR SVERIGE

Karin Juhlén

REDAKTÖR Kristina Holm

GRAFISK FORM Sture Balgård

OMSLAGSBILD UNICEF

Särtrycket och handboken kan beställas från unicef@unicef.se eller UNICEF Sverige, Box 8161, 104 20 Stockholm, telefon 08-692 25 00

TRYCK: Printing Malmö AB, Malmö 2008

Innehåll

Inledning	3
Artikel 3: Barnets bästa	5
Konventionstexten	5
Sammanfattning	5
Artikel 3(1)	6
Artikel 3(2)	7
Artikel 3(3)	8
Artikel 3 i Sverige	9
Exempel på tillämpning av artikel 3	10
Checklista för artikel 3	12
Artikel 4: Genomförandet av konventionens rättigheter	15
Konventionstexten	15
Sammanfattning	15
Allmänna åtgärder för genomförande	15
Lagstiftningsåtgärder	18
Administrativa åtgärder	20
Artikel 4 i Sverige	28
Exempel på tillämpning av artikel 4	31
Checklista för artikel 4	32
Artikel 12: Respekt för barnets åsikter	33
Konventionstexten	33
Sammanfattning	33
Barnet som aktiv, delaktig medborgare med rättigheter	33
Bilda egna åsikter	34
Rätt att höras i domstols- och administrativa förfaranden	35
Strategier för att genomföra rätten till delaktighet	37
Artikel 12 i Sverige	46
Exempel på tillämpning av artikel 12	46
Checklista för artikel 12	48

Inledning

UNICEF Sverige har på uppdrag och med ekonomiskt stöd av regeringen gett ut en handbok om barnkonventionen. Det här särtrycket visar hur handboken kan användas. I särtrycket finns vägledning vid tolkningen av tre centrala bestämmelser i barnkonventionen. Det gäller bestämmelserna om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3), om varje barns rätt att komma till tals i alla frågor som rör henne eller honom (artikel 12) och om skyldigheten att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra konventionen (artikel 4). Dessa bestämmelser aktualiseras och skall tillämpas i så gott som alla beslut och verksamheter som rör barn. Det har också visat sig att dessa bestämmelser många gånger är svåra att tillämpa i praktiken, och att konkret vägledning behövs.

Andra centrala bestämmelser i barnkonventionen handlar om att barn skall behandlas på ett likvärdigt sätt samt skyddas mot diskriminering (artikel 2) och att varje barn har rätt till utveckling (artikel 6). För vägledning i tillämpningen av dessa bestämmelser, och konventionen i sin helhet, hänvisar vi till handboken. Vi vill också understryka att samtliga artiklar i barnkonventionen stödjer och

förutsätter varandra och är därför lika viktiga för arbetet med att förverkliga barnets rättigheter enligt konventionen. Med barn avses varje människa under 18 år (artikel 1).

Texten utgår från den tolkning som FN:s barnrättskommitté gjort av konventionen. Den första delen av varje artikel är en översättning av UNICEF:s Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Dessutom ges en överblick av svensk lagstiftning och praxis samt några exempel på tillämpning av konventionen. Checklistorna kan användas för att kontrollera att olika aspekter av konventionen beaktas vid genomförandet.

Att omsätta barnkonventionens innehåll till praktiska insatser kräver kunskap, metodutveckling och vilja med fokus på ett tydligt barnrättsperspektiv. Vår förhoppning är att såväl handboken som detta särtryck kan fungera som vägledning och stöd i den processen.

UNICEF Sverige
Véronique Lönnerblad
Generalsekreterare

Barnets bästa

TEXTEN I ARTIKEL 3

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.
2. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.
3. Konventionsstaterna skall säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn.

Sammanfattning

FN:s barnrättskommitté har lyft fram artikel 3(1), om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, som en av konventionens grundläggande principer tillsammans med artikel 2, 6 och 12. Tolkningar av begreppet »barnets bästa« kan inte gå före eller åsidosätta någon av de andra enskilda rättigheterna som garanteras i konventionens övriga artiklar. Begreppet får särskild betydelse i situationer där andra mer specifika bestämmelser i konventionen inte kan tillämpas. I artikel 3(1) betonas att såväl regeringar som offentliga och privata organ när de vidtar åtgärder måste säkerställa att konsekvenserna för barnen är sådana att barnens bästa kommer i främsta rummet.

I konventionen är begreppet tydligt även i andra artiklar. Där uttrycks en skyldighet att överväga det enskilda barnets bästa i särskilda situationer när det gäller åtskiljande från föräldrarna (artikel 9[1] och [3]); föräldrarnas ansvar (artikel 18[1]); barn som berövats sin familjemiljö (artikel 20); adoption – där staterna skall säkerställa att barnets bäs-

ta »främst beaktas« (artikel 21); enligt artikel 37(c) måste ett frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna frihetsberövade »om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta«; och enligt artikel 40(2)(b)(iii) skall föräldrar eller vårdnadshavare vara närvarande vid domstolsförhandlingar som gäller en ungdom »såvida det inte anses strida mot barnets bästa«.

Även punkt 2 och 3 i artikel 3 har stor betydelse. I punkt 2 anges staternas övergripande skyldighet att tillförsäkra barnet nödvändigt skydd och nödvändig omvårdnad för barnets välfärd under alla omständigheter, med hänsyn till föräldrarnas rättigheter och skyldigheter. Tillsammans med artikel 2(1) och artikel 4, tar artikel 3(2) upp statens övergripande ansvar för genomförandet av konventionens rättigheter.

I artikel 3(3) krävs att de normer som gäller för alla institutioner, tjänster och inrättningar för barn skall fastställas av »behöriga myndigheter« och att staten säkerställer att normerna efterlevs.

Artikel 3(1)

Den förklaring om barnets rättigheter som kom 1959 hänvisar till »barnets bästa« i grundsats 2: »Barnet skall åtnjuta särskilt skydd och skall genom lagstiftning eller med andra medel beredas möjligheter att *fysiskt, psykiskt, moraliskt, andligen* och *socialt* utvecklas på ett sunt och normalt sätt och under fria och värdiga betingelser. Vid lagstiftning i detta syfte skall barnets bästa vara av helt avgörande betydelse.« I många fall infördes detta i nationell lagstiftning innan barnkonventionen ratificerades, och begreppet är på intet sätt nytt i internationella instrument för mänskliga rättigheter.

Principen finns med i två artiklar i 1979 års *Konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*. I artikel 5(b) konstateras att konventionsstaterna skall »säkerställa att familjeutbildningen bibringar en riktig uppfattning om moderskapet såsom social funktion och erkänner att män och kvinnor har ett gemensamt ansvar för sina barns uppfostran och utveckling, varvid barnens bästa alltid skall komma i första hand«. På liknande sätt föreskriver artikel 16(1)(d) att »barnens bästa alltid skall komma i första hand« i alla frågor som rör äktenskap och familjeförhållanden.

Principen finns inte med i någon av de internationella konventionerna om medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Kommittén för mänskliga rättigheter har dock i två allmänna kommentarer om tolkningen av *Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* hänvisat till att barnets bästa »främst skall beaktas« i fall som gäller föräldrarnas separation eller skilsmässa (HRI/GEN/1/Rev.8).

Formuleringen i barnkonventionen – att principen gäller vid »... alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ ...« – visar att den omfattar mycket och sträcker sig bortom statliga åtgärder. Den täcker även privata organisationer och omfattar alla åtgärder som berör barnen som grupp.

Den arbetsgrupp som utarbetade barnkonventionen diskuterade inte någon ytterligare definition av »barnets bästa«, och FN:s barnrättskommitté har inte fram till i dag (februari 2007) utarbetat någon allmän kommentar om principen. Men i de första åtta allmänna kommentarerna, som kom mellan 2001 och 2006, har den hänvisat till principen och i vissa fall lagt fram detaljerade förklaring-

ar till konsekvenserna av att den tillämpas på enskilda barn och/eller vissa grupper av barn under särskilda omständigheter.

I den allmänna kommentaren nr 5, »Allmänna åtgärder för genomförandet av barnkonventionen«, betonar kommittén hur viktigt det är att nationell lagstiftning speglar artikel 3(1) (tillsammans med de andra grundläggande principerna). Kommittén konstaterar att principen om barnets bästa

»... kräver aktiva åtgärder av regering, riksdag och rättsväsende. Alla lagstiftande, administrativa och rättsliga organisationer eller institutioner måste tillämpa principen om barnets bästa genom att systematiskt överväga hur barnets rättigheter och barnets bästa påverkas eller kommer att påverkas av deras beslut och åtgärder. Det kan vara genom ett lagförslag, en befintlig lag eller politik, eller administrativa åtgärder eller domstolsbeslut, även sådana som indirekt påverkar barn.« (CRC/GC/2003/5, punkt 12.)

Kommittén fortsätter med att förklara behovet av bedömning och utvärdering av följderna för barn.

I andra allmänna kommentarer, bl.a. om barns tidiga utveckling, hiv/aids och ensamkommande och separerade barn, har kommittén belyst principens allmängiltighet och att tillämpningen av den kräver »aktiva åtgärder«. I alla beslut som rör barnets omvårdnad, hälsa, utbildning etc. måste hänsyn tas till barnets bästa; det gäller även beslut som fattas av föräldrar, olika yrkesgrupper och andra som har ansvar för barn.

Kommittén har ofta poängterat att konventionen skall betraktas som en helhet och betonat det inbördes förhållande som råder mellan artiklarna, särskilt de som definierats som grundläggande principer (artikel 2, 3, 6 och 12). Därför måste principerna om icke-diskriminering, överlevnad och utveckling samt respekt för barnets åsikter vara relevanta för att avgöra barnets bästa i en viss situation, eller vad som är bäst för barnen som grupp.

Överväganden om barnets bästa måste göras utifrån vad som är bäst både på kort och lång sikt. Eventuell tolkning av barnets bästa måste stämma överens med andan som genomsyrar hela konventionen, och särskilt med betoning på barnet som enskild individ med egna åsikter och känslor, och som innehavare av såväl medborgerliga och politiska rättigheter som rätt till särskilt skydd. Staterna kan inte tolka »barnets bästa« på ett sätt som är

alltför styrt av den egna kulturen och kan inte använda sin egen tolkning av »barnets bästa« för att neka barn rättigheter som nu garanteras i konventionen, t.ex. skydd mot sedvänjor och bestraffningar som innebär våld. I den allmänna kommentaren nr 8, »Barnets rätt till skydd mot aga och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning«, (bl.a. artikel 19, 28[2] och 37) hävdar kommittén att

»... tolkningen av vad som är ett barns bästa måste stämma överens med hela konventionen, även skyldigheten att skydda barn mot alla former av våld och kravet att vederbörligen beakta barnets åsikter. Begreppet kan inte användas för att rättfärdiga sådan praxis som strider mot barnets mänskliga värdighet och rätt till fysisk integritet, t.ex. aga och andra former av grym eller förnedrande bestraffning.« (CRC/C/GC/8, punkt 26.)

Formuleringen »i främsta rummet« visar att barnets bästa inte alltid är den enda dominerande faktorn som beaktas. Det kan finnas andra intressen med koppling till mänskliga rättigheter som gör att det uppstår konkurrens eller konflikt, t.ex. mellan enskilda barn, mellan olika grupper av barn eller mellan barn och vuxna. Barnets bästa måste dock aktivt övervägas: man bör visa att barnets bästa har utretts och att man har tagit hänsyn till detta genom att sätta det i främsta rummet.

Detta diskuterades i arbetsgruppen som utarbetade konventionen, och det kom förslag om att artikeln borde hänvisa till att barnets bästa »främst« skulle »beaktas«. Dessa förslag förkastades. Anledningen var att den mycket vida, paraplyliknande formuleringen i artikel 3(1) – »Vid alla åtgärder som rör barn« – innefattar åtgärder där olika parter kan ha likvärdiga krav på att deras intressen skall beaktas.

På andra ställen i konventionen (se ovan) där uttrycket »barnets bästa« förekommer, ligger fokus på att besluta vilka åtgärder som är lämpliga för enskilda barn under särskilda omständigheter, vilket kräver att man avgör vad som är det bästa för varje enskilt barn. I sådana situationer skall barnets bästa »främst beaktas« (vilket uttryckligen sägs när det gäller adoption i artikel 21).

Kommittén har konsekvent betonat att artikel 3, tillsammans med de andra grundläggande principerna i konventionen, bör återspeglas i lagstiftningen så att den kan åberopas inför domstol och integreras i allt relevant beslutsfattande. Den har

också poängterat att det inte skall göras några inskränkningar i de grundläggande principerna i barnkonventionen i nödsituationer.

I staternas rapporter har kommittén funnit att när principen om barnets bästa redan återspeglas i lagstiftningen, gäller det oftast beslut om enskilda barn, där barnet är den främsta, eller en av de främsta, parterna i målet. Det kan vara i familjeärenden efter att föräldrarna har separerat eller genomgått skilsmässa, vid adoption eller då samhället ingriper för att skydda barn från att behandlas illa. Det är fortfarande mycket ovanligt att principen förekommer i lagstiftning som gäller andra »åtgärder« som rör barn men som kanske inte är direkt riktade mot barn. Principen bör gälla t.ex. när man utarbetar riktlinjer för arbetsmarknad, planering, kommunikationer etc. Inte ens när det gäller tjänster vars främsta mål är barns utveckling, t.ex. utbildning eller hälso- och sjukvård, är principen alltid inskriven i lagstiftningens ramverk.

Staterna skall tillförsäkra barnet nödvändigt skydd och nödvändig omvårdnad, med hänsyn till rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och andra med lagligt ansvar för barnet: artikel 3(2)

Konventionsstaterna måste säkerställa att alla barn inom deras jurisdiktion får det skydd och den omvårdnad de behöver. De måste ta hänsyn till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och andra som har lagligt ansvar för barnet. Men det finns många former av »omvårdnad och skydd« som enskilda föräldrar inte kan ge – t.ex. skydd mot föroreningar eller trafikolyckor. I de fall då enskilda familjer inte kan eller inte vill skydda barnet måste samhället se till att det finns ett »skydds nät« och säkerställa barnets välfärd under alla omständigheter. Samhällets och föräldrarnas skyldigheter står ofta i nära relation till varandra. Till exempel krävs det att samhället ser till att det finns obligatorisk, kostnadsfri grundutbildning, medan det är föräldrarnas plikt att säkerställa att utbildningen går i linje med barnets bästa.

Kommittén för barnets rättigheter har mycket ofta hänvisat till omständigheter då samhället har misslyckats med att på ett riktigt sätt tillgodose särskilda grupper av utsatta barn. Den vanligaste kategorin är barn som lever eller arbetar på gatan. Det har konstaterats att det finns ett stort antal barn som lever på det sättet i de flesta stater (se artikel 2

och 20). Artikel 3(2) klargör att samhället har en aktiv skyldighet att säkerställa dessa barns välbefinnande, oaktat de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och andra som har lagligt ansvar för barnet. Denna allmänna skyldighet är kopplad till andra skyldigheter enligt konventionens grundläggande principer i artikel 2, 6, och 12 och till alla andra relevanta, specifika skyldigheter. Det kan t.ex. vara att ge »lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare« när de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran enligt artikel 18(2), att ge »särskilt skydd och bistånd« till barn som berövats sin familjemiljö (artikel 20[1]), att erkänna barns rätt att åtnjuta social trygghet och rätt till en rimlig levnadsstandard (artikel 26–27) och att skydda barn från alla former av våld och utnyttjande (artikel 19 och 32–37).

På liknande sätt träder denna övergripande skyldighet in vid ekonomisk lågkonjunktur eller kris, eller vid miljökatastrofer eller väpnad konflikt, och den är då kopplad till andra, mer specifika bestämmelser. För att kunna uppfylla sina skyldigheter måste samhället säkerställa att det så långt det är möjligt vet när ett barns välbefinnande hotas och vilka ytterligare åtgärder som krävs från samhällets sida.

Institutioner, tjänster och inrättningar för vård eller skydd av barn måste uppfylla fastställda normer: artikel 3(3)

Det måste finnas fastställda normer för institutioner, tjänster och inrättningar för barn, och samhäl-

let måste genom tillräcklig övervakning säkerställa att normerna efterlevs. I artikel 3(3) ges inte någon uttömmande lista på de områden där normer måste fastställas, men i avsnittet nämns »särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn«. Dessutom måste de tjänster och institutioner som tillhandahåller vård och skydd följa alla andra bestämmelser i konventionen. Enligt artikel 25 har det barn som omhändertagits för omvårdnad, skydd eller behandling rätt till »regelbunden översyn av den behandling som barnet får och alla andra omständigheter rörande barnets omhändertagande«.

Genomförandet av artikel 3(3) kräver en omfattande översyn av den lagstiftning som gäller alla sådana institutioner och tjänster – alla former av alternativ omvårdnad, även familjehem och daghem, hälso- och sjukvård, utbildning, särskilda ungdomshem etc. – oavsett om de drivs offentligt, av frivilligorganisationer eller privat. I många länder tillhandahålls mycket av den omvårdnad som ges utanför familjen på frivillig eller privat basis, och i några stater gör riktlinjer om privatisering att allt fler institutioner övergår från offentlig till privat ledning. I artikel 3(3) krävs att normer för alla sådana institutioner fastställs av behöriga myndigheter. Tillsammans med principen om icke-diskriminering i artikel 2, måste normerna stämma överens med resten av konventionen, och underkastas tillräcklig oberoende översyn och övervakning.



Artikel 3 i Sverige

Av formuleringen i artikel 3 framgår tydligt att barnets bästa alltid skall beaktas. Den engelska texten innehåller frasen »the best interests of the child shall be a primary consideration«. Uttrycket »a primary consideration« har översatts till »sättas i främsta rummet«. Med ordet »consideration« betonas att barnets bästa i alla situationer som berör barn alltid skall övervägas. Barnets situation, behov och intressen skall alltså alltid beaktas i beslutsfattandet. I de fall, då man låter andra intressen väga tyngre, krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning har gjorts av relevanta intressen i det enskilda fallet. Barnkonventionen kräver också att beslutande myndigheter så långt det är möjligt har försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med och redovisats i beslutsprocessen. (*Barnets bästa i främsta rummet*, SOU 1997:116, s. 129.)

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

- ▶ Artikel 3 skall vara *vägledande i alla beslut* som rör barn.
- ▶ Artikel 3 kan fungera som ett *instrument för att utvärdera* lagar och policy som inte täcks av konventionen själv.
- ▶ Artikel 3 kan fungera som en »*medlande*« *princip* som kan användas när man skall lösa konflikter som t.ex. kan uppstå mellan olika rättigheter.
- ▶ Artikel 3 kan hjälpa till att *belysa innebörden av andra artiklar* i konventionen. Principen om barnets bästa skall vara vägledande då konventionen genomförs. (sOU 1997:116, s. 134–135.)

Betänkandet *Barnets bästa i främsta rummet* redovisar en metod som presenterats av den brittiske familjerättsexperten John Eckelaar. Metoden innebär att det i huvudsak finns två sätt att avgöra vad som är barnets bästa.

- ▶ Objektivt perspektiv: en beslutsfattare gör bedömningar av vad som grundas på forskning och beprövad erfarenhet.
- ▶ Subjektivt perspektiv: det berörda barnet får ge uttryck för vad som är hans eller hennes bästa.

Det bästa underlaget för att avgöra vad som är barnets bästa får man, enligt metodens förespråka-

re, genom att kombinera dessa båda perspektiv. (SOU 1997:116, s. 133–134.)

Barnombudsmannen har tagit fram en modell för barnkonsekvensanalys som är tillämplig inom olika verksamheter och på alla nivåer i samhället. Modellen är tänkt att anpassas till verksamhetens specifika roll och till den frågeställning som prövas. För mer utvecklad information om Barnombudsmannens modell, se under rubriken »Barnombudsmannens modell för barnkonsekvensanalyser« och Barnombudsmannens hemsida, www.bo.se.

Principen om barnets bästa är, jämte principen om »barns rätt att komma till tals« (artikel 12), den av konventionens principer som förekommer flitigast i svensk lagstiftning. Ofta har principen tagits in i lagen i form av en s.k. portalparagraf i lagens inledning. Exempel på områden där det finns bestämmelser om barnets bästa:

Barn och familj

I föräldrabalken slås fast att barnets bästa skall vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. När en bedömning om vad som är det bästa för barnet görs skall, enligt lagen, särskilt avseende fästas vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligt förs bort eller hålls kvar eller annars far illa och vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna (prop. 1997/98:7 *Vårdnad, boende och umgänge* och prop. 2005/06:99 *Nya vårdnadsregler*).

I sin rapport *Barnets bästa – Barnombudsmannens synpunkter på frågor om vårdnad, boende och umgänge* (BR2005:06) skriver Barnombudsmannen att barnets bästa är ett dynamiskt begrepp som skall utgå från varje enskilt barn och att det enskilda barnet måste göras synligt och sättas i fokus för att barnets bästa skall kunna tillvaratas. Bedömningen av vad som är barnets bästa i det enskilda fallet skall, skriver Barnombudsmannen, bygga på kunskap och beprövad erfarenhet i kombination med en bedömning av det enskilda barnets livssituation. Barnombudsmannens uppfattning är att barnets bästa bara kan uppnås i en process där barnet självt ges möjlighet att ge sin syn på det beslut som skall fattas. Barnombudsmannen anser att barnets bästa ofta tolkas på ett sätt som i själva verket sätter föräldrarnas, inte barnets, intressen i främsta rummet. Det är barnets bästa som skall styra tillämpningen av föräldrabalken, inte föräld-

Exempel på tillämpning av artikel 3

Vägverkets arbete med barnkonsekvensanalyser – förstudien i Fränsta

På basis av Barnombudsmannens modell för barnkonsekvensanalyser (BKA) har Vägverket tagit fram en modell som är särskilt anpassad till den egna verksamheten.

Kartläggningsprocessen innebär planering för hur och var nödvändig kunskap skall inhämtas – även statistik och forskningsunderlag. Under kartläggningsprocessen är det väsentligt att barnen verkligen är deltagande aktörer. De känner ju bäst till sina resvägar. Här kan frågor om barns rörelsefrihet på skol- och fritidsvägarna, naturområden, skolgården och miljön runt skolan tas upp. Ytterst gäller frågan konflikten mellan barnens och bilisternas framkomlighet. Diskussionerna kan knytas till barnkonventionen och de transportpolitiska målen.

Beskrivningsfasen innebär dokumentation av kartläggningen. Det är viktigt att de berörda barnens synpunkter beskrivs och att det framgår på vilket sätt de fått yttra sig.

Problemanalysen behandlar motiven till förslaget och dess konsekvenser. En viktig del av denna fas handlar om att bedöma hur barnkonventionens bestämmelser skall beaktas.

Pröva och besluta. Här beskrivs de bästa åtgärderna för barnen. Det är viktigt att uppmärksamma och belysa olika intressekonflikter. Det finns situationer då andra intressen än barnens kan väga tyngre och därmed få företräde, vilket då måste motiveras tydligt.

Utvärderingsfasen är det sista steget. Det handlar om att följa upp om åtgärderna har fått önskade konsekvenser. För att kunna göra jämförelser är det viktigt att ha data och information om kartläggningsprocessen. Genom att göra utvärderingar samlar verksamheten erfarenhet och blir därigenom bättre och bättre på att göra korrekta BKA. Det är viktigt att de berörda barnen får möjlighet att delta även i denna fas.

Verket har använt sig av modellen i ett flertal projekt, bl.a. i ett projekt som rörde ombyggnad av en väg i Fränsta i Ånge kommun. Oskyddade trafikanter som gick eller cyklade upplevde den smala vägen som farlig. Vintertid bildades spår och hårda plogkanter som gjorde det svårt att flytta sig åt sidan vid möte med ibland tunga fordon. Många av de oskyddade trafikanterna var barn som färdades till och från skolan. Många bostadshus låg också nära vägen. När en förstudie inleddes var det med syfte att på ett tydligt sätt beskriva säkerhetsbristerna och föreslå olika åtgärder för att eliminera dessa. Skoleleverna och deras föräldrar tog aktiv del i förstudien framför allt genom att eleverna gjorde egna undersökningar och arbeten. De yngre barnen gjorde kartor och markerade på dessa var de bodde. De fick också markera var de hade sina fritidsaktiviteter och vänner. Med trådar i olika färger markerade de därefter hur de rörde sig i området och beskrev också vilka platser och sträckor de tyckte var farliga. De äldre barnen gjorde resvaneundersökningar, mätte bilhastigheter och fotograferade farliga platser. Barn och föräldrar fick också svara på frågor om riskerna med vägen till och från skolan.

Resultaten från kartläggningen redovisades i förstudien. Olika tänkbara alternativ för att förbättra trafiksäkerheten för de oskyddade trafikanterna fördes fram. Positiva och negativa effekter jämfördes. Ett förslag var att bygga en gång- och cykelbana. De positiva effekter som skulle kunna förväntas var bättre säkerhet för oskyddade trafikanter, större möjligheter för barnen att gå och cykla på egen hand och minskad oro för föräldrarna. De negativa effekterna om förslaget skulle genomföras var att vissa intrång skulle behöva göras på tomtmark, att det skulle bli ett dyrt projekt och att det innebar risk för högre hastighet på biltrafiken.

Det konstaterades att de bästa åtgärderna för barn var gång- och cykelvägar, väl avskilda från biltrafiken. En gång- och cykeltunnel skulle ha varit det allra bästa för barnen där de måste korsa vägen, men en sådan var inte möjlig att bygga. Det bästa som kunde göras var att se till att biltrafikens hastighet sänktes så mycket som möjligt.

Två år efter projektstarten invigdes gång- och cykelbanan utmed Fränstavägen. På flera ställen har vägen gjorts smalare för att det skall bli säkrare att korsa vägen.

- Så fort brukar det inte gå, sa Håkan Eriksson från Vägverket i sitt invigningstal. Stiven Wiklund, kommunstyrelsens vice ordförande, var också nöjd med att gång- och cykelbanan var klar.
- Skolans barn har deltagit mycket aktivt i det här projektet och det skall de ha stort tack för. Detta projekt visar att det går att prioritera barnen om man drar åt samma håll.

Vägverket har givit ut flera skrifter som stöd för genomförande av BKA: *Värderingsunderlag för barnkonsekvensanalys* (publ. 2003:37), *Barnkonsekvensanalys – försök och erfarenheter* (publ. 2004:200), *Barnen och vägplaneringen – en kunskapsöversikt* (publ. 2005:27), *Vägledning för barnkonsekvensanalys i vägplaneringen* (publ. 2005:37) samt *Skolan medverkar i barnkonsekvensanalyser – genom studier i närsamhället* (publ. 2006:11). Skrifterna kan beställas på verkets hemsida, www.vv.se.

rarnas önskemål och behov, och därför anser Barnombudsmannen att det är mycket viktigt att socialtjänstemän och domare får fortlöpande utbildning om barn och barns behov. Även de juridiska ombud som arbetar med familjerätt måste ha goda kunskaper om barns utveckling och särskilda behov, exempelvis för att kunna hjälpa föräldrar att utforma överenskommelser som är till barnets bästa.

Barn och socialtjänsten

I socialtjänstlagen (2001:453) anges att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Bestämmelsen gäller för åtgärder som rör barn inom socialtjänstens område. Den innebär att vid en intressekonflikt måste barnets intresse ha företräde och att barnets situation skall uppmärksammas även i andra sammanhang än vid ställningstagande direkt för ett barn, t.ex. när föräldrar vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt bistånd till familjen (se vidare prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*).

I lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) anges att när beslut fattas enligt lagen skall vad som är bäst för den unge vara avgörande (se vidare prop. 2002/03:53, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*).

Barn och migrationsproceduren

I utlänningslagen (2005:716) finns en bestämmelse som slår fast att i fall som rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (se vidare

prop. 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*).

Synpunkter från FN:s barnrättskommitté

I de *första sammanfattande slutsatserna* för Sveriges del nämnde FN:s barnrättskommitté »barnets bästa« i ett enda sammanhang. Kommittén föreslog att beträffande barn i konflikt med lagen bör ytterligare överväganden göras för att försäkra att frihetsberövade barn hålls åtskilda från vuxna och därvid bör barnets bästa och alternativ till institutionsvård beaktas. I de *andra sammanfattande slutsatserna* rekommenderade kommittén regeringen att se över sin policy när det gäller tillgången till barnomsorg för barn till arbetslösa föräldrar. Det bör ske med beaktande av barnets rätt till utbildning och fritidsaktiviteter och med beaktande av ansträngningarna att öka pedagogikens roll i förskolan och fritidshemmen. Se också artikel 28 och 31.

I de *tredje sammanfattande slutsatserna* uttryckte kommittén sin oro över bristande hänsyn till barnets bästa i asylförfaranden, och rekommenderade regeringen att vidta lämpliga och effektiva åtgärder för att säkerställa att principen om barnets bästa utgör grunden i handläggningen och besluten som gäller barn i asylärenden, bl.a. genom ändringar i Migrationsverkets riktlinjer och förfaranden. Dessutom rekommenderade kommittén regeringen att fortsätta stärka åtgärderna för att förebygga och bekämpa illegala bortföranden och kvarhållanden av barn i utlandet och för att lösa de pågående tvisterna i linje med principen om barnets bästa (punkt 28).

Checklista för artikel 3

- Finns principen om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn i all relevant lagstiftning?
- Krävs övervägande av barnets bästa för berörda barn i samband med lagstiftning, administrativa beslut och praxis på alla nivåer i samhället när det gäller
 - ▶ budgetanslag?
 - ▶ socialförsäkring?
 - ▶ planering och utveckling?
 - ▶ miljöfrågor?
 - ▶ bostäder?
 - ▶ kommunikationer?
 - ▶ hälso- och sjukvård?
 - ▶ utbildning?
 - ▶ bestämmelser om unga lagöverträdare?
 - ▶ straffrättslig lagstiftning (till exempel konsekvenser för barnen när föräldrar döms för brott)?
 - ▶ ansökan om asyl?
 - ▶ regler om alternativ omvårdnad?
 - ▶ vårdnad, boende och umgänge?
 - ▶ socialtjänsten?
- När lagstiftningen kräver att beslut fattas utifrån barnets bästa, finns det då kriterier för detta och stämmer de överens med konventionens principer?
- Görs en barnkonsekvensanalys utifrån principen om barnets bästa när beslut fattas som rör barn? (se t.ex. Barnombudsmannens modell för barnkonsekvensanalyser)

Kom ihåg: Konventionen är en helhet, och artiklarna är beroende av varandra. Artikel 3(1) har av FN:s barnrättskommitté definierats som en grundläggande princip och är relevant för genomförandet av hela konventionen. Artikel 3(2) föreskriver att konventionsstaterna har en allmän skyldighet att säkerställa det skydd och den omvårdnad som behövs för barnets välfärd.

Särskilt avseende bör fästas vid:

De övriga grundläggande principerna

- artikel 2 alla rättigheter skall erkännas för varje barn inom jurisdiktionen utan åtskillnad, oavsett orsak
- artikel 6 rätt till liv, överlevnad och bästa möjliga utveckling
- artikel 12 respekt för barnets åsikter i alla frågor som rör barnet, möjlighet att höras i alla domstolsärenden och administrativa förfaranden som rör barnet

Andra viktiga artiklar i sammanhanget

Följande artiklar kräver särskild hänsyn till barnets bästa:

- artikel 9 rätt att inte åtskiljas från föräldrarna utom när det är nödvändigt för barnets bästa
- artikel 18 föräldrarnas gemensamma ansvar
- artikel 20 barn som berövats sin familjemiljö
- artikel 21 adoption
- artikel 37(c) åtskiljande från vuxna vid frihetsberövande
- artikel 40(2)(b)(iii) närvaro av föräldrarna vid domstolsförhandlingar i brottmål mot en ung lagöverträdare

Artikel 3(3)

Artikel 3(3) är relevant för alla institutioner, tjänster och inrättningar för barn, till exempel alla former av alternativ omvårdnad (artikel 18, 20–23 och 39), hälso- och sjukvård (artikel 24), utbildning (artikel 28) och inrättningar för unga lagöverträdare (artikel 37 och 40).

Genomförandet av konventionens rättigheter

TEXTEN I ARTIKEL 4

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

Sammanfattning

I artikel 4 framställs staternas övergripande skyldighet att genomföra alla rättigheter i barnkonventionen. De måste vidta »alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder«. Endast i förhållande till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter finns förbehållet att sådana åtgärder skall vidtas med utnyttjande till det yttersta av staternas tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete. Varken i själva konventionstexten eller i kommitténs texter finns några definitioner av vilka artiklar som omfattar medborgerliga och politiska rättigheter, respektive ekonomiska, sociala eller kulturella rättigheter. Det är tydligt att nästan alla artiklar har inslag som innebär medborgerliga eller politiska rättigheter.

FN:s barnrättskommitté betonar att den inte förordar någon särskild lagstiftningsmodell eller administrativ modell för genomförandet, utan den har föreslagit många olika strategier för att säkerställa att regeringarna prioriterar och uppmärksammar barn i tillräcklig utsträckning så att hela konventionen genomförs fullt ut.

Kommittén antog 2003 en detaljerad allmän kommentar: »Allmänna åtgärder för genomförandet av barnkonventionen« (artikel 4, 42 och 44 [6]). (Den fullständiga texten finns på <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>)

Allmänna åtgärder för genomförande

FN:s barnrättskommitté förklarar och definierar begreppet allmänna åtgärder för genomförande i sin allmänna kommentar nr 5:

»I och med att en stat ratificerar barnkonventionen har den också enligt internationell rätt skyldighet att genomföra den. Genomförandet är den process då konventionsstaterna vidtar åtgärder för att säkerställa att alla rättigheter i konventionen förverkligas för alla barn inom deras jurisdiktion. I artikel 4 krävs att konventionsstaterna vidtar 'alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder' för att genomföra rättigheterna. Även om det är staten som sådan som tar på sig skyldigheten enligt konventionen, måste alla samhällssektorer och naturligtvis barnen själva engagera sig i uppgiften att genomföra konventionen – att se till att barnens mänskliga rättigheter blir verklighet. Det är väsentligt att säkerställa att all nationell lagstiftning stämmer helt överens med konventionen och att konventionens principer och bestämmelser kan tillämpas direkt. Dessutom har FN:s barnrättskommitté identifierat en lång rad åtgärder som behövs för att genomförandet skall ske på ett effektivt sätt, bl.a. utveckling av särskilda strukturer och övervakning, utbildning och andra aktiviteter för regering, riksdag och rättssystem på alla nivåer.« (CRC/GC/2003/5, punkt 1.)

I rapporteringsriktlinjerna delas konventionens artiklar upp i grupper där den första handlar om »allmänna åtgärder för genomförande«. Artikel 4 grupperas tillsammans med artikel 42 (skyldigheten att göra konventionens innehåll allmänt känt bland barn och vuxna), och artikel 44(6) (skyldigheten att göra rapporterna allmänt tillgängliga för allmänheten inom landet). Efter att kommittén har undersökt det första decenniets landrapporter noterar den positiva tecken på att barn blir alltmer synliga i styrande församlingar:

»De allmänna åtgärder för genomförande som kommittén har identifierat och beskrivit i denna allmänna kommentar är avsedda att främja att alla barn fullt ut skall åtnjuta alla rättigheter i konventionen, genom lagstiftning, inrättande av statliga och oberoende samordnande och övervakande organ, omfattande datainsamling, information och utbildning samt utveckling och genomförande av lämpliga riktlinjer, tjänster och handlingsprogram. Ett av de tillfredsställande resultaten av att konventionen blev antagen och nästan globalt ratificerad har varit utvecklingen på nationell nivå av en lång rad olika nya organ, strukturer och verksamheter med inriktning på barn – enheter för barnets rättigheter där besluten fattas, ministerråd för barn, kommittéer för barn på departementsnivå, parlamentskommittéer, konsekvensanalys i förhållande till barn, en budget för barn och rapporter om 'läget för barnets rättigheter', sammanslutningar av frivilligorganisationer för barns rättigheter, barnombudsmän och kommissionärer för barns rättigheter etc.«

»Även om några av dessa exempel på utveckling kan förefalla sakna praktisk betydelse, visar de åtminstone att uppfattningen om barnets plats i samhället har ändrats, att det finns en vilja att prioritera barn högre politiskt och en ökad lyhördhet för vilka konsekvenser samhällets ledning har för barn och deras mänskliga rättigheter.«

»Kommittén betonar att staterna i konventionens sammanhang måste inse att deras roll är att uppfylla tydliga lagstadgade skyldigheter gentemot varje enskilt barn. Genomförandet av barns mänskliga rättigheter får inte ses som en välgörenhetsprocess där barn får förmåner ...«
(CRC/GC/2003/5, punkt 9–11.)

De internationella konventionerna om medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innehåller artiklar som

liknar artikel 4 i barnkonventionen och som anger en övergripande skyldighet att genomföra dem. De ansvariga internationella organen har arbetat fram tillhörande allmänna kommentarer. (HRI/GEN/1/Rev.8, s. 164; hri/gen/1/Rev.8, s.15–18 och hri/gen/1/Rev.8, s. 55–59.)

Omprövning och återkallande av reservationer

Den första punkten under allmänna åtgärder för genomförande i kommitténs rapporteringsriktlinjer är omprövning och återkallande av eventuella reservationer som konventionsstaterna har gjort.

I den allmänna kommentaren nr 5 betonas att kommitténs mål för att säkerställa fullständig och ovillkorlig respekt för barns mänskliga rättigheter kan nås endast om staterna drar tillbaka sina reservationer. När landrapporterna undersöks rekommenderar kommittén ständigt att reservationer skall omprövas och dras tillbaka och lyfter fram att världskonferensen om mänskliga rättigheter har uppmuntrat just detta. När en stat efter omprövning beslutar att stå fast vid sin reservation begär kommittén att en fullständig förklaring medföljer nästa periodiska rapport:

»I artikel 2 i Wienkonventionen om traktaträtten definieras 'reservation' som en 'ensidig förklaring, oavsett formulering eller beteckning, avgiven av en stat vid undertecknande, ratifikation, godtagande eller godkännande av eller anslutning till en traktat i avsikt att utesluta eller modifiera rättsverkningarna av vissa bestämmelser i traktaten i förhållande till staten i fråga'. I Wienkonventionen noteras att staterna när de ratificerar eller ansluter sig till en traktat har rätt att göra en reservation såvida den inte 'är oförenlig med traktatens ändamål och syfte'« (artikel 19).

»Artikel 51(2) i barnkonventionen återspeglar detta: 'En reservation som strider mot denna konventions ändamål och syfte skall inte tillåtas.' Kommittén är djupt oroad över att några stater har gjort reservationer som uppenbarligen bryter mot artikel 51(2) genom att t.ex. föreslå att respekten för konventionen begränsas av statens befintliga grundlag eller lagstiftning, i vissa fall religiös lag. Artikel 27 i Wienkonventionen säger följande: 'En part kan ej åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat.'«

»Kommittén noterar att konventionsstater i

några fall har framfört formella protester mot sådana omfattande reservationer som gjorts av andra konventionsstater. Den lovordar alla åtgärder som bidrar till att säkerställa största möjliga respekt för barnkonventionen i alla konventionsstater.« (CRC/GC/2003/5, punkt 14–16.)

Ratificering av andra internationella instrument

När kommittén undersöker staternas rapporter uppmuntrar den ständigt konventionsstaterna att underteckna och ratificera eller tillträda de två fakultativa protokollen till barnkonventionen, om barns inblandning i väpnad konflikt och om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi, och andra internationella instrument om mänskliga rättigheter, »*mot bakgrund av principerna om att mänskliga rättigheter bör ses som en helhet och att de olika delarna är beroende av varandra*«. I en bilaga i den allmänna kommentaren nr 5 finns en lista över exempel på instrument som kommer att uppdateras då och då (CRC/GC/2003/5, punkt 17 och bilaga samt <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>).

»I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser ...«

Under arbetet med att formulera konventionen fanns i en tidig version av det som skulle bli artikel 4 en begränsning av konventionsstaternas skyldighet genom formuleringen »i förhållande till deras tillgängliga resurser«. Ett antal delegater föreslog att den skulle tas bort på grund av att de medborgerliga och politiska rättigheterna som garanteras i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter inte är beroende av tillgängliga resurser, och att normerna inte borde vara snävare i den nya konventionen. Men några delegater argumenterade för att villkoret skulle finnas kvar (E/CN.4/1989/48). Det kompromissförslag som accepterades skiljer de medborgerliga och politiska rättigheterna från de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Konventionsstaterna skall vidta »alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder« för att genomföra alla rättigheter i konventionen. Men när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall staterna vidta dessa åtgärder »till det yttersta av sina

tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete«.

Kommittén förklarar detta i den allmänna kommentaren nr 5:

»Det finns ingen enkel eller officiell uppdelning av mänskliga rättigheter i allmänhet eller av konventionsrättigheter i dessa två kategorier. I kommitténs rapporteringsriktlinjer (Riktlinjer för periodiska rapporter, CRC/C/58) grupperas artiklarna 7, 8, 13–17 och 37(a) under rubriken 'Medborgerliga rättigheter och friheter', men sammanhanget visar att de inte är de enda medborgerliga och politiska rättigheterna i konventionen. Det är faktiskt tydligt att många andra artiklar, bl.a. 2, 3, 6 och 12 innehåller moment som utgör medborgerliga/politiska rättigheter och alltså speglar att alla mänskliga rättigheter utgör en helhet och att de är inbördes beroende av varandra. Åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är ouplösligt sammanflätat med de medborgerliga och politiska rättigheterna. Som noterats ... nedan, anser kommittén att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, liksom medborgerliga och politiska rättigheter bör anses som möjliga att avgöra i domstol.«

»Den andra meningen i artikel 4 återspeglar ett realistiskt antagande att bristande resurser, ekonomiska och andra, kan hindra ett fullständigt genomförande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i några stater. Därmed introduceras begreppet 'gradvis förverkligande' av sådana rättigheter. Staterna behöver kunna visa att de har genomfört rättigheterna 'till det yttersta av sina tillgängliga resurser' och att de, när så behövs, har sökt internationellt samarbete. När staterna ratificerar konventionen tar de på sig skyldigheter att inte bara genomföra den inom sin jurisdiktion, utan också att genom internationellt samarbete medverka till globalt genomförande.«

»... Oberoende av vilka ekonomiska förutsättningar staterna har, krävs det att de vidtar alla tänkbara åtgärder för att förverkliga barnets rättigheter, och att de riktar särskild uppmärksamhet mot de mest missgynnade grupperna.« (CRC/GC/2003/5, punkt 6–8.)

Gradvis genomförande: Allmän kommentar från kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Begreppet »gradvis förverkligande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter« speglas också i

artikel 2(1) i Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter: »Varje konventionsstat åtar sig att genom egna åtgärder och internationellt bistånd och samarbete, framför allt på det ekonomiska och det tekniska området, till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning.« Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter gjorde 1990 en detaljerad allmän kommentar om konventionsstaternas skyldigheter. Kommittén säger: »Genom begreppet gradvis förverkligande erkänns att ett fullständigt förverkligande av alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i allmänhet inte kommer att kunna uppnås på kort sikt. I detta avseende skiljer sig skyldigheten markant från den som finns i artikel 2 i *Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* som uttrycker en omedelbar skyldighet att respektera och säkerställa alla rättigheter i konventionen. Även om förverkligande under längre tid, eller gradvis, har förutsetts i konventionen skall detta inte misstolkas som att skyldigheten på något sätt är mindre. Å ena sidan är begreppet ett nödvändigt verktyg för flexibilitet, som återspeglar hur verkligheten ser ut och hur svårt det är för de olika länderna att säkerställa fullt förverkligande av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Å andra sidan måste frasen läsas mot bakgrund av konventionens övergripande mål, faktiskt dess *raison d'être*, som är att fastställa tydliga skyldigheter för konventionsstaterna att fullt ut förverkliga rättigheterna i fråga. Begreppet ger alltså en skyldighet att så snabbt och effektivt som möjligt arbeta i riktning mot det målet. Dessutom skulle eventuella medvetet bakåtsträvande åtgärder i det avseendet kräva mycket noggrant övervägande, och de skulle behöva vara fullständigt motiverade genom en hänvisning till alla de övriga rättigheterna som finns i konventionen och att de tillgängliga resurserna använts till det yttersta ... «

Kommittén säger att det åvilar konventionsstaterna »en minsta kärna av skyldighet« att säkerställa att den lägsta väsentliga nivån av varje rättighet uppfylls. »Alltså har en konventionsstat, *prima facie*, inte fullgjort sina skyldigheter enligt konventionen om t.ex. ett betydande antal individer inte får nödvändiga livsmedel, bassjukvård, grundläggande skydd och bostäder, eller den mest grundläggande utbildningen. Om konventionen skulle tolkas som att den inte innehåller en sådan fastställd minimi-

skyldighet, skulle den i stort sett inte ha någon *raison d'être* ... « (HRI/GEN/1/Rev.8, punkt 10, s. 17.)

Det förhållningssätt som kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har till begreppet »det yttersta av sina tillgängliga resurser« kan tillämpas vid tolkningen av artikel 4 i barnkonventionen.

De »tillgängliga resurser« som kan tas i anspråk inom staten för att genomföra rättigheterna sträcker sig mycket längre än till ekonomiska resurser; det finns också mänskliga och organisatoriska resurser.

»alla lämpliga lagstiftnings- ... åtgärder«

Säkerställa att all lagstiftning stämmer

helt överens med konventionen:

Behovet av en omfattande översyn

När FN:s barnrättskommitté har granskat alla inledande och återkommande rapporter har den betonat att en väsentlig aspekt av genomförandet är att säkerställa att all lagstiftning »stämmer helt överens med« bestämmelserna och principerna i konventionen, och den kräver en omfattande översyn av hela lagstiftningen. Detta upprepas i den allmänna kommentaren nr 5:

»Kommittén anser att en omfattande granskning av all nationell lagstiftning och tillhörande administrativa riktlinjer är ett måste för att nå full överensstämmelse med konventionen. Nu när inte bara de inledande utan också den andra och tredje rapporten har undersökts, visar erfarenheterna att granskningsprocessen på nationell nivå i de flesta fall har påbörjats, men att den behöver vara noggrannare. Granskningen bör inte bara gälla konventionens enskilda artiklar, utan också konventionen som helhet, så att det framgår att de mänskliga rättigheterna är en helhet och inbördes beroende av varandra. Den bör ske fortlöpande snarare än vid ett enstaka tillfälle och omfatta såväl lagförslag som befintlig lagstiftning. Även om det är viktigt att granskningsprocessen finns med i alla relevanta departement, är det en fördel om det också görs oberoende granskning, t.ex. av parlamentariska kommittéer, nationella institutioner för mänskliga rättigheter, frivilligorganisationer, akademiker, berörda barn och ungdomar och andra.« (CRC/GC/2003/5, punkt 18.)

Kommittén har betonat att eventuella sedvane- rättssystem eller regionala eller lokala lagar också

måste granskas och stämma överens med barnkonventionen.

Att realisera alla konventionens rättigheter i lag

I barnkonventionen föreskrivs att staterna skall vidta »lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder« för att genomföra alla barnets rättigheter enligt konventionen, även ekonomiska, sociala och kulturella. Alltså är det inte fråga om att rättigheterna delas upp i två olika kategorier när det gäller genomförande i lag, sociala/ekonomiska/kulturella respektive medborgerliga/politiska, där endast de senare skulle genomföras som rättigheter som upprätthålls i lag.

Även om bristande tillgängliga resurser kan begränsa fullt genomförande av några av konventionens rättigheter och ingen lag i sig kan få bort fattigdom eller oacceptabel ojämlikhet, bör ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter definieras i lag och kunna behandlas i domstol. Till exempel krävs det att staterna definierar en period då barnen skall genomgå obligatorisk, fri utbildning, åldersgränser för tillträde till arbete osv. Rättigheter kan formuleras som mål som staten åtar sig att arbeta mot, eller lagstiftningen kan innehålla principen om »till det yttersta av sina tillgängliga resurser«.

I kommitténs allmänna kommentar nr 5 diskuteras de olika sätten att förverkliga de internationella instrumenten i nationell lagstiftning:

»Konventionsstaterna bör på alla lämpliga sätt säkerställa att bestämmelserna i konventionen verkställs i lag i deras nationella lagstiftning. Detta är fortfarande en utmaning för många konventionsstater. Särskilt viktigt är det att klargöra omfattningen av konventionens tillämplighet i stater där principen om direkt tillämplighet gäller och andra där det hävdas att konventionen 'har grundlagsstatus' eller har införlivats med nationell lag.«

»Kommittén välkomnar att konventionen införlivas med nationell lag, vilket är det traditionella förhållningssättet till genomförandet av internationella instrument för mänskliga rättigheter i några, men inte alla, konventionsstater. Införlivande bör innebära att bestämmelserna i konventionen kan åberopas direkt i domstol och tillämpas av nationella myndigheter och att konventionen väger tyngst om det föreligger en konflikt med nationell lagstiftning eller sedvanerätt. Införlivande i sig självt innebär inte att det går att bortse ifrån behovet att säkerställa att alla relevanta nationella lagar, även lokala eller sedvanerättsli-

ga lagar, stämmer överens med konventionen.

Mot bakgrund av artikel 27 i Wienkonventionen bör konventionen alltid råda om det uppstår konflikt med lagstiftningen. När en stat delegerar lagstiftningsrätten till federala, regionala eller territoriella regeringar, måste den också avkräva dessa stödregeringar att de stiftar lagar inom ramverket för konventionen och att de säkerställer ett effektivt genomförande ...« (CRC/GC/2003/5, punkt 19–21.)

»Några stater har hävdats att om man inbegriper rättigheter för 'var och en' så bör det vara tillräckligt för att visa att rättigheterna erkänns också för barn. Det måste då undersökas om det faktiskt är så att rättigheterna har förverkligats för barn och kan åberopas direkt i domstol.«

(CRC/GC/2003/5.)

Kommittén välkomnar att de delar av barnets rättigheter som speglar nyckelprinciper i konventionen har införts i nationella författningar. Därmed understryks barnkonventionens viktigaste budskap: att barn liksom vuxna är medborgare med mänskliga rättigheter. Men kommittén poängterar att detta inte automatiskt säkerställer respekt för barns rättigheter. För att främja ett fullständigt genomförande av rättigheterna, vilket kan innebära att barn själva utövar sina rättigheter, kan det vara nödvändigt att vidta ytterligare lagstiftande och andra åtgärder.

Kommittén betonar särskilt vikten av att säkerställa att nationella lagar speglar konventionens grundläggande principer (artikel 2, 3, 6 och 12). Den välkomnar också att det utvecklas sammantagna lagstiftning om barns rättigheter, men betonar att det dessutom är väsentligt att alla relevanta lagområden (för utbildning, hälsa, rättskipning etc.) konsekvent speglar barnkonventionens principer och normer (CRC/GC/2003/5, punkt 22).

Gottgörelse när rättigheter har kränkts

I den allmänna kommentaren nr 5 betonas att lagstiftning, riktlinjer och praxis måste reglera gottgörelse för barn när deras rättigheter har kränkts:

»Detta krav är underförstått i konventionen, och det hänvisas ständigt till det i de övriga sex viktigaste internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter. Barnens speciella beroendeställning gör det svårt för dem när de strävar efter gottgörelse då deras rättigheter har kränkts. Därför behöver staterna ägna särskild uppmärk-

Barnkonventionen

samhet åt att säkerställa att det finns effektiva, barnanpassade förfaranden för barnen och deras företrädare. Det krävs bl.a. barnanpassad information, råd, juridiskt stöd, även stöd för att själv kunna föra talan och tillgång till oberoende klagomålsförfaranden och till domstolar med nödvändigt juridiskt och annat bistånd. När barns rättigheter har kränkts bör det finnas möjlighet till upprättelse, bl.a. ersättning och när så behövs åtgärder för att främja fysisk och psykisk återhämtning, rehabilitering och återanpassning, såsom krävs i artikel 39.« (CRC/GC/2003/5, punkt 24.)

Kommittén understryker åter att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter måste kunna handläggas i domstol. För att kunna ge gottgörelse när sådana rättigheter inte följs måste lagen vara tillräckligt detaljerad (CRC/GC/2003/5, punkt 25).

»alla lämpliga ... administrativa och andra åtgärder ...«

Kommittén noterar åter att den inte i detalj kan föreskriva vilka åtgärder varje enskild stat måste vidta för att säkerställa ett effektivt genomförande av konventionen. I den allmänna kommentaren nr 5 säger den sig dock ha sammanfattat goda råd från det första decenniets erfarenheter utifrån granskningar av rapporter och samtal med regeringar, FN-organ, frivilligorganisationer och andra. Samordningen är viktig:

»Kommittén anser att ett effektivt genomförande av barnkonventionen så att barns rättigheter erkänns och förverkligas i styrande enheter kräver tydlig samordning mellan olika sektorer, olika styrande nivåer och mellan regeringar och övriga samhället, särskilt barn och ungdomar själva. Många olika departement och andra styrande eller skenbart styrande organ påverkar barns liv och åtnjutandet av deras rättigheter. Det är få, om några, departement som inte påverkar barns liv, direkt eller indirekt. Omfattande övervakning av genomförandet krävs, och den bör inlemmas i styrandeprocessen på alla nivåer men det behövs också oberoende övervakning av nationella institutioner för mänskliga rättigheter, frivilligorganisationer och andra.« (CRC/GC/2003/5, punkt 27.)

En »omfattande nationell strategi« för barn

Kommittén citerar ofta principen om att »barn har företräde«, vilken fördes fram vid världstoppmötet

för barn 1990, och betonar att barn måste få hög, eller högsta, prioritet. När kommittén har poängterat behovet av ett övergripande förhållningssätt till genomförandet av barns rättigheter har den ofta sagt att det behövs nationella riktlinjer eller en omfattande nationell strategi som speglar genomförandet av hela konventionen. Den ser också detta som både ett resultat av samordning och ett verktyg för fortsatt samordning.

Den ger mer detaljerade råd om utvecklingen av och innehållet i en sådan strategi i den allmänna kommentaren nr 5:

»Kommittén lovordar utvecklingen av en övergripande nationell strategi eller handlingsplan för barn som bygger på konventionens ramverk.

Kommittén förväntar sig att konventionsstaterna tar hänsyn till rekommendationerna i de sammanfattande slutsatserna om de periodiska rapporterna när de utvecklar och/eller förnyar sina nationella strategier. Om en sådan strategi skall vara effektiv bör den avse situationen för alla barn och alla rättigheter i konventionen. Den bör utvecklas genom en samverkansprocess, bl.a. med barn och ungdomar och personer som bor och arbetar tillsammans med dem . . . Om sådan samverkan med barn skall vara meningsfull krävs ett särskilt barnanpassat underlag och arbetssätt. Det handlar inte bara om att barn skall få delta i de vuxnas arbete.«

»Särskild uppmärksamhet bör riktas mot att identifiera och prioritera marginaliserade och missgynnade grupper av barn. Icke-diskrimineringsprincipen i konventionen kräver att alla rättigheter som konventionen garanterar också bör erkännas för alla barn inom konventionsstaternas jurisdiktion . . . Icke-diskrimineringsprincipen hindrar inte att särskilda åtgärder vidtas för att minska diskriminering.«

»För att strategin skall bli ett maktmedel bör den godkännas på regeringsnivå. Den bör också kopplas till nationella utvecklingsplaner och finnas med i den nationella budgeten. I annat fall kan strategin förbli marginaliserad utanför viktiga beslutsprocesser.«

»Strategin får inte endast vara en lista med goda avsikter. Den måste innehålla en beskrivning av en hållbar process för att förverkliga barns rättigheter i hela landet. Den måste gå längre än till politiska och principiella uttalanden och ställa upp verkliga, uppnåeliga mål för alla ekonomiska, sociala, kulturella, medborgerliga och politiska rättigheter för alla barn. Den övergripande natio-

nella strategin kan utarbetas som nationella handlingsplaner för olika sektorer, t.ex. för utbildning och sjukvård, med specifika mål och målinriktade åtgärder för genomförande och fördelning av ekonomiska resurser och personal. Det är ofrånkomligt att prioriteringar måste göras, men inom strategin får inte de detaljerade skyldigheter som konventionsstaterna har accepterat enligt konventionen nonchaleras eller åsidosättas. Strategin måste få tillräckliga ekonomiska och personella resurser.«

»Att utveckla en nationell strategi är ingenting som görs vid ett enstaka tillfälle. När väl strategin har utarbetats bör den spridas genom alla styrande organ på olika nivåer och till allmänheten, bl.a. till barnen (översatt till såväl barnanpassade versioner som lämpliga språk och former). Strategin bör innehålla arrangemang för övervakning och ständig översyn, för regelbunden uppdatering och för periodiska rapporter till riksdagen och allmänheten.« (CRC/GC/2003/5, punkt 28–33.)

Olika globala möten, bl.a. världstoppmötet för barn (1990), världskonferensen om mänskliga rättigheter (1993) och FN:s generalförsamlings specialsession om barn (2002) har efterlyst utveckling av nationella handlingsplaner. Kommittén välkomnar staternas utfästelser om att nå de mål som sattes upp i 2002 års specialsession om barn och fastställdes i dokumentet som utgavs då, *En värld anpassad för barn*:

»Men kommittén betonar att särskilda åtaganden vid globala möten inte på något sätt minskar konventionsstaternas skyldigheter enligt konventionen. Inte heller gör utarbetandet av särskilda handlingsplaner efter specialsessioner att behovet av en övergripande genomförandestrategi för konventionen minskar. Staterna bör införliva sina åtgärder efter 2002 års specialsession och efter andra relevanta globala konferenser i sina övergripande genomförandestrategier för konventionen som helhet.« (CRC/GC/2003/5, punkt 35.)

Samordning av genomförandet: behovet av permanenta system på regeringsnivå

Kommittén har klargjort att den ser genomförandet som en fortgående process med krav på »permanent« system för detta på regeringsnivå. Samordning är det viktigaste målet, tillsammans med att barnen skall synas mer i ledningssammanhang:

»Det finns många formella och informella sätt att nå effektiv samordning, t.ex. genom särskilda kommittéer för barn, som arbetar över departementsgränser. Kommittén föreslår att konventionsstaterna, om de inte redan har gjort så, omprövar systemen ur perspektivet att konventionen skall genomföras, speciellt de fyra artiklar som definierats som grundläggande principer . . . «

»Många konventionsstater har med framgång utvecklat ett särskilt departement nära regeringens centrum, i vissa fall inom presidentens, premiärministerns eller statsrådets kontor, med målet att samordna genomförandet och det politiska arbetet som rör barn. Som noterats ovan får åtgärder i så gott som alla departement konsekvenser för barns liv. Det är inte praktiskt genomförbart att lägga ansvaret för alla tjänster för barn på ett enda departement, och om så hade skett hade man riskerat ytterligare marginalisering av barn i regeringssammanhang. Men en särskild avdelning kan bidra till såväl det övergripande syftet att göra barn mer synliga i ledningssammanhang som till samordning för att säkerställa respekt för barns rättigheter inom regeringen och på alla styrande nivåer. Förutsättningen är att den får befogenhet på hög nivå och rapporterar direkt till exempelvis premiärministern, presidenten eller en statsrådskommitté för barn. En sådan avdelning kan få ansvar för att utveckla den övergripande strategin för barn och övervaka genomförandet av konventionen liksom för att samordna rapportering enligt konventionen.« (CRC/GC/2003/5, punkt 3–39.)

Kommittén menar att det råder brist på samordning mellan departement och andra regeringsorgan, mellan federala och centrala styrande organ och provinsiella, regionala eller lokala styrelser, mellan regering och offentliga och privata organ, bl.a. frivilligorganisationer som arbetar med mänskliga rättigheter och barns rättigheter, och inbördes mellan sådana organ.

Decentralisering

Kommittén har kritiserat en alltför centraliserad beslutsprocess och politik, men också uppmärksammat att decentralisering kan utgöra ett hot mot förverkligandet av barns rättigheter. I den allmänna kommentaren poängterar kommittén att decentralisering inte minskar statens skyldigheter:

»Kommittén har funnit att det i många fall måste betonas att decentraliserad befogenhet genom

delegering inte på något sätt minskar konventionsstaternas regeringars direkta ansvar för att fullgöra sina skyldigheter mot alla barn inom jurisdiktionen, oavsett statens struktur.«

»Kommittén påminner åter om att den stat som ratificerade eller tillträdde konventionen fortfarande under alla omständigheter har ansvaret för att säkerställa fullt genomförande av konventionen i hela jurisdiktionen. Vid delegering måste konventionsstaterna se till att de myndigheter som får ansvaret också har ekonomiska, personella och andra resurser som krävs för att på ett effektivt sätt ansvara för genomförandet av konventionen. Konventionsstaternas regeringar måste ha kvar makten att kräva att den delegerade administrationen eller de lokala myndigheterna arbetar helt i överensstämmelse med konventionen. De måste också inrätta permanenta övervakningssystem för att säkerställa att konventionen respekteras och tillämpas för alla barn inom jurisdiktionen utan åtskillnad. Dessutom måste det finnas garantier för att säkerställa att decentralisering eller delegering inte leder till diskriminering vad gäller åtnjutandet av rättigheter i olika regioner.« (CRC/GC/2003/5, punkt 40–41.)

Privatisering

Kommittén noterar att privatiseringen av samhällsservice kan få allvarliga konsekvenser för erkännandet och förverkligandet av barns rättigheter:

»Kommittén betonar att konventionsstaterna har en lagstadgad skyldighet att respektera och säkerställa barns rättigheter så som de föreskrivs i konventionen, vilket innefattar skyldigheten att säkerställa att icke-statliga verksamheter fungerar enligt dess bestämmelser. Därmed har sådana aktörer indirekta skyldigheter.«

»Kommittén betonar att även om den privata sektorn kan tillhandahålla tjänster, driva institutioner etc., minskar det inte statens skyldighet att säkerställa fullt erkännande och förverkligande av konventionens alla rättigheter för alla barn inom jurisdiktionen (artikel 2 [1] och 3[2]). Artikel 3(1) fastställer att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga eller privata organ. I artikel 3(3) krävs att behöriga organ (med tillräcklig juridisk kompetens) fastställer lämpliga normer för verksamheter, särskilt inom hälso- och sjukvård och vad avser personalens antal och lämplighet. Detta kräver noggrann tillsyn för att säkerställa

överensstämmelse med barnkonventionen. Kommittén föreslår att det inrättas ett permanent övervakningssystem eller en sådan process med syftet att säkerställa att alla statliga och icke-statliga tillhandahållare av tjänster respekterar barnkonventionen.« (CRC/GC/2003/5, punkt 42–44. Se även artikel 3[2] och [3].)

Konsekvensanalys för barn

Kommittén har efterlyst processer som säkerställer att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (se artikel 3). I den allmänna kommentaren nr 5 anges förutsättningarna:

»För att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3[1]), och att konventionens alla bestämmelser respekteras vid utveckling av lagstiftning och politik på alla nivåer, krävs en ständig bedömning av vilka konsekvenser olika åtgärder har på barnens liv (att förutse konsekvenserna av föreslagna lag, politik eller budgetanslag som rör barn och åtnjutandet av deras rättigheter) och utvärdering av konsekvenserna för barn (att utvärdera de faktiska konsekvenserna som genomförandet har). Processen bör byggas in i samhällsledningen på alla nivåer och så tidigt som möjligt i den politiska processen.«

»Övervakning och utvärdering av det egna arbetet är en skyldighet för regeringarna. Men kommittén anser att det också är väsentligt med oberoende övervakning av vilka framsteg som görs i riktning mot ett genomförande. Den kan göras av parlamentariska kommittéer, frivilligorganisationer, akademiska institutioner, yrkesföreningar, ungdomsgrupper eller oberoende institutioner för mänskliga rättigheter . . . «

»Kommittén lovordar vissa stater som har antagit lagar som kräver att det utarbetas formella verktyg för konsekvensanalys och att de presenteras för parlament och/eller allmänheten. Varje stat bör överväga hur den kan säkerställa överensstämmelse med artikel 3(1) och göra det på ett sätt som ytterligare synliggör samverkan med barn i det politiska arbetet och lyhördheten för deras rättigheter.« (CRC/GC/2003/5, punkt 45–47.)

Budget och budgetanalys

Kommittén har betonat att staternas skyldighet att genomföra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter »till det yttersta av sina tillgängliga resurser« innebär att en budgetanalys måste göras.

Det är mycket ovanligt att barn syns i regeringarnas ekonomiska handlingsplaner så som kommittén anser att de borde. De flesta departement har ingen uppfattning om hur stor andel av deras budget som används för barn, och det är få som vet vilka konsekvenser deras utgifter får för barn. Kommittén har betonat att övervakning och utvärdering på detta område, liksom på alla andra, är väsentligt för effektiva genomförandestrategier:

»Det finns ingen stat som kan säga om den uppfyller barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter 'till det yttersta av sina tillgängliga resurser' enligt artikel 4, om den inte kan ange hur stor del av nationella och andra budgetar som anslås till den sociala sektorn, och hur stor del av den som i sin tur går till barn, direkt och indirekt. Några stater har hävdat att det inte är möjligt att analysera en nationell budget på det sättet. Men andra har gjort så och lägger fram en årlig 'budget för barn'. Kommittén behöver veta vilka steg som tas på alla ledningsnivåer för att säkerställa att ekonomisk och social planering, budgetbeslut och andra beslut sätter barnets bästa i främsta rummet och att barn, även särskilt marginaliserade och missgynnade grupper av barn, skyddas mot negativa effekter av ekonomisk politik eller ekonomisk nedgång.« (CRC/GC/2003/5, punkt 51.)

Kommittén har ständigt på olika sätt kommenterat budgetfrågor när den har granskat staternas rapporter. Den totala andelen av nationella och lokala budgetar som anslås till sociala handlingsprogram måste vara tillräcklig, och det måste finnas tillräckliga budgetbestämmelser för att skydda och främja barns rättigheter. Brist på tillgängliga resurser kan inte användas som skäl för att inte etablera handlingsprogram för social trygghet och sociala skyddsnet.

Nationella organ som arbetar med övergripande budgetar måste kopplas direkt till dem som arbetar politiskt med barnfrågor och med att genomföra barnkonventionen. Kommittén har uttryckt oro för vilka konsekvenser skatteflykt och korruption får för tillgängliga resurser.

Effekter av övergång till marknadsekonomi och andra påtvingade anpassningar av ekonomin

Kommittén har varit mycket lyhörd för vilka konsekvenser den världsomfattande lågkonjunkturen, anpassningar av ekonomin och neddragningar som kom under 1990-talet har fått för barnen. Staterna

måste minimera de negativa effekterna av strukturanpassningsprogram och besparingar för barnen, och de mest utsatta barnens behov måste prioriteras. Kommittén har ständigt uttryckt oro över de konsekvenser som övergången till marknadsekonomi får för barn och upprepar detta i den allmänna kommentaren nr 5:

»Med betoning på att ekonomisk politik alltid får konsekvenser för barns rättigheter har kommittén djupt oroats av de negativa konsekvenser som strukturanpassningsprogram och övergång till marknadsekonomi ofta får för barnen. Skyldigheterna att genomföra artikel 4 och andra bestämmelser i konventionen kräver noggrann övervakning av vilka konsekvenserna blir av sådana förändringar och anpassningar av politiken för att skydda barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.« (CRC/GC/2003/5, punkt 52.)

Ekonomiska sanktioner och respekt för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter gav 1997 ut en allmän kommentar om förhållandet mellan ekonomiska sanktioner och respekten för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Kommittén noterar att ekonomiska sanktioner »nästan alltid får dramatiska följder« för de rättigheter som erkänns i *Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*. Sålunda orsakar de t.ex. ofta »betydande störningar i fördelningen av mat, läkemedel och hygienprodukter. Matens kvalitet äventyras liksom tillgången till rent dricksvatten. De vållar också problem i grundläggande sjukvårds- och utbildningssystem och undergräver rätten till arbete ... « I den allmänna kommentaren betonas vikten av att minimera de negativa konsekvenserna av sanktioner för utsatta grupper i samhället, bl.a. barn (HRI/GEN/1/Rev.8, punkt 3, s. 51–52).

FN:s barnrättskommitté har riktat uppmärksamhet mot denna allmänna kommentar i de sammanfattande slutsatserna för några stater som har erfarenhet av sanktioner.

Övervakning och datainsamling

Kommittén har ofta noterat att utan tillräcklig datainsamling, även uppdelade data, är det omöjligt att bedöma i vilken utsträckning konventionen har genomförts. I den allmänna kommentaren nr 5 poängterar kommittén att »egen övervakning och utvärdering är regeringarnas skyldighet«:

»Insamling av tillräckliga och pålitliga data om barn, uppdelade så att det är möjligt att identifiera diskriminering och/eller skillnader i hur rättigheterna förverkligas, är en väsentlig del av genomförandet. Kommittén påminner konventionsstaterna om att datainsamlingen bör sträcka sig över hela barndomen, upp till 18 års ålder. Den bör också samordnas över hela jurisdiktionen för att säkerställa nationellt tillämpliga indikatorer. Staterna bör samarbeta med lämpliga forskningsinstitut och ha som mål att bygga upp en fullständig bild av framstegen mot genomförande, med såväl kvalitativa som kvantitativa studier. Riktlinjerna för periodiska rapporter efterlyser detaljerad, uppdelad statistisk och annan information som täcker alla konventionens områden. Det är väsentligt inte enbart för att inrätta effektiva system för datainsamling, utan också för att säkerställa att de data som samlas in utvärderas och används för att bedöma hur genomförandet fortskrider, för att identifiera problem och som underlag i det politiska arbetet med barnfrågor. Utvärdering kräver utveckling av indikatorer i förhållande till alla rättigheter som garanteras i konventionen.«

»Kommittén lovordar de konventionsstater som har infört årlig publicering av omfattande rapporter om tillståndet för barns rättigheter över hela jurisdiktionen. Om sådana rapporter publiceras, sprids och diskuteras, bl.a. i parlamentet, kan det utgöra fokus för ett brett allmänt engagemang för att genomföra konventionen. Översättningar, bl.a. till barnanpassade versioner, är väsentliga för att engagera barn och minoritetsgrupper i processen.«

»Kommittén betonar att det i många fall endast är barnen själva som kan visa om deras rättigheter är fullt erkända och förverkligade. Att intervjua barn och låta dem utföra en del av forskningsarbetet (med lämpliga säkerhetsåtgärder) kommer sannolikt att vara ett viktigt sätt för att t.ex. ta reda på i hur stor utsträckning deras medborgerliga rättigheter respekteras i familjen, skolan etc. Det gäller bl.a. den centrala rättigheten i artikel 12: att få sina åsikter hörda och vederbörligen beaktade.« (CRC/GC/2003/5, punkt 48–50.)

I *Riktlinjer för periodiska rapporter* (reviderade 2005) efterlyser kommittén detaljerad statistik och annan information för de flesta artiklarna.

Kommittén anser att även oberoende övervakning av framstegen mot ett genomförande är väsentlig, bl.a. av parlamentariska kommittéer, frivillig-

organisationer, akademiska institutioner, yrkesföreningar, ungdomsgrupper och oberoende institutioner för mänskliga rättigheter. I den allmänna kommentaren nr 2 (2002) om »Den roll oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter spelar i arbetet med att främja och skydda barnets rättigheter« noterar kommittén att oberoende institutioner för mänskliga rättigheter kompletterar effektiva regeringsstrukturer för barn. Den väsentliga faktorn är att de är oberoende:

»Rollen för nationella institutioner för mänskliga rättigheter är att självständigt övervaka i vilken utsträckning staten har genomfört barnkonventionen och att den gör allt den kan för att säkerställa barns rättigheter. Även om detta kräver att institutionen utvecklar projekt för att än mer främja och skydda barns rättigheter, bör det inte leda till att regeringen delegerar övervakningskyldigheten till den nationella institutionen. Det är väsentligt att institutionerna förblir helt fria att sätta sin egen agenda och besluta om egna aktiviteter.« (CRC/GC/2002/2, punkt 25.)

Samhällets delaktighet

Kommittén har framhållit att även om genomförandet är konventionsstaternas skyldighet bör samordning och åtgärder för att genomföra konventionen sträcka sig längre än till regeringen, ut till alla delar av samhället, och den lyfter fram att det är nödvändigt att barnen är delaktiga:

»Enligt kommittén sträcker sig ansvaret för att respektera och säkerställa barns rättigheter i praktiken längre än till staten, de statliga tjänsterna och institutionerna och omfattar även barn, föräldrar och den utökade familjen, andra vuxna och icke-statliga tjänster och organisationer ...«

»Som redan noterats krävs i artikel 12 ... att barns åsikter vederbörligen beaktas i alla frågor som rör barn, vilket uppenbarligen omfattar genomförandet av 'deras' konvention.«

»Staten bör arbeta nära olika frivilligorganisationer i ordets vidaste bemärkelse, men respektera deras oberoende. Sådana organisationer omfattar t.ex. dem som arbetar för mänskliga rättigheter, barn- och ungdomsledda organisationer och ungdomsgrupper, föräldra- och familjegrupper, religiösa grupper, akademiska institutioner och yrkesföreningar. Frivilligorganisationerna spelade en väsentlig roll i arbetet med att formulera konventionen, och det är nödvändigt att de deltar i

genomförandeprocessen.« (CRC/GC/2003/5, punkt 56–58.)

»Kommittén välkomnar att frivilligorganisationer går samman i förbund som engagerar sig i att främja, skydda och övervaka de mänskliga rättigheterna för barn. Den uppmanar regeringarna att stödja dem utan att styra dem och att utveckla positiva formella och informella relationer med dem. Frivilligorganisationernas engagemang i rapporteringsprocessen enligt konventionen, vilket faller in under 'kompetenta organ' enligt artikel 45(a), har i många fall verkligen satt fart på såväl genomförandeprocessen som rapporteringen. ... Kommittén understryker i rapporteringsriktlinjerna att processen med att utarbeta en rapport 'bör uppmuntra och underlätta allmänhetens delaktighet i och granskning av regeringens politik'. Samarbete med medierna kan vara värdefullt i genomförandeprocessen.« (CRC/GC/2003/5, punkt 59.)

Medvetandehöjning och utbildning

Kommittén har kopplat skyldigheten i artikel 42, att »göra konventionens bestämmelser och principer allmänt kända bland såväl vuxna som barn«, till artikel 4 (se artikel 42).

Oberoende institutioner för barns mänskliga rättigheter

Kommittén anser att varje stat behöver en oberoende institution för mänskliga rättigheter som har ansvar för att främja och skydda barns rättigheter. I den andra allmänna kommentaren »Den roll oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter spelar i arbetet med att främja och skydda barnets rättigheter« (CRC/GC/2002/2) noterar kommittén att det viktigaste är att institutionen, oavsett hur den ser ut, självständigt och effektivt kan övervaka, främja och skydda barns rättigheter. När kommittén granskar landrapporterna rekommenderar den ständigt att det inrättas oberoende institutioner för mänskliga rättigheter: en barnombudsman, en kommission eller kommissionär, eller att fokus på barns rättigheter utvecklas inom en nationell kommission för mänskliga rättigheter eller en institution för en allmän ombudsman.

Där sådana institutioner redan har inrättats efterlyser kommittén att staterna granskar deras status och effektivitet när det gäller att främja och skydda barns rättigheter.

Kommittén förklarar att även om både vuxna och barn behöver oberoende nationella institutio-

ner för att skydda sina mänskliga rättigheter, finns det extra starka skäl att ge barns mänskliga rättigheter särskild uppmärksamhet:

»Dessa innefattar det faktum att barns utvecklingssituation gör dem särskilt utsatta för kränkningar av de mänskliga rättigheterna, att hänsyn fortfarande sällan tas till deras åsikter, att de flesta barn inte får rösta och inte kan ha en meningsfull roll i den politiska processen där det fattas beslut om regeringens ställningstaganden om mänskliga rättigheter, att barn möter betydande problem när de drar nytta av rättssystemet för att skydda sina rättigheter eller söka gottgörelse när deras rättigheter har kränkts, och att barn ofta har begränsad tillgång till organisationer som kan skydda deras rättigheter.« (CRC/GC/2002/2, punkt 5.)

Kommittén noterar att speciella oberoende institutioner för barns mänskliga rättigheter, ombudspersoner eller kommissionärer för barns rättigheter har inrättats i allt fler konventionsstater. När resurserna är begränsade måste det säkerställas att de tillgängliga resurserna används som mest effektivt i arbetet med att främja och skydda de mänskliga rättigheterna för alla barn. I detta sammanhang är det sannolikt bäst att utveckla en nationell institution för mänskliga rättigheter på bred basis med ett särskilt fokus på barn. Den bör i sin struktur ha antingen en kommissionär med särskilt ansvar för barns rättigheter eller en särskild avdelning med motsvarande ansvar. Kommittén understryker »det väsentliga i att arbetet med att främja och skydda barns rättigheter blir huvudinriktningen och att alla institutioner för mänskliga rättigheter i ett land arbetar nära tillsammans i detta syfte« (CRC/GC/2002/2, punkt 6–7).

I samma allmänna kommentar betonas att nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör inrättas i överensstämmelse med *Principerna om nationella institutioners status och funktion när det gäller att skydda och främja mänskliga rättigheter* (Parisprinciperna) som antogs av generalförsamlingen 1993. Dessa minimistandardregler ger vägledning för sådana institutioner vad gäller inrättande, kompetens, ansvar, sammansättning, självständighet och arbetsmetoder (CRC/GC/2002/2, punkt 4).

Institutionerna bör om möjligt ha sina rötter i grundlagen och måste åtminstone finnas med i lagstiftningen:

»Det är kommitténs åsikt att deras mandat bör vara så brett som möjligt för att främja och skydda mänskliga rättigheter och inbegripa barnkonventionen, de fakultativa protokollen och andra relevanta instrument för mänskliga rättigheter. Därigenom täcker de på ett effektivt sätt in barns mänskliga rättigheter, särskilt deras medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter . . .«

»Institutionerna bör ha nödvändiga befogenheter för att kunna fullgöra sitt mandat effektivt, bl.a. befogenhet att höra olika personer och att skaffa de upplysningar och dokument som behövs för att bedöma sådana situationer som ligger inom deras kompetensområde. Dessa befogenheter bör omfatta främjande och skydd av alla barns rättigheter inom konventionsstatens jurisdiktion med avseende inte bara på statliga utan alla relevanta offentliga och privata enheter.« (CRC/GC/2002/2 punkt 8-9.)

De nationella institutionerna för mänskliga rättigheter måste också ha rätt att självständigt och var för sig rapportera direkt om läget för barns mänskliga rättigheter till offentliga och parlamentariska organ. I detta avseende måste konventionsstaterna säkerställa att det hålls en årlig debatt i parlamentet så att parlamentarikerna har möjlighet att diskutera de nationella institutionernas arbete vad gäller barns rättigheter och om staten följer barnkonventionen (CRC/GC/2002/2, punkt 18).

De nationella institutionerna för mänskliga rättigheter bör inrättas genom en process som bygger på rådgivning, delaktighet och insyn. De bör ha lämpliga tillsättningsförfaranden med möjlighet till insyn, bl.a. en öppen, konkurrensbetonad urvalsprocess. För att säkerställa sitt oberoende måste de ha tillräckliga resurser och vara fria från olika former av ekonomisk kontroll som kan påverka deras oberoende (CRC/GC/2002/2, punkt 10). De måste ha befogenhet att pröva enskilda klagomål och ansökningar och att göra utredningar, bl.a. sådana som inkommit för barns räkning eller direkt från barn:

»För att kunna genomföra sådana utredningar effektivt måste de ha befogenhet att såväl förhöra personer att vittna som att förhöra dem, ha tillgång till relevant dokumenterad bevisning och tillträde till inrättningar för frihetsberövade. De har också skyldighet att försöka säkerställa att barn får effektiv gottgörelse, oberoende rådgivning och tillgång till företrädare och klagomålsför-

farande, om deras rättigheter kränks. När så är lämpligt får institutionerna genomföra medling vid klagomål.«

»Institutionerna för mänskliga rättigheter bör ha befogenhet att hjälpa barn att ta deras ärenden till domstol, innefattande (a) att ta upp ärenden som rör barn i institutionens namn och (b) att ingripa i domstolsärenden för att informera rätten om de mänskliga rättigheter som ärendet gäller.« (CRC/GC/2002/2, punkt 13-14.)

Kommittén lyfter fram vikten av att institutionerna upprättar och bibehåller direkt kontakt med barn:

»Institutionerna bör vara tillgängliga för barn, geografiskt och fysiskt. I enlighet med artikel 2 bör de aktivt nå ut till alla grupper av barn, särskilt de mest utsatta och missgynnade, såsom (men inte begränsat till) omhändertagna eller frihetsberövade barn, minoritets- och urbefolkningsbarn, barn med funktionshinder, fattiga barn, asylsökande och migrerande barn, gatubarn och barn med särskilda behov inom kultur, språk, sjukvård och utbildning. Lagstiftningen om dessa institutioner bör omfatta rätten att ta del av villkoren för barns privatliv i alla former av alternativ omvårdnad och till alla institutioner som omfattar barn.« (CRC/GC/2002/, punkt 15.)

»Kommittén påminner om att nationella institutioner för mänskliga rättigheter har en nyckelroll när det gäller att främja respekten för barns åsikter i alla frågor som rör dem, som det uttrycks i artikel 12, från regeringen och hela samhället. Den grundläggande principen bör tillämpas vid inrättandet och organisationen av nationella institutioner för mänskliga rättigheter och i deras verksamhet. Institutionerna måste säkerställa att de har direkt kontakt med barn och att barn på lämpligt sätt blir delaktiga i arbetet och rådfrågas. Barnråd kan t.ex. skapas som rådgivande organ till institutionerna för att underlätta att barn blir delaktiga i frågor som rör dem. Institutionerna bör skapa särskilt anpassade handlingsprogram för rådgivning och fantasifulla kommunikationsstrategier för att säkerställa fullständig överensstämmelse med artikel 12.« (CRC/GC/2002/2, punkt 16-17.)

I den allmänna kommentaren betonas att institutionerna bör bidra i rapporteringsprocessen enligt barnkonventionen oberoende av regeringen (CRC/GC/2002/2, punkt 20-24; se artikel 44).

Internationellt samarbete för genomförande

I kommentaren om allmänna åtgärder för genomförande har kommittén uppmanat många länder att söka och använda internationellt samarbete och tekniskt stöd. Den har också uppmuntrat givarländer att säkerställa att deras biståndsprogram följer konventionens grunddrag och klart prioriterar barnen. I den allmänna kommentaren nr 5 konstateras:

»I artikel 4 betonas att genomförandet av konventionen är en samarbetsövning för världens länder. Denna artikel och andra i konventionen lyfter fram behovet av internationellt samarbete. I Förenta nationernas stadga (artiklarna 55 och 56) identifieras de övergripande ändamålen med internationellt ekonomiskt och socialt samarbete, och medlemmarna förbinder sig att enligt stadgan 'såväl samfällt som var för sig vidtaga åtgärder i samarbete med organisationen' för att uppnå dessa ändamål. I FN:s millennieförklaring och vid andra globala möten, bl.a. FN:s generalförsta specialsession om barn, har stater förbundit sig att i synnerhet samarbeta internationellt för att undanröja fattigdom.«

»Kommittén ger konventionsstaterna rådet att konventionen bör utgöra ramverk för internationellt utvecklingsbistånd som är direkt eller indirekt relaterat till barn och att givarländernas handlingsprogram bör vara rättighetsbaserade. Kommittén uppmanar staterna att uppfylla internationellt överenskomna mål, bl.a. FN:s mål för internationellt utvecklingsbistånd på 0,7 procent av bruttonationalprodukten. Detta mål upprepadet tillsammans med andra mål i Monterreyöverenskommelsen, som utarbetades efter 2002 års internationella konferens om utvecklingsfinansiering. Kommittén uppmuntrar konventionsstaterna som får internationellt bistånd att anslå en betydande del av det biståndet specifikt för barn. Kommittén förväntar sig att konventionsstaterna skall kunna definiera den summa och andel av det internationella biståndet som på årlig basis öronmärks för genomförandet av barns rättigheter.«

»Kommittén stödjer målen i 20/20-initiativet, att alla skall ha tillgång till grundläggande socialtjänst av god kvalitet och att ansvaret för detta skall delas mellan utvecklings- och givarländer. Kommittén noterar att internationella möten som hållits för att granska framstegen har kommit till slutsatsen att många stater kommer att ha svårt att uppfylla grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter såvida inte ytterligare resurser anslås och effektiviteten i resurstilldelningen ökar. Kommittén noterar och uppmuntrar ansträngningar som görs för att minska fattigdomen i de mest skuldsatta länderna genom strategidokument om minskad fattigdom. Liksom den centrala, landledda strategin för att nå millennieutvecklingsmålen måste strategidokumentet innefatta ett starkt fokus på barns rättigheter. Kommittén uppmanar regeringar, givare och samhället i stort att säkerställa att barn har hög prioritet vid utvecklingen av strategidokument och sektorprogram för utveckling. Både strategidokument och sektorprogram bör spegla principerna om barns rättigheter och ha ett holistiskt förhållningssätt som sätter barn i centrum och erkänner att de är medborgare med rättigheter. Dokumentet bör innehålla utvecklingsmål som är relevanta för barn.« (CRC/GC/2003/5, punkt 60-62.)

Kommittén uppmuntrar staterna att när så är lämpligt tillhandahålla och använda tekniskt bistånd från bl.a. UNICEF, Kommissariatet för mänskliga rättigheter och andra FN- och FN-relaterade organ. Konventionsstaterna uppmanas att anmäla sitt intresse för sådant tekniskt bistånd i sina rapporter enligt konventionen. Alla organisationer inom eller med anknytning till FN som är involverade i att främja internationellt samarbete och tekniskt bistånd, liksom Världsbanksgruppen, Internationella valutafonden och Världshandelsorganisationen, bör vägledas av konventionen och låta barns rättigheter bli en huvudinriktning i alla sina aktiviteter (CRC/GC/2003/5, punkt 63-64).



Artikel 4 i Sverige

De stater som har anslutit sig till barnkonventionen skall, enligt artikel 4, vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra rättigheterna som tillkommer barn till följd av konventionens bestämmelser. *Hur* konventionens bestämmelser skall genomföras är upp till varje enskild stat att besluta om; konventionen tar inte ställning till detta.

Konventionen inkluderar alla typer av mänskliga rättigheter, såväl de ekonomiska, sociala och kulturella som de politiska och medborgerliga. Det görs ingen åtskillnad i konventionen mellan dessa rättigheter utan de utgör delar av samma helhet (UD INFO Konventionen om barnets rättigheter, 2006).

Barnkommittén skrev bl.a. följande om genomförandet av konventionen i sitt slutbetänkande, *Barnets bästa i främsta rummet*.

»Genomförandet av barnkonventionen är ett politiskt ansvar för staten, inte bara för regering och riksdag utan för alla myndigheter och offentliga organ. Landets inre förvaltningsstruktur påverkar inte statens ansvar. Genom åtagandet i konventionen är staten skyldig att vidta sådana åtgärder att rättigheterna verkligen genomförs och kommer alla barn i landet till godo. . . . Det räcker . . . inte med att konventionen återspeglas i den nationella lagstiftningen. För att säkerställa barnets rättigheter krävs en kombination av åtgärder, varav lagstiftning är en. Andra åtgärder kan vara att åstadkomma effektiva styrmedel, opinionsbildning och upplysning.« (SOU 1997:116, s. 18–19.)

»Varje stat är skyldig att se till att barnkonventionens rättigheter införlivas med den nationella lagstiftningen. Konventionen tar inte ställning till hur det skall ske, utan överlämnar till staterna att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder.« (SOU 1997:116, s. 77–78.)

Frågan om att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt

I Sverige används två metoder för att införliva konventioner med svensk rätt: transformering respektive inkorporering. Vid *transformering* undersöks först i vad mån konventionens bestämmelser har motsvarighet i svensk rätt. Om gällande rätt anses stå i överensstämmelse med konventionen är det tillräckligt att konstatera att så är fallet. Men om det i stället visar sig att svensk lag saknar motsvarighet till konventionens bestämmelser eller till

och med innehåller regler som strider mot dessa, omarbetas (transformeras) de delar av konventionstexten som behöver införlivas med svensk rätt till svensk författningstext. *Inkorporering* innebär att det i lag föreskrivs att bestämmelserna i en konvention skall gälla i Sverige. I och med detta blir den ursprungliga konventionstexten gällande svensk lag. Om konventionstexten har skrivits på ett annat språk än svenska brukar en svensk översättning publiceras vid sidan av konventionstexten (SOU 1997:116, s. 79). Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (som oftast benämns Europakonventionen) är ett exempel på en konvention som har inkorporerats och som därmed i sin hela lydelse är svensk rätt.

Barnkommittén övervägde i sitt arbete frågan om transformering eller inkorporering och kom till slutsatsen att den valda vägen med transformering var att föredra även i fortsättningen. Barnkommittén motiverade sitt ställningstagande på följande sätt.

»Barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av artiklar som siktar till ett gradvist genomförande, som är svåra att direkt tolka av en domstol. Barnkonventionens genomförande är en politisk process. För ett land med så omfattande barnrättslig lagstiftning som Sverige finns det inte mycket att vinna på att ge barnkonventionen status av nationell lag. Viktigare är att det sker en ordentlig genomgång av att lagarna stämmer överens med konventionen och att konventionens anda och innebörd i fortsättningen beaktas i varje lagstiftningsområde. Vi menar att tolkningen av barnkonventionen bör göras politiskt av riksdagen, som därvid kan stifta de lagar som krävs för att rättigheterna i barnkonventionen bäst skall slå igenom.« (SOU 1997:116, s. 19.)

Då riksdagens socialutskott två år senare behandlade regeringens proposition 1997/98:182, *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige m.m.* berördes också frågan om huruvida inkorporering borde ske. Socialutskottet ansåg att barnkonventionen inte skulle inkorporeras i svensk lagstiftning. Utskottet ansåg att »tolkningen av konventionen bör göras av riksdagen för att rättigheterna i konventionen skall slå igenom på ett sätt

som ger barnen det bästa skyddet» (bet. 1998/99: SoU6, s. 21). Frågan om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt har efter utskottets uttalande inte tagits upp från politiskt håll.

Systemet med transformation av barnkonventionens bestämmelser till svensk rätt har således kommit att tillämpas. I vissa lagar, såsom föräldrabalken, fanns bestämmelser om barnets bästa redan innan det svenska tillträdet till konventionen. Men efter tillträdet har fler lagar fått ett avtryck av konventionen, framför allt av artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om barnets rätt att komma till tals, och i de lagar som redan innan hade bestämmelser i linje med konventionen har bestämmelserna förstärkts. De svenska lagar som numera innehåller bestämmelser som bygger på konventionens principer eller vars bestämmelser har förstärkts tack vare dessa, är *bland andra* föräldrabalken, namnlagen (1982:670), socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och utlänningslagen (2005:716).

Andra åtgärder för att genomföra konventionen, t.ex. kommunernas roll

FN:s barnrättskommitté har i sina sammanfattande slutsatser för Sveriges del uttryckt oro över att det svenska förvaltningssystemet med stark decentralisering av ansvar och bestämmanderätt till kommunerna kan innebära möjliga negativa effekter för barn och deras familjer, beroende på i vilken kommun eller del av kommun man bor, och att detta inte är förenligt med konventionens bestämmelser.

Till exempel uttryckte kommittén i de *andra sammanfattande slutsatserna* oro över att decentraliseringen till kommunerna leder till en risk för att barn och familjer får olika tillgång till samhällets service beroende på hur kommunen de bor i efterlever barnkonventionen. Kommittén uppmanade regeringen att öka ansträngningarna för att säkerställa kommunernas efterlevnad av och respekt för barnkonventionen. Kommittén noterade också att den konjunkturnedgång som drabbade Sverige under perioden 1991–1993 ledde till ekonomiska åtstramningsåtgärder som haft effekt på barn, och att detta gav anledning till oro vad gällde genomförandet av konventionen då vissa kommuner bl.a. beslutat om nedskärningar i utbildning och social service. Kommittén rekommenderade en översyn av budgetnedskärningarna och förnyade ansträngningar i att genomföra konventionen till det yttersta av sina tillgängliga resurser, i enlighet med artikel 4.

I den tredje svenska rapporten till barnrättskommittén lämnade den svenska regeringen följande redogörelse för kommunernas och landstingens roll i förhållande till staten och dess beslutsfattande i frågor som rör barn och unga.

»Sverige är ett starkt decentraliserat land. Det mesta av den samhällliga verksamheten som rör barn beslutas av kommuner och landsting. Staten detaljstyr inte de budgetar som beslutas av kommuner och landsting. Det är upp till var och en av dem att besluta om hur mycket pengar de vill lägga på barn och unga, så länge de uppfyller de lagliga krav som ställs.« (Sveriges tredje rapport till FN:s barnrättskommitté, 2002, s. 16.)

I de *tredje sammanfattande slutsatserna*, 2005, rekommenderade barnrättskommittén att det skulle skapas en permanent struktur omfattande såväl enskilda organisationer som relevanta departement, landsting och kommuner för samordning på alla nivåer av alla aktörers åtgärder för genomförandet av konventionen och av kommitténs sammanfattande slutsatser.

Vidare menade kommittén att den hade fått uppfattningen att konventionens andemening inte är tillräckligt känd och kan förstås på egen hand av barn själva och av alla yrkesgrupper som arbetar med och för barn, i synnerhet av dem inom rättsväsendet, bland politiker och på kommunnivå. Kommittén uppmuntrade därför till fortsatta ansträngningar för att erbjuda adekvat och systematisk utbildning samt beroende på behovet en ökning av uppmärksamheten på barnets rättigheter både bland barn och bland yrkesgrupper som arbetar med och för barn, i synnerhet för dem som arbetar inom polisväsendet samt för riksdagsledamöter, domare, advokater, personalen inom hälso- och sjukvården, lärare, administratörer på skolor och andra relevanta yrkesgrupper.

För att göra konventionens rättigheter mer kända bland barn har regeringen givit Barnombudsmannen i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial. Informationsmaterialet *Jag vill säga något!* riktar sig till barn i olika åldrar och finns i tre olika versioner: för barn 5–9 år, 9–13 år och 13–16 år. Varje informationsmaterial innehåller också en handledning för vuxna som förklarar innehållet i barnkonventionen och innehåller diskussionsfrågor, referenser till läroplanen och pedagogiska övningar. Se vidare Barnombudsmannens hemsida www.bo.se.

Barnombudsmannen

Barnrättskommittén rekommenderade i de *första sammanfattande slutsatserna* att det i Sverige skulle inrättas en övervakningsmekanism och indikatorer för att mäta framstegen i tillämpningen av lagstiftnings- och andra åtgärder för att skydda barnets rättigheter (punkt 10).

Den 1 januari 1993 bildades myndigheten Barnombudsmannen. Barnombudsmannen har ett dubbelt uppdrag. Det är dels att som ombudsman företräda barns och ungas rättigheter och intressen i samhället mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt barnkonventionen, dels att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av konventionen och därvid särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar och tillämpningen av dessa stämmer överens med konventionen. Barnombudsmannen har också rättsliga befogenheter att uppmana förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting att lämna uppgifter om åtgärder som har vidtagits för att förverkliga barnkonventionen i den egna verksamheten och kalla dessa till överläggningar. Som ombudsman står det Barnombudsmannen fritt att själv prioritera såväl arbetsätt som frågor. Som myndighet regleras Barnombudsmannens närmare verksamhet och inriktning huvudsakligen genom de årliga regleringsbrev.

I de *tredje sammanfattande slutsatserna* rekommenderade kommittén att regeringen skulle överväga att ge Barnombudsmannen behörighet att utreda individuella klagomål.

I mars 1998 hade regeringen beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av Barnombudsmannens verksamhet. Utredaren föreslog i sitt betänkande (SOU 1999:65 *Barnombudsmannen*) bl.a. att Barnombudsmannens ombudsmannaroll skulle renodlas och stärkas medan myndighetsrollen skulle tonas ned. Barnombudsmannens roll skulle därmed bli mer tydlig. Utredningen behandlade också frågan om huruvida Barnombudsmannen skulle få mandat att handlägga enskilda ärenden men lade inte fram något sådant förslag, främst eftersom ombudsmannens

resurser var otillräckliga för ett sådant utvidgat uppdrag. Utredningen ansåg att uppdraget för Barnombudsmannen alltjämt skulle vara att arbeta generellt genom att utifrån barnkonventionen hävda barns och ungdomars mänskliga rättigheter. Ändringarna trädde i kraft i juli 2002 (se prop. 2001/02:96, *En förstärkt barnombudsman*).

I mars 2007 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken. En utgångspunkt för uppdraget, som skall redovisas i oktober 2007, är att se över Barnombudsmannens uppdrag som ombudsman samt den myndighetsverksamhet som ombudsmannen bedriver. Statskontoret skall föreslå hur barnpolitiken bör organiseras och analysera för- och nackdelar med olika alternativ.

Bistånd

Artikel 4 uttrycker också att vad gäller de s.k. ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna skall även, där så behövs, internationellt samarbete komma i fråga. Detta inkluderar bistånd. Även andra artiklar i konventionen lyfter fram behovet av internationellt samarbete, exempelvis artikel 24 om hälso- och sjukvård. För biståndsgivande länder innebär konventionen en uppmaning till ett mer barninriktat biståndsprogram. Detta är en viktig punkt i konventionens förverkligande. Skrivningarna om internationellt bistånd och samarbete var sannolikt också en viktig bidragande orsak till och förutsättning för utvecklingsländernas anslutning till konventionen med dess många gånger resurskrävande åtaganden. Det internationella samarbetet kring barnets rättigheter synes ge uttryck för den helhetsbild av barnet som konventionen vilar på – att alla stater har ett ansvar. (Se vidare UD INFO *Konventionen om barnets rättigheter*, 2006, s. 17 f. och SOU 1996:116, *Barnets bästa i främsta rummet*, s. 103 ff.) Barnrättskommittén har i alla tre sammanfattande slutsatser beträffande Sverige positivt kommenterat de svenska åtgärder som vidtagits för att främja barnets rättigheter i det internationella samarbetet som det svenska biståndet till barn.

*Exempel på tillämpning av artikel 4***Stockholms stadsbyggnadskontors planprojekt Blommensbergsvägen i Aspudden – Skolbarnens behov av lektyor påverkade och ändrade i planen**

År 2004 fattade stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad beslut om att påbörja ett planarbete för uppförandet av fem bostadshus på ett obebyggt område nära Aspuddens skola. I inledningsskedet av projektet hölls ett samrådsmöte, där representanter för bl.a. stadsbyggnadskontoret, markkontoret och Liljeholmens stadsdelsförvaltning deltog tillsammans med ett antal berörda och intresserade privatpersoner. Vid mötet konstaterades att många var negativa till projektet eftersom det skulle inkräkta för mycket på skolbarnens lektyor. Mötesdeltagare menade att stadens styrdokument ställer krav på att en barnkonsekvensbeskrivning upprättas. (Kommunfullmäktige i Stockholms stad har beslutat om ett handlingsprogram – *En god start för barnet – Reviderat handlingsprogram för Stockholms stad 2004–2008* – med redskap för hur stadens nämnder, bolag och styrelser skall integrera barnkonventionen i sina verksamheter. I dokumentet betonas barnkonventionens grundprinciper och anges frågeställningar för att belysa konsekvenserna för barn vid olika kommunala åtgärder.) Kritiken mot planen fick stadsbyggnadskontoret att göra bedömningen att ett bättre beslutsunderlag behövdes i det fortsatta arbetet. En miljöpsykolog och en kulturgeograf fick i uppdrag av kontoret att göra en lekutredning för att få kunskap om hur eleverna på Aspuddens skola använde sin skolgård. Efter att ha genomfört utredningen, bl.a. genom att tala med flera av eleverna och låta dem berätta om hur de lekte på skolgården, kunde utredarna konstatera att skolgårdsmiljön användes av många elever och på flera olika sätt beroende på barnens åldrar, kön och tillgång till utrymme. Gemensamt för de elever som deltagit i utredningen var att de uppskattade naturmark särskilt mycket.

Med stöd av resultatet av lekutredningen ändrade stadsbyggnadskontoret sitt förslag så att det kom att omfatta uppförandet av tre, inte fem, hus. Stadsbyggnadsnämnden antog planen i april 2006 och efter det att den överklagats vann den laga kraft ett år senare.

Checklista för artikel 4

I artikel 4 beskrivs konventionsstaternas övergripande skyldighet att genomföra alla rättigheter i barnkonventionen.

- Görs en regelbunden översyn av vilka åtgärder som är nödvändiga och/eller lämpliga för att genomföra konventionen?
- Görs en regelbunden översyn av lagstiftningen för att säkerställa att den stämmer överens med konventionen?
- Återspeglas konventionens grundläggande principer enligt nedan i lagstiftningen?
 - ▶ Artikel 2: alla rättigheter skall erkännas för varje barn inom jurisdiktionen utan åtskillnad, oavsett orsak
 - ▶ Artikel 3(1): barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn
 - ▶ Artikel 6: rätt till liv, överlevnad och bästa möjliga utveckling
 - ▶ Artikel 12: respekt för barnets åsikter i alla frågor som rör barnet, möjlighet att höras i alla domstolsärenden och administrativa förfaranden som rör barnet
- Speglas konventionens principer i grundlagen?
- Har en samlad lagstiftning om barnets rättigheter utvecklats?
- Görs budgetanalys på såväl nationell som lokal nivå för att fastställa
 - ▶ hur stor andel av budgeten som anslås till barn?
 - ▶ eventuella skillnader mellan olika regioner, städer/landsbygd eller särskilda grupper av barn?
 - ▶ konsekvenserna för barn av ekonomiska reformer?
- Har uppdelade data samlats in för att möjliggöra en utvärdering av genomförandet av icke-diskrimineringsprincipen?
- Görs en barnkonsekvensanalys när politiska beslut fattas på olika beslutsnivåer? (Se t.ex. Barnombudsmannens modell för barnkonsekvensanalyser.)
- Finns det ett system för att rådfråga barn samt frivilligorganisationer i frågor som rör genomförandet av barnkonventionen?
- Om någon av rättigheterna enligt barnkonventionen har kränkts, har ett barn då tillgång till lämpliga klagomålsförfaranden och möjlighet att få upprättelse?

Kom ihåg: Konventionen är en helhet, och artiklarna är beroende av varandra. I artikel 4 krävs att konventionsstaterna vidtar alla lämpliga lagstiftande, administrativa och andra åtgärder för att genomföra konventionens rättigheter. Därför är den relevant för alla andra artiklar.

Respekt för barnets åsikter

TEXTEN I 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 procedur-regler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

Sammanfattning

FN:s barnrättskommitté hävdade tidigt att artikel 12 skulle betraktas som en grundläggande princip. Som sådan är den relevant för alla aspekter på genomförandet av barnkonventionen och tolkningen av alla de andra artiklarna.

I punkt 1 krävs att staterna säkerställer att alla barn som kan bilda en åsikt också har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Dessa åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Punkt 2 ger uttryckligen barnet rätt att höras i alla rättsliga och administrativa förfaranden som det berörs av. Dessa omfattar många olika typer av domstolsärenden och även formella beslut som rör barnet, t.ex. utbildning, sjukvård, planering, miljö etc.

Kommittén har ständigt betonat att barn måste ses som aktiva medborgare med rättigheter och att ett huvudsyfte med konventionen är att poängtera att de mänskliga rättigheterna även omfattar barn. I artikel 12 understryks barnens ställning som enskilda individer med grundläggande mänskliga rättigheter, egna åsikter och känslor. Så görs även i artikel 13 (barnets rätt till yttrandefrihet), artikel 14 (rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet) och artikel 15 (föreningsfrihet). Kommittén ogillar det den kallar »välgörenhets- och förmyndarmentalitet« i frågor som rör barn. År 2006 höll kommittén under en dag en allmän diskussion om »Barnets rätt att höras« och beslutade att inom

den närmaste framtiden anta en allmän kommentar om detta. I de första nio allmänna kommentarerna tolkas innebörden av artikel 12 i speciella sammanhang.

De rättigheter som uttrycks i artikel 12 ger inte rätt till självbestämmande utan handlar om att delta i besluten. Hänvisningarna till »den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga« i artikel 5 och 14 betonar att denna bör respekteras när det fattas beslut.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna säger: »Var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser« (artikel 19). Det som är så viktigt med barnkonventionens artikel 12 är att den inte bara kräver att barn skall tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina åsikter, utan också att de skall ha möjlighet att höras och att åsikterna skall »tillmätas betydelse«.

Barnet som aktiv, delaktig medborgare med rättigheter

Efter kommitténs allmänna diskussion om »Barnets rätt att höras« 2006 antogs detaljerade rekommendationer med en inledning som säger följande:

»Kommittén anser att erkännandet av barnets rätt att utifrån den fortlöpande utvecklingen av sin förmåga uttrycka åsikter och att delta i olika aktiviteter är bra för barnet, familjen, gemenskapen enligt lokal sedvänja, skolan, samhället och för demokratin.«

»Att tala, att delta, att ens åsikter beaktas: dessa tre faser beskriver förloppet för att åtnjuta rätten till delaktighet ur funktionell synvinkel. Den nya och djupare meningen med denna rättighet är att den bör ligga till grund för ett nytt socialt kontrakt. Därmed vinner barnen erkännande som rättsinnehavare och har inte bara rätt till skydd utan också till delaktighet i alla frågor som rör dem, en rätt som kan anses som symbolen för detta erkännande. På längre sikt medför det att de politiska, sociala, organisatoriska och kulturella strukturerna förändras.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, Inledning. Hela texten finns på <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm>)

Kommittén framhåller att traditionella och kulturella attityder utgör det största hindret mot att barnet skall accepteras som medborgare med rättigheter och mot att artikel 12 genomförs i alla regioner. Den uppmanar staterna att främja ett socialt klimat som bidrar till att barn blir delaktiga (Rekommendationer, punkt 9).

I de sammanfattande slutsatserna manar kommittén ständigt till lagreformer och teoretisk och praktisk utbildning för att genomföra artikel 12. Den uppmanar också utveckling av organisationer för barn. Kommittén betonar att det inte är tillräckligt att lagstiftningen fastställer barnens rätt att höras och att deras åsikter beaktas; barnen måste också bli medvetna om sina rättigheter. Staterna uppmanas också att granska genomförandet av artikel 12 och att reflektera över vilket inflytande barns åsikter har på den politiska utvecklingen.

I förklaringen i det dokument som blev resultatet av FN:s generalförsamlings specialsession om barn 2002, *En värld anpassad för barn*, uttrycks staternas skyldighet så här: »Lyssna på barnen och säkerställ deras delaktighet. Barn och ungdomar är rådiga medborgare som kan hjälpa till med att skapa en bättre framtid för alla. Vi måste respektera deras rätt att i förhållande till sin ålder och mognad uttrycka sina åsikter och att vara delaktiga i alla frågor som rör dem« (Förklaring, A/S-27/19/Rev.1, punkt 7.9). I handlingsplanen identifieras barnen

som mycket viktiga deltagare i samhällslivet (Handlingsplan, A/S-27/19/Rev.1, punkt 32 [1]).

Reservationer

FN:s barnrättskommitté uttrycker oro över förklaringar och reservationer som verkar ifrågasätta ett fullständigt erkännande av barnet som medborgare med rättigheter och uppmanar alltid staterna att dra tillbaka sådana.

Det barn »som är i stånd att bilda egna åsikter«: artikel 12(1)

Artikel 12 anger ingen minimiålder för barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter. Det är tydligt att barn kan bilda egna åsikter från mycket tidig ålder och faktiskt också gör så. Barnkonventionen ger inte heller något stöd för dem som skulle vilja införa en minimiålder för när det är möjligt att fastställa eller ta hänsyn till ett barns åsikter. I den allmänna kommentaren om »Att genomföra barns rättigheter under deras tidiga utveckling«, uppmanar kommittén konventionsstaterna att skapa en positiv agenda för ett genomförande i tidig ålder:

»Det krävs en övergång från en traditionell tro där barns tidiga utveckling i huvudsak anses vara en period då den omogna människan socialiseras i riktning mot den vuxna, mogna människans status. Barnkonventionen kräver att barnen, även de allra yngsta, i sig själva respekteras som de personer de faktiskt är. Små barn bör erkännas som aktiva medlemmar i familjen, gemenskapen enligt lokal sedvänja och i samhället, med egna angelägenheter, intressen och åsikter.« (CRC/C/GC/7, punkt 5.)

Kommittén fortsätter med att betona

»... att artikel 12 gäller såväl yngre som äldre barn. Som medborgare med rättigheter har också de minsta barnen rätt att uttrycka sina åsikter, vilka skall 'tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad' (artikel 12[1]). Små barn är mycket känsliga för sin omgivning och skaffar sig snabbt kunskap om de människor, platser och rutiner som fyller deras liv, samtidigt som de blir medvetna om sin egen unika identitet. De gör val och kommunicerar känslor, uppfattningar och önskemål på flera olika sätt långt innan de kan kommunicera via det talade och skrivna språket. I det avseendet har kommittén följande synpunkter:

(a) Konventionsstaterna uppmanas att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att principen att barnet är en medborgare med rättigheter, rätt att yttra sig fritt och att tillfrågas i angelägenheter som rör honom eller henne genomförs redan i ett tidigt skede och på lämpliga sätt med tanke på barnets förmåga, barnets bästa och rätten att skyddas från skadliga upplevelser.

(b) Rätten att uttrycka åsikter och känslor bör förankras i barnets dagliga liv i hemmet (och när så är tillämpligt, även i den utvidgade familjen) och i samhället, i allt som gäller hälso- och sjukvård och utbildning under barnets tidiga utveckling, liksom i rättsliga förfaranden, och i utvecklingen av riktlinjer och samhällstjänster, bl.a. genom forskning och samråd.

(c) Konventionsstaterna bör vidta alla lämpliga åtgärder för att främja att föräldrar, personal och ansvariga myndigheter aktivt deltar i att skapa möjligheter för små barn att i allt större omfattning utöva sina rättigheter i de dagliga aktiviteterna i alla relevanta situationer, även genom att öva nödvändiga färdigheter. För att rätten till delaktighet skall uppfyllas krävs att vuxna antar ett barnanpassat förhållningssätt, lyssnar till små barn och respekterar deras värdighet och individuella åsikter. Det krävs också att vuxna visar tålamod och kreativitet genom att anpassa sina förväntningar till ett litet barns intressen, kunskapsnivå och sätt att kommunicera.« (CRC/C/GC/7, punkt 14.)

Några länder rapporterade att de hade fastställt en minimiålder för barnets rätt att höras, t.ex. i vårdnadsärenden efter det att föräldrarna separerat eller skilt sig. Barnkonventionen ger dock inget stöd för detta, och staterna kan inte anföra principen om barnets bästa för att hindra barn från att uttrycka sina åsikter.

»... rätten att fritt uttrycka dessa«

Det finns inga begränsningar i konventionsstaternas skyldighet att tillförsäkra barnet rätten att uttrycka sina åsikter fritt. Därmed poängteras särskilt att det inte finns något område där föräldrarna av tradition har makten, t.ex. i hemmet eller i skolan, där barnets åsikter inte hör hemma. I artikel 13 konstateras detta på nytt och utvecklas till att omfatta rätten att »söka, motta och sprida information och tankar av alla slag«. Det måste här också särskilt betonas att artikel 12 inte medför någon skyldighet för barnet att uttrycka sina åsikter.

»... i alla frågor som rör barnet«

Det är få beslut som fattas inom familjen, samhället, regionen, nationellt eller internationellt som inte rör barn. När arbetsgruppen som formulerade barnkonventionen första gången diskuterade förslaget om att barnets rätt att uttrycka åsikter skulle inkluderas, hänvisade texten till barnets rätt att »uttrycka sin åsikt i frågor som rör barnets egen person, särskilt äktenskap, yrkesval, medicinsk behandling, utbildning och rekreation«. Men de flesta delegationerna kände att de frågor som konventionsstaterna skulle ge barn rätten att yttra åsikter om »inte borde begränsas av en lista, och därför bör listan tas bort« (E/CN.4/1349*, s. 3 och E/CN.4/L.1575, s. 13–14; Detrick, s. 224–225).

Hänvisningen till »alla frågor« visar att rätten till delaktighet inte begränsas till sådana frågor som specifikt behandlas i konventionen.

»... barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad«

Formuleringen innebär en aktiv skyldighet att lyssna till barnens åsikter och att ta dem på allvar. Den stämmer överens med principen om den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga som introducerades i artikel 5. När det beslutas om hur stor betydelse ett barns åsikter skall ha i en viss fråga måste de två kriterierna ålder och mognad övervägas. Ålder i sig är inte ett kriterium; barnkonventionen förkastar specifika åldersgränser för barnens betydelsefulla deltagande i att fatta beslut. Begreppet mognad är inte definierat. Det innebär förmågan att förstå och bedöma vilka konsekvenser den aktuella frågan medför. Detta gör i sin tur att beslutsfattarna är skyldiga att ge barnet tillräcklig information.

»För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras ... i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet«: artikel 12(2)

När förslaget väcktes om att barn borde ha rätt att höras i rättsliga och administrativa förfaranden, kopplades denna rättighet till principen om barnets bästa, som punkt 2 i artikel 3. Men den flyttades sedan och fick en mer logisk placering tillsammans med den övergripande principen om delaktighet, i det som blev artikel 12 (E/CN.4/1989/48, s. 42–45; Detrick, s. 226–227).

Placeringen visar att den andra punkten i artikel 12 gäller »barn som är i stånd att bilda egna åsik-

ter«, vilket återigen betonar att mycket små barn skall ha en formell rätt att höras. Som redan noterats ger konventionen inget stöd för en fastställd minimiålder. Barnet »skall beredas möjlighet«, dvs. staterna har en aktiv skyldighet att ge barnet tillfälle att höras, men det är åter viktigt att betona att det inte finns något krav på att barnet skall uttrycka sina åsikter. »För detta ändamål ...« betyder också att domstolar etc. inte får låta sig nöja med att höra barnets åsikter, utan dessa måste tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

»Alla domstolsförfaranden som rör barnet« omfattar en lång rad domstolsärenden, bl.a. alla tvistemål såsom skilsmässa, vårdnadsärenden, omvårdnads- och adoptionsärenden, namnändring, ansökningar om vistelseort, religion, utbildning, rätt att förfoga över pengar etc., domstolsbeslut om nationalitet, immigration och flyktingstatus, och därutöver brottmål. Kommittén har betonat att bestämmelsen även gäller religiösa domstolar, liksom staternas engagemang i internationella domstolar. Det kan också hävdas att åtal mot föräldrarna omfattas, eftersom följderna kan drabba barnen på ett dramatiskt sätt.

Hänvisningen till »administrativa förfaranden« ger en ännu bredare spännvidd, och därmed innefattas t.ex. formella beslut om utbildning, sjukvård, planering och miljö, socialförsäkring, skyddsåtgärder för barn, alternativ omvårdnad, anställningar och administration av åtgärder för unga lagöverträdare.

I kommitténs allmänna kommentar nr 5, »Allmänna åtgärder för genomförandet av barnkonventionen«, poängteras att om det skall vara någon mening med att ha rättigheter måste det ges effektiv gottgörelse som kompensation när en rättighet har kränkts (CRC/GC/2003/5, punkt 24 samt se under artikel 4).

Kommittén tar upp artikel 12(2) i detalj i de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen 2006, »Barnets rätt att höras«:

»Kommittén påminner konventionsstaterna om att barnets rätt att höras i rättsliga och administrativa förfaranden gäller i alla relevanta situationer utan begränsningar, även när barn åtskilts från sina föräldrar, i vårdnads- och adoptionsärenden, när barn brutit mot lagen, när de utsatts för fysiskt våld, sexuella övergrepp eller andra våldsbrott, när de söker asyl och när de har utsatts för väpnad konflikt eller en krissituation.«

»Kommittén hävdar bestämt att alla barn som är inblandade i rättsliga och administrativa förfaranden måste informeras på ett barnanpassat sätt om sin rätt att höras, hur det kan ske och andra aspekter på förfarandena.«

»Kommittén förordar att konventionsstaterna ger alla relevanta yrkesgrupper som deltar i rättsliga och administrativa förfaranden obligatorisk utbildning i genomförandet av artikel 12. Domare och andra beslutsfattare bör som regel tydligt meddela och förklara resultatet av förfarandena, särskilt om barnets åsikter inte har kunnat tillgodoses ...«

»Kommittén ser gärna att konventionsstaterna inrättar speciella rättshjälpssystem för att ge de barn som är inblandade i administrativa och rättsliga förfaranden kvalificerat stöd och bistånd.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 39-43.)

Det är allmänt erkänt att domstolar och andra formella beslutsfattande organ behöver anpassas så att barn kan bli delaktiga. Vid domstolsförhandlingar kan det innebära förnyelse som t.ex. mer informell fysisk utformning av rättsalen och domarnas och advokaternas klädsel, filminspelning av förhör, bildskärmar, separata väntrum och speciell förberedelse för barn som skall vittna (se även artikel 19). År 2005 antog FN:s ekonomiska och sociala råd *Riktlinjer för rättskipning i ärenden som rör barn som utsatts för eller bevittnat brott*. Där upprepas barnets rätt att vara delaktigt, och »barnanpassat« definieras som ett förhållningssätt som »tar hänsyn till barnets rätt till skydd och till barnets individuella behov och åsikter« (punkt 9[d]). Riktlinjerna ger både principer och ramverk »som kan hjälpa medlemsstaterna att stärka skyddet för barn som är offer och vittnen i det kriminalrättsliga systemet« (Ekonomiska och sociala rådet, resolution 2005/20, bilaga).

Kommittén uttrycker oro när barn, eller barn under en viss ålder, inte har fri tillgång till domstolarna. I rekommendationerna som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« sägs följande:

»Kommittén hävdar bestämt att ålder inte bör hindra barnets rätt att fullt ut delta i den rättsliga processen. I de fall då konventionsstaterna har inrättat en minimiålder för barnets rätt att höras, bör åtgärder vidtas för att säkerställa att ett barn

som är yngre än minimiåldern får sina åsikter beaktade i förhållande till sin mognad, och att så sker genom särskilt utbildade socialtjänstemän eller personal ur andra yrkesgrupper.«

»Kommittén noterar vidare att åldern inte bör hindra barnet från att ha tillgång till klagomålsförfaranden vid rättsliga och administrativa förfaranden.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 51–52.)

»antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurreglerna«

Det är staterna som avgör hur barnets åsikter skall höras, men om procedurreglerna säger att det bör göras via en företrädare eller ett lämpligt organ åligger det staterna att överföra barnets åsikter. Denna princip bör inte förväxlas med den skyldighet som finns i artikel 3: att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Klagomålsförfaranden. Enligt FN:s barnrättskommitté är effektiva, barnanpassade klagomålsförfaranden en del av genomförandet av artikel 12. Barn behöver tillgång till klagomålsförfaranden för alla områden: familjen, alternativ omvårdnad, skolan och alla andra institutioner, tjänster och inrättningar som finns för dem. Kommittén har ofta uttryckt oro över bristen på klagomålsförfaranden för barn.

När kommittén har stöttat utveckling av inrättningar som skall bevaka barnets mänskliga rättigheter, t.ex. en barnombudsman eller barnkommissionär, har kommittén uppmuntrat dessa att inrätta klagomålsförfaranden och även att granska barns tillgång till andra klagomålsförfaranden (se artikel 4).

I samband med artikel 19 har kommittén rekommenderat att det inrättas klagomålsförfaranden för barn som utsätts för våld i och utanför familjen, och den har noterat att barn behöver kunna framföra klagomål oberoende av sina föräldrar.

I sin allmänna kommentar »Rättigheter för barn med funktionshinder« noterar kommittén att funktionshindrade barn löper särskilt stor risk för att utsättas för våld och vanvård, både inom familjen och på institutioner. Dålig tillgång till effektiva system för klagomål och övervakning bidrar till systematiska och ständiga övergrepp. Kommittén

uppmunar staterna att säkerställa att det finns tillgängliga och lyhörda funktioner för klagomål på alla institutioner för barn med funktionshinder (CRC/C/GC/9, punkt 42–43).

Strategier för att genomföra rätten till delaktighet

Rätten till delaktighet skall återspeglas i nationell lagstiftning

FN:s barnrättskommitté understryker i sin allmänna kommentar nr 5 om »Allmänna åtgärder för genomförandet av barnkonventionen« att artikel 12, tillsammans med de övriga artiklarna som utgör konventionens grundläggande principer, bör föras in i nationella lagar och förfaranden (CRC/GC/2003/5, punkt 12). För att båda punkterna i artikel 12 skall återspeglas i nationell rätt krävs bestämmelser som upprätthåller rätten till delaktighet i lagar som gäller familjelivet, alternativ omvårdnad för barn som berövats sin familjemiljö, skolan och samhällslivet och dessutom alla formella rättsliga och administrativa förfaranden som rör barnet.

I de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen 2006 om »Barnets rätt att höras« uppmunar kommittén staterna

»... att undersöka alla befintliga lagar och förordningar i syfte att säkerställa att artikel 12 är integrerad i alla relevanta nationella lagar, förordningar och administrativa föreskrifter.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 37.)

Staternas rapporter visar att principen i artikel 12 i allt större utsträckning har införts i nationell lagstiftning, åtminstone när det gäller vissa delar av barns liv och i vissa domstolsförhandlingar.

Rätten till information – en förutsättning för delaktighet

I artikel 13 hävdas barnets frihet att »söka, motta och sprida information och tankar av alla slag...«. Dessutom hävdar artikel 17 barnets allmänna rätt till information. Men när det gäller de olika områden där det fattas beslut och där barns åsikter kan uttryckas – familjen, skolan, samhället, domstolarna etc. – finns en underförstådd skyldighet att säkerställa att barnet fått tillräcklig information om omständigheterna och de olika alternativen.

I rekommendationerna som antogs efter den all-

männa diskussionen om »Barnets rätt att höras« bekräftar kommittén än en gång att det finns anknytning mellan artikel 12 och 13:

»... eftersom rätten att ta emot och vidarebefordra information är en viktig förutsättning för att förverkliga barns delaktighet. Kommittén uppmanar konventionsstaterna att överväga att utarbeta barnanpassad information när det gäller alla frågor som rör barn.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtyotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 42.)

Rätt till delaktighet utan diskriminering

Tillsammans med principen om icke-diskriminering i artikel 2, betonar artikel 12 att alla barn har samma rättighet att fritt uttrycka åsikter och att dessa tas på allvar.

Behovet av särskilda åtgärder för att bekämpa eventuell diskriminering när det gäller deltagande lyfts fram i de rekommendationer som antogs efter kommitténs allmänna diskussion om »Barnets rätt att höras«:

»Kommittén betonar att lämpliga åtgärder måste vidtas för att ta itu med diskrimineringen av utsatta eller marginaliserade grupper av barn, t.ex. de som drabbats av fattigdom eller väpnad konflikt, barn som inte omvårdas av sina föräldrar, även barn på institutioner, barn med funktionshinder, asylsökande och tvångsflyttade barn, gatubarn och barn som tillhör urbefolkningar och minoriteter, så att alla barn kan åtnjuta den rättighet som uttrycks i artikel 12...«

»Kommittén uppmanar konventionsstaterna att rikta särskild uppmärksamhet mot flickors rättigheter eftersom sexistiska stereotyper och patriarkala värderingar undergräver och begränsar möjligheten att åtnjuta den rättighet som är formulerad i artikel 12.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtyotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 8 och 10.)

I kommentarerna till staternas rapporter har kommittén betonat att barn med olika social och regional bakgrund bör uppmuntras till delaktighet, och att särskild uppmärksamhet bör riktas mot utsatta grupper. Behovet av att säkerställa att urbefolkningsbarn deltar i arbetet med att ta fram, genomföra och utvärdera strategier, riktlinjer och projekt

som syftar till ett genomförande av deras rättigheter poängteras i de rekommendationer som antogs efter kommitténs allmänna diskussion om »Rättigheter för urbefolkningsbarn« (*Rapport från den trettioffjärde sessionen*, september/oktober 2003, CRC/C/133, Rekommendationer, s. 134, punkt 8).

Om barn med funktionshinder skall kunna delta utan att diskrimineras kan det krävas produktion av material för särskilda medier och tillgänglighet till särskild teknik, tolkar (t.ex. i teckenspråk för barn med hörselnedsättning) och särskild utbildning, även för andra barn, föräldrar och andra familjemedlemmar, lärare och andra vuxna.

I *Konventionen om rättigheter för människor med funktionsnedsättning* krävs att:

»Konventionsstaterna skall säkerställa att ett barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet, och att dess åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad, på samma grunder som andra barn, och att barnet skall ha tillgång till det bistånd som är lämpligt utifrån dess funktionsnedsättning och ålder, för att förverkliga denna rättighet.« (Artikel 7[3]. När denna handbok trycktes hade den officiella översättningen av *Konventionen om rättigheter för människor med funktionsnedsättning* ännu inte slutförts. Översättningen av såväl konventionens titel som citat ur konventionstexten är översättarens egen inofficiella version.)

Artikel 21 om yttrande- och åsiktsfrihet och om tillgång till information specificerar åtgärder som staterna bör vidta för att säkerställa att personer med funktionshinder skall kunna utöva dessa rättigheter.

Kommittén utvecklar detta i ett barnperspektiv i sin allmänna kommentar nr 9, »Rättigheter för barn med funktionshinder«:

»Oftast är det vuxna med och utan funktionshinder som utarbetar riktlinjer och fattar beslut som gäller barn med funktionshinder medan barnen själva lämnas utanför processen. Det är väsentligt att barn med funktionshinder hörs i alla förfaranden som rör dem och att deras åsikter respekteras i förhållande till den fortlöpande utvecklingen av deras förmåga. Detta bör innefatta att de är representerade i olika organ såsom riksdag, kommittéer och andra forum där de uttrycker åsikter och deltar i beslut som rör dem som barn i allmänhet och

som barn med funktionshinder i synnerhet. Om de engageras i en sådan process säkerställs inte bara att politiken inriktas på deras behov och önskemål, det är också ett värdefullt verktyg för att nå delaktighet eftersom det garanterar att beslutsprocessen bygger på deltagande. Barn bör få tillgång till de kommunikationssätt som behövs för att underlätta deras möjlighet att uttrycka sina åsikter. Dessutom bör konventionsstaterna stödja utveckling av utbildning för familjer och olika yrkesgrupper när det gäller att främja och respektera den fortlöpande utvecklingen av barns förmåga att ta större ansvar för beslut som rör deras liv.« (CRC/C/GC/9, punkt 15.)

Handlingsplanen från den fjärde världskonferensen om kvinnor säger följande: »Flickor får mindre uppmuntran än pojkar när det gäller att delta i och lära sig mer om samhällets sociala, ekonomiska och politiska funktioner. Det får till följd att de inte ges samma möjligheter som pojkar att delta i beslutsprocesser.« (Fjärde världskonferensen om kvinnor, Peking, 1995, Handlingsplan, A/CONF.177/20/Rev.1, paragraf 265.) Detta ställer krav på bl.a. utbildningsstrategier så att flickors lika rätt till delaktighet och respekt för sina åsikter säkerställs.

Genomförande oavsett resurser

FN:s barnrättskommitté har betonat att genomförandet av barnkonventionens grundläggande principer, däribland artikel 12, inte får vara beroende av resurser.

Teoretisk och praktisk utbildning samt andra strategier för att främja barnets delaktighet

Kommittén erkänner att enbart lagstadgade ramverk, även om de är väsentliga, inte kommer att ge de nödvändiga förändringarna i förhållningssätt och praxis inom familjen, skolan eller samhället. Därför har den gett sitt stöd för flera andra strategier för att genomföra artikel 12, däribland särskilt utbildning (med tanken att en nyckelstrategi är att barnkonventionen finns med i läroplanen), informationsprogram och systematisk utbildning för alla som arbetar med och för barn.

I de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« påminner kommittén konventionsstaterna om:

»... behovet av att ordna utbildning om barnets rättigheter för alla tjänstemän som har inflytande på regeringens politik och genomför handlings-

program där frågor som rör barn ingår, för att främja en medvetenhet om barnets rättigheter och skyldigheten att ta hänsyn till barns åsikter.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtio-tredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 29.)

Den främjar också föräldrautbildning, bl.a. om barnets rättigheter (punkt 17), och utbildning för lärare, för att täcka in även en lärarmetodik som bygger på delaktighet (punkt 24).

När det gäller den övergripande skyldigheten att »göra konventionens bestämmelser och principer allmänt kända bland såväl vuxna som barn« (artikel 42) har kommittén särskilt betonat rätten till delaktighet och hur viktigt det är att barnen själva aktivt engagerar sig i strategierna för att artikel 42 skall anses uppfylld.

Att kartlägga genomförande och inflytande

Kommittén föreslår att staterna granskar i vilken omfattning artikel 12 har genomförts, vilket betyder att fråga barnen själva i vilken utsträckning deras åsikter blir hörda och respekterade, även inom familjen. Arbetet i barnparlament och liknande institutioner bör utvärderas för att se vilket inflytande de har på nationell politik (se nedan).

Genomförande i olika sammanhang

I regeringen och den övergripande politiken

Barns delaktighet på politikens alla nivåer har uppmuntrats av FN:s barnrättskommitté. Så här säger kommittén i den allmänna kommentaren nr 5, »Allmänna åtgärder för genomförandet av barnkonventionen« :

»Artikel 12 i konventionen ... kräver att barns åsikter tillmäts betydelse i alla frågor som rör dem, vilket uppenbarligen innefattar genomförandet av 'deras' konvention.« (CRC/GC/2003/5, punkt 57.)

Kommittén betonar i samma kommentar att det krävs att regering, riksdag och rättsväsende utvecklar ett perspektiv med inriktning på barnets rättigheter för att hela barnkonventionen skall genomföras effektivt. Den belyser särskilt de grundläggande principerna, däribland artikel 12:

»Denna princip, som belyser barnets roll som aktiv deltagare i arbetet med att främja, skydda

och övervaka sina egna rättigheter, gäller i lika hög grad alla åtgärder som staterna vidtar för att genomföra konventionen.«

»Att öppna regeringens beslutsprocess för barn är en positiv utmaning, och kommittén har upptäckt att staterna i allt större utsträckning antar den. Mot bakgrund av att det är få stater som hittills har sänkt rösträttsåldern under 18 år, är anledningen desto större att säkerställa respekten för barns åsikter i regering och riksdag. Om samrådet skall ha någon betydelse måste såväl dokument som förfaranden göras tillgängliga. Men att ge sken av att 'lyssna' till barn är ganska enkelt; att tillmäta deras åsikter betydelse kräver verklig förändring. Att lyssna till barn skall inte ses som ett ändamål i sig, utan snarare som ett sätt för staterna att föra samspelet med barnen och åtgärderna som vidtas å deras vägnar än närmare ett genomförande av barnets rättigheter.«

»Enstaka eller regelbundna händelser, såsom barnparlament, kan vara stimulerande och öka den allmänna medvetenheten. Men artikel 12 kräver kontinuerliga arrangemang. Barns delaktighet och samråd med barn får inte heller bli symboliska handlingar för att bevisa politiskt korrekta åsikter. Betoningen på 'frågor som rör barnet' i artikel 12(1) innebär att åsikterna hos särskilda grupper av barn bör inhämtas i speciella frågor. T.ex. kan unga lagöverträdare framföra sina åsikter när det läggs förslag om lagändringar på det området, eller kan adoptivbarn och barn från adoptivfamiljer höras i ärenden om lagar och riktlinjer som rör adoption. Det är viktigt att regeringar utvecklar en direkt relation med barn, inte bara en relation som förmedlas via frivilligorganisationer eller institutioner för mänskliga rättigheter. När barnkonventionen var ny spelade frivilligorganisationerna en viktig roll genom att vara de första att inta ett förhållningssätt till barn som bygger på delaktighet. Men det ligger i både regeringarnas och barnens intresse att ha en god och direkt kontakt.« (CRC/GC/2003/5, punkt 12.)

Kommittén utvecklar sina tankar om barns delaktighet i sådana åtgärder som vidtas för konventionens genomförande i de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras«. De innefattar förslag om att de permanenta statliga organ som definieras som ansvariga för barns rättigheter bör etablera direkt kontakt med barn, liksom nationella institutioner

för mänskliga rättigheter bör göra. Dessutom bör barn delta i arbetet med att planera, ta fram, genomföra, utvärdera och följa upp nationella handlingsplaner (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 26-29).

Kommittén föreslår också att barn är delaktiga i lagreformer och i arbetet med att främja ratificering av relevanta instrument för mänskliga rättigheter (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 32).

Kommittén har rekommenderat staterna att skapa formella strukturer för barns delaktighet, även på nationell nivå.

I den allmänna kommentaren nr 2, »Den roll oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter spelar i arbetet med att främja och skydda barnets rättigheter«, belyser kommittén hur viktig artikel 12 är:

»Nationella institutioner för mänskliga rättigheter spelar en nyckelroll för att främja att regeringen och hela samhället visar respekt för barns åsikter i alla frågor som rör dem, som texten i barnkonventionens artikel 12 säger. Denna grundläggande princip bör tillämpas på inrättandet och organisationen av nationella institutioner för mänskliga rättigheter, liksom på deras aktiviteter. Institutionerna måste säkerställa att de har direkt kontakt med barn och att barn är tillräckligt delaktiga i samråd. T.ex. kan barnråd inrättas som rådgivande organ till institutionerna i syfte att underlätta barns delaktighet i frågor som rör dem.«

»Nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör skapa särskilt anpassade handlingsplaner för samråd och fantasifulla kommunikationsstrategier för att säkerställa att konventionens artikel 12 uppfylls helt. Det bör inrättas en rad lämpliga sätt för barn att kommunicera med institutionen.« (CRC/GC/2002/2, punkt 16-17.)

Barnparlament. Kommittén har välkomnat inrättandet av barnparlament som en strategi för delaktighet. Men den har också noterat att genomförandet av artikel 12 kräver kontinuerliga arrangemang snarare än enstaka händelser, och att representation i sig inte nödvändigtvis uppfyller kravet att staterna faktiskt lyssnar till barnens åsikter i den aktuella frågan. Så i de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« uppmanas konventionsstaterna

»... att när det gäller rätten till delaktighet byta från ett händelsebaserat förhållningssätt till att systematiskt inbegripa barnen i politiska frågor för att säkerställa att barn kan uttrycka sina åsikter och på ett effektivt sätt ta del i alla frågor som rör dem.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport om den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 25.)

Kommittén fortsätter med att notera:

»Kommittén värdesätter det positiva steg som tagits i flera länder genom att det inrättats barnparlament på nationell, regional och lokal nivå. Sådana initiativ ger värdefull insyn i den demokratiska processen och skapar kontakt mellan barn och beslutsfattare. Men kommittén uppmanar konventionsstaterna att utarbeta tydliga riktlinjer för hur de åsikter som barnen lägger fram i dessa forum beaktas i den formella politiska processen och planeringen av politiken, och säkerställa att barnen får tillräckligt gensvar på sina förslag.« (Punkt 30.)

Den har betonat att barnparlament och liknande verksamheter så långt det är möjligt bör återspegla staternas olika grupper av barn i befolkningen, och den har uppmanat utvärdering av det inflytande sådana organ har på politikens utveckling.

Rösträtt. Kommittén har ännu inte undersökt vilken betydelse artikel 12 har haft för rösträttsåldern, som i de flesta stater sammanfaller med myndighetsåldern eller är högre. Men den noterar i sin allmänna kommentar nr 5, »Allmänna åtgärder för genomförandet av barnkonventionen« (se ovan):

»Mot bakgrund av att det är få stater som hittills har sänkt rösträttsåldern under 18 år, är det desto större anledning att säkerställa respekten för barns åsikter i regering och riksdag.« (CRC/GC/2003/5, punkt 12.)

Efter den allmänna diskussionen »Barnets rätt att höras« rekommenderar kommittén:

»... att konventionsstaterna tar hänsyn till barnens delaktighet i samhället på olika nivåer och noterar att det i vissa sammanhang uppstår inkomplexiteter, som t.ex. när barn under 18 år är skyldiga att göra värnplikt men inte har rösträtt.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtio-*

tredje sessionen, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 38.)

I lokala styrelser och samhällsservice, bl.a. planering, bostäder, miljö

Kommittén uppmanar att barn deltar i beslutsprocessen i lokala styrelser och i planering, genomförande och tillsyn av lokal samhällsservice. I de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen »Barnets rätt att höras« sägs följande:

»Kommittén efterlyser att barn aktivt engagerar sig i lokala politiska frågor som gäller budgetanslag t.ex. inom områden som utbildning, hälsa, arbetsförhållanden för ungdomar och våldsförebyggande åtgärder.« (Punkt 31.)

Vid skyddsåtgärder för barn

I barnkonventionens artikel 19 anges olika åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av våld och övergrepp. I varje enskilt fall, både före och under eventuella skyddsåtgärder och i planering, genomförande och översyn av skyddssystem för barn är det väsentligt att barnets åsikter respekteras. En lagstadgad skyldighet att fastställa barns åsikter och att tillmäta dessa vederbörlig betydelse bör införas i de lagar som gäller skydd för barn och bör tillämpas i alla beslutsprocesser (se artikel 19).

Kommittén hänvisar i de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« till rätten att delta i domstolsförfaranden för barn som utsatts för våld (punkt 48).

Kommittén har välkomnat utvecklingen av fria hjälptelefoner där barn i förtroende kan uttrycka sin oro och söka råd och hjälp.

I familjemiljön

FN:s barnrättskommitté har ständigt uppmanat barn att delta i beslutsprocessen inom familjen. Den har också föreslagit att definitioner av föräldrars och andra vårdnadshavares ansvar bör innehålla en »skyldighet enligt artikel 12« att höra barnets åsikter och ta dem på allvar. Bland de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen »Barnets rätt att höras« sägs följande:

»Kommittén rekommenderar att konventionsstaterna främjar föräldrautbildning ytterligare och sprider information till föräldrar om konventionens rättigheter och särskilt barnets rätt att

uttrycka sina åsikter, eftersom det gynnar hela familjen.«

»Kommittén uppmanar föräldrar att bistå sina barn för att främja att barns delaktighet på olika nivåer i samhället förverkligas.«

»Kommittén erkänner att en familjestruktur som bygger på delaktighet och där barnet fritt kan uttrycka sina åsikter utgör en viktig förebild för att uppmantra barn att vara delaktiga i det vidare samhället. Dessutom spelar den en förebyggande roll i skyddet mot våld och övergrepp i hemmet.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtio-tredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 17-19.)

Barnets rätt till ett namn och en nationalitet, och rätten att behålla sin identitet (artikel 7 och 8) kräver respekt för barnets åsikter.

Vid adoption

När det gäller adoption kräver artikel 12(2) att barnet hörs i alla rättsliga eller administrativa förfaranden, och artikel 21(a) hänvisar till de berörda personernas »fulla samtycke« (se även artikel 21). I de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« lyfter kommittén fram skyldigheten att säkerställa respekt för barnets åsikter i adoptionsprocessen och vid beslut (punkt 44).

I beslut om vårdnad och alternativ omvårdnad

Artikel 20 tar upp staternas skyldighet att ge alternativ omvårdnad för barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö. Barnets rätt till delaktighet måste skyddas i alla sådana miljöer: familjehem, kafalah i islamisk lag, och alla typer av institutioner. Kommitténs tonvikt på behovet av att lagstiftning och andra strategier återspeglar barns rättigheter enligt artikel 12 gäller i lika stor utsträckning alternativ omvårdnad. Utöver den övergripande rätten att uttrycka sina åsikter och att dessa tas på allvar (punkt 1), krävs i punkt 2 att barnet hörs i alla rättsliga eller administrativa förfaranden som gäller alternativ omvårdnad. Enligt artikel 9(2) måste »alla berörda parter« beredas möjlighet att delta i förfarandet när beslut fattas om att det är nödvändigt att åtskilja ett barn från sina föräldrar (se artikel 9). I artikel 25, om barn som är placerade för omvårdnad, anges att skyddsåtgärder eller behandling måste ses över regelbundet, och enligt artikel 12 skall barn tillåtas delta i denna översyn.

Kommittén hänvisade till rätten till respekt för barns åsikter i de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen »Barn som står utan föräldrarnas omvårdnad« :

»Mot bakgrund av artikel 12 rekommenderar kommittén att alla intressenter fortsätter och stärker sina ansträngningar att beakta barns åsikter och underlätta deras delaktighet i alla frågor som rör dem. Det gäller inom utvärderings-, separations- och placeringsförfarandet, i omvårdnad utanför hemmet och under övergångsperioden. Den rekommenderar att barn skall höras genom hela skyddsåtgärdsprocessen: före beslutet, medan det genomförs och också efter genomförandet. I detta syfte rekommenderar kommittén att det inrättas en särskild mekanism som gör att barnet betraktas som part i ärendet. Familjegruppsmöten är en modell för att säkerställa att barnets åsikter beaktas. Den rekommenderar också att konventionsstaterna regelbundet granskar i hur stor utsträckning barns åsikter beaktas och åsikternas inverkan på politik och domstolsbeslut och på genomförandet av handlingsprogram.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtionde sessionen*, september 2005, CRC/C/153, punkt 664.)

I skolan

I den första allmänna kommentaren om »Utbildningens syfte«, som kom 2001, säger kommittén följande: »Barn förlorar inte sina mänskliga rättigheter när de går in genom skolporten« och belyser hur viktigt det är att skolan respekterar barnens rätt till delaktighet:

»... Att barn är delaktiga i skollivet, att det bildas lokala skolstyrelser, studeranderåd, kamratutbildningsgrupper, kamratsödsgrupper och att barn deltar i disciplinära förfaranden bör främjas som en del i processen att lära sig utöva och faktiskt uppleva att man utövar sina rättigheter.« (CRC/GC/2001/1, punkt 8.)

Kommittén upprepar detta i de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« och fortsätter:

»Kommittén uppmanar aktivt samråd med barn i utveckling och utvärdering av skolans läroplan, även metodikutveckling, eftersom ökad delaktighet bidrar till att öka barnens engagemang i lärandeprocessen. Utbildningen bör sätta barnet i cen-

trum och särskild hänsyn bör tas till situationen för utsatta barn ...»

»Kommittén uppmanar konventionsstaterna att ge lärare utbildning i undervisningsmetoder som bygger på delaktighet och vilka fördelar de har, och i att särskilt uppmärksamma utsatta barns behov eftersom den svåra situationen kan göra att de avbryter studierna. Dessa barn måste få särskild uppmärksamhet och möjlighet att uttrycka sina åsikter utan att känna sig hotade.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 17 och 19.)

Båda punkterna i artikel 12 är relevanta: den allmänna rätten för barn att fritt uttrycka sina åsikter »i alla frågor som rör barnet« som gäller alla aspekter på skollivet och beslut om skolan, och rätten att höras i »alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet«.

»Administrativa förfaranden« kan gälla val av skola, avstängning från undervisningen, betygs- och bedömningsfrågor etc. Det behövs ett lagstadgat ramverk och förfaranden som tillåter samråd med studerande som grupp, och för att fastställa och beakta enskilda barns åsikter om individuella beslut om deras utbildning.

I arbete

Utöver skyddande lagar och förfaranden för att hindra utnyttjande av barn som arbetar (artikel 32), krävs enligt artikel 12 respekt för barnets åsikter, och i alla rättsliga och administrativa förfaranden som rör barn, har barnet rätt att höras. Barn måste också ha tillgång till klagomålsförfaranden när det gäller arbete. Men en av utmaningarna för att få slut på barnarbete är att säkerställa att ansvariga hör och reagerar på barns ofta uppriktiga åsikt att de bör tjäna pengar och hjälpa till med att försörja familjen.

ILO:s rekommendation (nr 190), tillägget till *Konventionen om de värsta formerna av barnarbete*, 1999 (nr 182), betonar vikten av att beakta åsikterna från barn som direkt drabbas av de värsta formerna av barnarbete (se artikel 32).

Inom miljöskydd och hållbar utveckling

Artikel 29 kräver att barns utbildning inriktas på att »utveckla respekt för naturmiljön«; artikel 24 kräver att barn får information om ren miljö och hänvisar till de faror och risker som miljöförstöring innebär.

Flera konventionsstater har rapporterat om att de utvecklat miljöutbildningar och att barn aktivt deltar i att främja miljöskyddet. Barns direkta delaktighet belystes av Konferensen om miljö och utveckling 1992 (se Agenda 21, kapitel 25, Mål).

I enskilda beslut om hälsa och i planering och tillhandahållande av sjukvård

Barnkonventionen hävdar barnens rätt att vara delaktiga i beslut om deras hälsa och sjukvård men också i planering och tillhandahållande av sjukvård som är relevant för dem (se även artikel 1 och 24). En aspekt på detta är hur stor förmåga barn har att fatta beslut om sin egen sjukvård. I kommitténs allmänna kommentar nr 4, om »Ungdomars hälsa och utveckling«, kommenteras först staternas övergripande skyldighet:

»Att säkerställa att unga flickor och pojkar har möjlighet att aktivt delta i planeringen av och handlingsprogram för deras egen hälsa och utveckling ...« (CRC/GC/2003/4, punkt 39 [d].)

Därefter diskuteras rätten att samtycka till behandling:

»Innan föräldrarna ger sitt samtycke behöver ungdomar ha en chans att uttrycka sina åsikter fritt, och dessa skall enligt artikel 12 tillmätas vederbörlig betydelse. Men om den unge har nått tillräcklig mognad skall hon/han själv ge sitt fulla samtycke, medan föräldrarna skall informeras om det är för 'barnets bästa'« (artikel 3).

»Med hänsyn till privatliv och sekretess och den därtill kopplade frågan om fullt samtycke till behandling, bör konventionsstaterna (a) anta lagar eller föreskrifter för att säkerställa att ungdomar får sekretessbelagd rådgivning om behandling så att de kan ge sitt fulla samtycke. Sådana lagar eller föreskrifter bör ange en åldersgräns för denna process, eller hänvisa till den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga; och (b) anordna utbildning för sjukvårdspersonal om ungdomars rätt till privatliv och sekretess, rätt till att få information om planerad behandling och att ge sitt fulla samtycke till behandling.« (CRC/GC/2003/4, punkt 31–32.)

Några länder har fastställt en åldersgräns för när barn anses kunna ge sitt samtycke till medicinsk behandling. I andra länder finns ingen sådan åldersgräns, men man tillämpar en princip att bar-

net får rätt att fatta egna beslut när det väl bedöms ha »tillräcklig kunskap«. Det senare går mer i linje med begreppet den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga. I vissa fall kopplas detta till en förutsättning i lagen att ett barn vid en viss ålder har nått tillräcklig mognad (se även artikel 1).

Kommittén tar upp rätten till delaktighet även i den allmänna kommentaren om »Hiv/aids och barnets rättigheter«:

»Barn är medborgare med rättigheter, och utifrån den fortlöpande utvecklingen av sin förmåga har de rätt att delta i arbetet med att öka medvetenheten om hiv/aids genom att tala fritt om hur deras liv påverkas. De har också rätt att delta i utvecklingen av riktlinjer och handlingsprogram för arbetet mot hiv/aids. Delaktighet har varit till störst nytta för barnen när de aktivt har deltagit i att bedöma behov, finna lösningar, forma strategier och genomföra dem i stället för att ses som objekt för andras beslut.« (CRC/GC/2003/3, punkt 12.)

I medierna

En rekommendation som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« hänvisar till mediernas bidrag:

»Kommittén erkänner att medierna spelar en viktig roll när det gäller att främja medvetenheten om barnets rätt att uttrycka sina åsikter. Därför uppmanas olika medier, såsom radio och tv, att tillföra ytterligare resurser för att öka barnens delaktighet i utvecklingen av program och låta dem utveckla och leda medieinitiativ om deras rättigheter.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtiotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 36.)

I förfaranden för att söka asyl och immigrera

Principerna i artikel 12 bör tillämpas vid alla immigrationsförfaranden, även vid ansökan om asyl, i förhållande till artikel 10 och 22.

I den allmänna kommentaren om »Behandling av ensamkommande och separerade barn utanför deras ursprungsland« säger kommittén följande:

»Enligt konventionens artikel 12 skall barnets åsikter och önskemål fastställas och beaktas vid beslut om vilka åtgärder som skall vidtas för ensamkommande och separerade barn (artikel 12[1]). För att sådana åsikter och önskemål skall bygga på kunskap är det helt nödvändigt att dessa

barn får all relevant information om t.ex. vad de har rätt till, vilken hjälp som finns tillgänglig (bl.a. kommunikationsmöjligheter), asylprocessen, hur familjen kan spåras och vilken situation som råder i ursprungslandet (artikel 13, 17 och 22[2]). Vid arrangemang som gäller förmyndarskap, omvårdnad och bostäder skall också barnens åsikter beaktas. Informationen måste ges på ett sätt som passar för varje enskilt barn vad gäller mognad och förståelse. Eftersom delaktighet är beroende av tillförlitlig kommunikation bör tolkar finnas att tillgå under hela förfarandet, om så behövs.« (CRC/GC/2005/6, punkt 25.)

I bestämmelser om unga lagöverträdare

Utöver kraven som ställs i de grundläggande principerna i artikel 12(1) och (2), krävs i artikel 37 och 40 lagstiftande och andra åtgärder för att säkerställa barnets delaktighet när det gäller bestämmelser om unga lagöverträdare. Enligt artikel 37(d) har alla frihetsberövade barn rätt att snarast få juridisk och annan hjälp och att få lagligheten i sitt frihetsberövande prövad av en domstol eller annan behörig myndighet (se artikel 37). Enligt artikel 40(2) (b) har ett barn som misstänks eller åtalas för ett brott samma rätt att få juridisk eller annan hjälp och att få sin sak prövad i en opartisk förhandling, med hjälp av tolk om det behövs (se artikel 40).

I de rekommendationer som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« hänvisar kommittén till FN:s minimistandardregler för rättskipning rörande ungdomsbrottslighet, »Pekingreglerna«, som säger att »förhandlingarna skall genomföras i en förstående anda som skall tillåta den unge att delta och att uttrycka sig fritt« (punkt 14[2]). De hänvisar också till FN:s riktlinjer för förhindrande av ungdomsbrottslighet, Riyadhriktlinjerna, som särskilt betonar vikten av delaktighet i det förebyggande arbetet, liksom i planeringen och genomförandet (för mer information, se artikel 40).

Kommittén påminner konventionsstaterna om vad som kan anses vara minimikrav för att säkerställa att unga lagöverträdare får sina åsikter tillräckligt beaktade så att deras delaktighet följer kraven i artikel 12 och 40:

- »(a) tillräcklig juridisk eller annan lämplig hjälp
- (b) fri tillgång till tolk om barnet inte kan tala eller förstå det språk som används
- (c) respekt för sitt privatliv under alla skeden i förfarandet

(d) erkännandet att barnet har rätt att fritt delta och inte tvingas att avge vittnesmål.« (FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den fyrtyotredje sessionen*, september 2006, Allmän diskussion, Rekommendationer, punkt 48.)

I kommitténs arbete och rapporteringsprocessen enligt konventionen

I rekommendationerna som antogs efter den allmänna diskussionen om »Barnets rätt att höras« säger kommittén att den:

»... erkänner hur viktigt det är att barn är delaktiga i kommitténs arbete och uppmuntrar de barn och ungdomar som är representanter att ge information i samband med periodiska rapporter och betonar särskilt deras viktiga roll i att tala för och övervaka genomförandet av de sammanfattande slutsatserna på nationell nivå.«

»Kommittén försöker fortfarande undersöka hur barn kan bli än mer delaktiga i kommitténs arbete och uppmuntrar särskilt större deltagande från barn under förberedande muntliga sessioner med representanter från det civila samhället.« (Punkt 57–58.)

Detta var en reaktion på förslag från barn som deltog i den allmänna diskussionen. Förslagen var att ett barn borde vara medlem i kommittén, att en referensgrupp som består av barn borde arbeta tillsammans med kommittén och att det borde vara mer direkt kontakt under hela arbetet.

I rekommendationerna föreslår kommittén att konventionsstaterna

»... aktivt inbegriper barn i den periodiska rapporteringsprocessen för konventionen. Den uppmuntrar också barn att spela en aktiv roll med att identifiera aspekter på mänskliga rättigheter som behöver uppmärksammas ytterligare och övervaka genomförandet av de sammanfattande slutsatserna på nationell nivå.« (Punkt 31.)

Kommittén föreslår också att frivilligorganisationer, bl.a. nationsförbund för barns rättigheter, bör ta med barn direkt i den »parallella rapporteringen« enligt konventionen. Kommittén uppmuntrar barns närvaro under förberedande muntliga sessioner med kommittén (punkt 34).



Artikel 12 i Sverige

Artikel 12 ger uttryck för en av de grundläggande principerna i konventionen. Den slår fast att ett barn som är i stånd att bilda egna åsikter skall ges rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Som ovan nämnts finns det inget stöd i konventionen för att sätta minimiåldrar från vilka barn har rätt att få komma till tals i olika sammanhang. Barnet skall beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör honom eller henne och på ett sätt som står i överensstämmelse med lagen.

Artikel 12 har givit upphov till bestämmelser om barns rätt att komma till tals i ett flertal svenska lagar på olika områden. Nedan redogörs för några av dessa. Att lagen ger uttryck för en viss princip innebär dock inte med automatik att principen verkligen tillämpas i det enskilda fallet. En forskare vid den juridiska institutionen vid Uppsala universitet har undersökt frågan om huruvida barns rätt till deltagande i enlighet med artikel 12 verkligen är en rättighet, såväl i praktiken som i teorin. Slutsatsen i hennes avhandling är att principen i artikel 12 inte har genomförts på ett tillfredsställande sätt. Barns rätt till deltagande handlar oftast mer om retorik än praktik, både i väster-

ländska stater och i stater som tydligare präglas av traditionella attityder och kulturer. Detta beror på den traditionella synen på barn som råder och som går stick i stäv med artikel 12 som förutsätter en annan barnsyn: barn som fullvärdiga, kompetenta människor vars ord och deltagande har ett värde i sig. (*The Child's Right to Participation – Reality or Rhetoric?* Rebecca Stern, Uppsala universitet 2006, och nättidskriften *Förskolan* nr 01/2007.)

Barn och familj

Den 1 juli 2006 ändrades ett flertal av föräldrabalans bestämmelser om vårdnad och umgänge. Syftet med ändringarna är att ytterligare lyfta fram betydelsen av att hänsyn tas till vad som är bäst för barnet och att förbättra barnets rätt att komma till tals. Innan en domstol avgör ett mål om vårdnad, boende eller umgänge måste socialnämnden ges tillfälle att lämna s.k. upplysningar. Innan sådana upplysningar lämnas till domstolen inför ett interimistiskt beslut, är efter lagändringen huvudregeln att barnet skall beredas tillfälle att komma till tals inför socialnämnden. Avsikten är att domstolen skall få ett så fylligt beslutsunderlag som möjligt och att barnet skall få tillfälle att uttrycka sin åsikt så tidigt som möjligt i processen.

Efter lagändringen har stadgandet i föräldrabalansen följande lydelse.

Exempel på tillämpning av artikel 12

Katarina Norra skola i Stockholm

På Katarina Norra grundskola i Stockholm vill man uppmuntra eleverna till självständigt tänkande, delaktighet och inflytande. Skolan är kommunal men styrs av en lokal styrelse i vilken föräldrar, elever, personal och skolledning har representanter. Konkreta exempel på elevernas delaktighet är att elevrepresentanter finns med vid intervjuerna när ny personal rekryteras till skolan och i skolans budgetgrupp. I arbetet med budgeten synliggörs alla kostnader tydligt för elever, föräldrar och övriga i budgetgruppen. Eleverna har inflytande över hur de pengar skall fördelas som återstår efter det att nödvändiga kostnader betalats. Elevrepresentanterna tar in synpunkter från skolans övriga elever och förslagen diskuteras i budgetgruppen till dess att en överensstämmelse nås. Nyligen har det, på elevernas initiativ, beslutats att skolans satsning på musik skall prioriteras ekonomiskt även i fortsättningen. Ett annat tydligt exempel på när eleverna inte bara fick komma till tals utan när de vuxna också tillmätte deras åsikter stor betydelse, var när skolledningen övervägde att ställa in den årliga skidresan till fjällen eftersom det krävdes privata ekonomiska bidrag från varje elev för att finansiera resan, och detta inte bedömdes vara förenligt med reglerna i skollagen. Elevrådet framförde då sina synpunkter, nämligen att resan var en av skolårets viktigaste och roligaste dagar och att den inte borde ställas in. Skolledningen, som inte tidigare hade insett resans betydelse för eleverna, beslutade då att resan skulle finansieras fullt ut av skolan för att den skulle kunna genomföras.

»Rätten skall se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. . . . Om det inte är olämpligt, skall den som verkställer utredningen försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut. . . . Barnet får höras inför rätten, om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras.«

Vidare gäller från den 1 juli 2006 att om barnet har nått en sådan ålder och mognad att dess vilja bör beaktas, får inte verkställighet av en dom om vårdnad, boende eller umgänge ske mot barnets vilja utom då rätten finner det nödvändigt av hänsyn till hans eller hennes bästa. Den 12-årsgräns som fanns i föräldrabalken före lagändringen är därmed borttagen.

Se vidare proposition 2005/06:99, *Nya vårdnadsregler*.

Barn och skolan

I skollagen finns en övergripande bestämmelse om att elever skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas. För grundskolan gäller att omfattningen och utformningen av elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad. Även de tre läroplanerna som reglerar skolverksamhet, förskoleverksamhet och fritidshemsverksamhet (Lpfö 98, Lpo 94 och Lpf 94) innehåller bestämmelser om barns och elevers inflytande.

Se vidare artikel 28.

Barn och socialtjänsten

I socialtjänstlagen (2001:453) anges att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Se proposition 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.

I lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) anges att insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar skall göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i social-

tjänstlagen, och att den unges inställning, så långt det är möjligt, skall klarläggas. Hänsyn skall tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad.

Barn och migrationsproceduren

I utlänningslagen (2005:716) anges att när frågor om tillstånd enligt lagen skall bedömas, och ett barn berörs av ett beslut i ärendet, skall barnet höras, om det inte är olämpligt. Den hänsyn skall tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.

I samband med 2005 års revision av utlänningslagen fick bestämmelsen en något annorlunda lydelse än den tidigare haft. I 1989 års lag hette det att det skulle »klarläggas« vad ett barn har att anföra. Genom att i 2005 års lag använda uttrycket »höras« nådde lagstiftaren en överensstämmelse med artikel 12 i konventionen. Dessutom placerades bestämmelsen i lagens första kapitel, medan det i 1989 års lag hade funnits i det elfte kapitlet. Flytten av bestämmelsen till lagens inledning syftade till att understryka vikten av att artikel 12 i barnkonventionen följs. Se vidare propositioner 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden* och 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*.

FN:s barnrättskommittés slutsatser beträffande Sverige

I de *tredje sammanfattande slutsatserna* välkomnade FN:s kommitté för barnets rättigheter »de olika program och lagändringar för att stärka barnets rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som berör det och garantera dess rättmätiga betydelse, exempelvis i s.k. ungdomsråd liksom barnets rätt att höras i rättegångsförfaranden samt i frågor som rör skolan.« Kommittén uttryckte dock oro över att en del barn och ungdomar trots detta inte känner att de har något verkligt inflytande i frågor som rör deras tillvaro i samhället. Kommittén rekommenderade regeringen att säkerställa att administrativa och andra beslut som är relevanta för barnet innehåller information om hur barnets åsikter inhämtades, i vilken utsträckning barnets åsikter accepterades och varför, samt att överväga att ge lämplig assistans till barn i konfliktfyllda tvister om vårdnad och umgänge.

Checklista för artikel 12

- Finns det en skyldighet att respektera artikel 12 i lagstiftning och praxis som gäller bl.a.
 - ▶ vårdnads- och umgängesfrågor?
 - ▶ placering inom alternativ omvårdnad?
 - ▶ adoptionsförfaranden?
 - ▶ hälso- och sjukvård?
 - ▶ unga lagöverträdare?
 - ▶ asylprocessen?
 - ▶ skolor?
 - ▶ stadsplanering och miljöfrågor?
- Har alla barn, utan diskriminering, de rättigheter som uttrycks i artikel 12, om nödvändigt med hjälp av tolkar, översättningar, särskilt material och teknik?
- Säkerställer lagstiftning och praxis att barn aldrig tvingas att uttrycka sina åsikter?
- Främjas barns rätt till delaktighet inom familjen genom föräldrautbildning och förberedelse inför föräldraskapet?
- Finns utbildning i att främja barns rätt till delaktighet för personal inom bl.a.
 - ▶ rättsväsendet?
 - ▶ skolan?
 - ▶ hälso- och sjukvården?
- Får barn utbildning i mediekunskap så att de kan förhålla sig till och vara delaktiga i medierna?
- Respekteras artikel 12 i arbetet med regeringens rapporter till FN:s barnrättskommitté?

Kom ihåg: Konventionen är en helhet, och artiklarna är beroende av varandra.

Artikel 12 har av FN:s barnrättskommitté definierats som en grundläggande princip och är relevant för genomförandet av hela konventionen.

Särskilt avseende bör fästas vid:

De övriga grundläggande principerna

artikel 2 alla rättigheter skall erkännas för varje barn inom jurisdiktionen utan åtskillnad, oavsett orsak

artikel 3(1) barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn

artikel 6 rätt till liv, överlevnad och bästa möjliga utveckling

Andra viktiga artiklar i sammanhanget

Genomförandet av alla andra artiklar kräver hänsyn till barnets rätt att höras och att hans/hennes åsikter tas på allvar. Barnet har uttryckligen rätt att höras i alla rättsliga och administrativa förfaranden som rör barnet. Denna rättighet är tillämplig på t.ex. artikel 9, 10, 20, 21, 25, 37 och 40. Även artikel 13 (yttrandefrihet), artikel 14 (tanke-, samvets- och religionsfrihet) och artikel 15 (föreningsfrihet) är nära kopplade till artikel 12.