

Fördelar och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen

En jämförande studie av internationella erfarenheter

Johan Vamstad

Fördelar och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen

En jämförande studie av internationella erfarenheter

Johan Vamstad

Ersta Sköndal högskola
Stockholm, 2016

Ersta Sköndal högskola

Copyright © 2016 Johan Vamstad
ISSN 1402-277X, URN: urn:nbn:se:esh:diva-5183
Produktion: Lena Blomquist

Innehåll

1. Inledning	4
Upplägg av den internationella studien	4
Syfte och frågeställningar	6
Metod och material	6
2. Barnkonventionen i länder som har och inte har inkorporerat	7
Norge – före och efter inkorporeringen	8
Finland – tidig inkorporering men gradvis implementering	14
Danmark – på väg mot inkorporering?	18
Tyskland – en fråga om grundlagsändring	23
Skillnader i barnkonventionens ställning mellan länderna	30
3. Jämförande analys av konkreta effekter av inkorporeringen	34
Har barns juridiska ställning stärkts?	34
Har barns ställning i samhället i stort stärkts?	39
Har kunskapen om barns rättigheter stärkts?	41
Vilken betydelse har inkorporeringen haft för det frivilliga arbetet?	45
Har resursanvändningen i den offentliga sektorn påverkats?	46
Har lagstiftning och rättstillämpning påverkats av inkorporeringen?	49
Hur har rättspraxis utvecklats i Norge?	57
I vilken omfattning kombineras inkorporering med transformering?	58
Sammanfattning	60
4. Analys av inkorporeringen i Norge och Finland	61
Var står Sverige i jämförelsen med Norge och Finland?	61
Vad säger erfarenheterna från Norge och Finland om de svenska argumenten för och emot en inkorporering?	64
Vilka är för- och nackdelarna med en inkorporering?	65
5. Sammanfattande slutsatser	67
En inkorporering av barnkonventionen utgör i sig ingen avgörande skillnad	67
Fördelarna av en inkorporering är huvudsakligen principiella	67
Nackdelarna är inte i sig avgörande utan beroende på fördelarna	68
Resultatet av en inkorporering beror på hur man arbetar med och för den	68
Källförteckning	69

1. Inledning

I Barnrättighetsutredningens uppdrag ingår enligt direktiven att ta ställning till vilka *för- och nackdelar* som en inkorporering av barnkonventionen i svensk lag skulle medföra. En del av grunden för detta ställningstagande är en analys av internationella erfarenheter från ”ett urval av länder, såväl från länder där barnkonventionen gäller som lag som länder som valt att inte inkorporera barnkonventionen”. De erfarenheter som skall dokumenteras och analyseras rör i vid mening förhållningssättet till, statusen för och arbetet med barnkonventionen i de valda länderna. Valet av länder att studera har skett utifrån den i uppdragsbeskrivningen angivna ambitionen att inkludera både länder som har och som inte har inkorporerat barnkonventionen och för att möjliggöra en meningsfull nivå på analysen inom ramen för uppdraget har antalet länder begränsats till fyra, två som har inkorporerat och två som inte har det. Länderna är Norge och Finland som har inkorporerat barnkonventionen i nationell lagstiftning och Danmark och Tyskland som inte har det. De tre nordiska länderna har valts för att de i så många andra avseenden liknar Sverige och att erfarenheterna därifrån kan förväntas vara relevanta för Sverige. Tyskland avviker förstås i detta avseende men just genom att vara det avvikande fallet så tillför Tyskland en intressant dimension till analysen. De nordiska länderna har en relativt enhetlig syn på exempelvis barn och deras rättigheter och fallet Tyskland kan säga något om förhållningssättet till barnkonventionen under åtminstone delvis andra politiska, juridiska och kulturella förhållanden.

Den internationella studiens uppdragsbeskrivning anger att utredningen ska ”särskilt analysera konkreta skillnader mellan Sverige och länder som har inkorporerat barnkonventionen” i vilket ingår ”att beskriva hur barnkonventionen har genomförts i t.ex. lagstiftning, praxis och övergripande strategiska insatser”. Utöver den mer generella dokumentationen av internationella erfarenheter ska studien alltså även studera direkta effekter av inkorporeringen i de två länder som har genomfört en sådan, alltså Norge och Finland. Dessa effekter jämförs med förhållanden i Sverige men jämförelsen blir också över tid, alltså Norge och Finland före respektive efter inkorporeringen.

Upplägg av den internationella studien

Den övergripande jämförelsen av de fyra länderna i kapitel två ämnar ge en bred och heltäckande beskrivning av barnkonventionen i länder som har och inte har inkorporerat den. Denna beskrivning har två huvudspår där det ena rör det nationella förhållningssättet till konventionen och det andra den faktiska implementeringen av den. Med förhållningssätt avses de överväganden som har gjorts om konventionens ställning och den politiska, akademiska och mediala debatt som kringgärdat barnkonventionen i allmänhet och frågan om inkorporering i synnerhet. Det andra huvudspåret om den nationella implementeringen av barnkonventionen avser nationella strategier och handlingsplaner

och centrala institutioner för genomförandet av barnkonventionen i de olika länderna. Genom att studera hur och vem som genomför barnkonventionen på nationell nivå kommer gemensamma drag och nationella särarter i hur man arbetar med barnkonventionen att lyftas fram. Som en del i karaktäriseringen av de fyra länderna kommer även deras förhållande till barnrättskommittén att dokumenteras, för att identifiera möjliga skillnader mellan de två som har inkorporerat barnkonventionen och de två som inte har det.

Som framgått så följs alltså den inledande jämförelsen mellan fyra olika länder i kapitel två av en mer riktad analys av effekter av inkorporeringen i Norge och Finland i kapitel tre. Denna analys är uppdelad i en rad delområden som presenteras i egna underkapitel. Det första underkapitlet rör den för studien centrala frågan om barns juridiska ställning har stärkts av inkorporeringen. Vad som är en stärkt ställning för en minderårig person och i vilken utsträckning som en stärkt formell juridisk ställning också leder till en starkare faktiskt ställning är naturliga följdfrågor som också tas upp i det första underkapitlet. Det andra underkapitlet tar ett brett grepp om barnets generella ställning i samhället i ett försök att avgöra om denna kan sägas ha påverkats av att barnkonventionen är inkorporerad i nationell lag. Den relaterade frågan om huruvida inkorporeringen påverkat kunskapen om barnkonventionen bland de som arbetar med barn och hos allmänheten i stort utreds i det tredje underkapitlet. Bland de ivrigaste förespråkarna av en inkorporering i Sverige såväl som de andra här studerade länderna finns olika civilsamhällesorganisationer inom barnrättsområdet och det är inte minst därför intressant att se hur det frivilliga arbetet med barnrättigheter påverkats av inkorporeringen. Har barnkonventionen blivit ett viktigare redskap och har arbetet givits en mer juridisk karaktär? Detta är ämnet för det fjärde underkapitlet. Det femte underkapitlet undersöker om inkorporeringen påverkat användningen av offentliga resurser. Frågorna som besvaras i det kapitlet är om inkorporeringen innebär ökade kostnader men framför allt, och mer specifikt, om de ekonomiska ålägganden som staterna gör genom ratificeringen av konventionen också lett till förändringar i resursanvändningen då konventionen blivit nationell lag. Det sjätte underkapitlet beskriver hur konventionen påverkat nationell lagstiftning och rättstillämpning. Framför allt beskrivs påverkan av barnkonventionens grundläggande principer, särskilt artikel 2 om icke-diskriminering, artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om barnets rätt att komma till tals. Det därpå följande sjunde underkapitlet beskriver hur rättspraxis har utvecklats och det åttonde sammanför det sjätte och sjunde i en diskussion om fortsatt transformering av nationell lag efter inkorporering av konventionen.

Upplägget av den internationella studien tar alltså ett ganska brett grepp om frågan om inkorporering av barnkonventionen och den inkluderar både specifika och mer allmänna frågor att besvara. Bredden i studien sker på bekostnad av djupet och studien har närmast karaktären av en kunskapsöversikt. Det finns inte information om varje punkt för varje land och mängden information varierar också i stort mellan de undersökta länderna. Därför kan lapptäcket av internationella erfarenheter vara lite tunt på vissa delar och mer heltäckande på andra men sammantaget ger det en god bild av vad en inkorporering skulle kunna innebära för Sverige.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med den internationella studien är som redan framgått att samla in internationella erfarenheter, särskilt från länder som har inkorporerat barnkonventionen i nationell lag men även länder som inte har det, med avsikt att genomföra en analys av för- och nackdelar med att inkorporera konventionen i Sverige. Den internationella studien är bara en av flera delar i den analys som Barnrättighetsutredningen har att göra kring fördelar och nackdelar med en inkorporering av barnkonventionen i svensk lag. Det som kännetecknar denna del är att den studerar internationella erfarenheter med två delsyften: 1. Att redogöra för erfarenheter från länder som har och inte har inkorporerat barnkonventionen och 2. Att i en jämförande analys identifiera och beskriva effekter av inkorporeringen i två länder som har inkorporerat konventionen. De övergripande frågeställningarna är således vilka de internationella erfarenheterna är och vilka positiva och negativa konsekvenser av en svensk inkorporering vi kan förvänta oss utifrån dem. De mer operationella frågorna framgår av föregående stycke om upplägget av den internationella studien.

Metod och material

Den internationella studien i Barnrättighetsutredningen baserar sig nästan uteslutande på existerande, skriftliga källor. På samma sätt som ansatsen är bred är variationen av sådana källor också det. Den enskilt största kategorin av dokument som har använts är offentliga dokument som propositioner och offentliga utredningar och andra typer av dokument som använts är utredningar och rapporter från andra än offentliga institutioner och rena forskningsprodukter. Till källor som dessa kommer dokument ur dagspressen som ger en inblick i den nationella debatten och domar som beskriver utvecklingen av rättspraxis i de aktuella länderna, särskilt Norge och Finland. Sammanställningen av material har skett utifrån de här beskrivna frågorna och en bedömning av relevans och tillförlitlighet, främst genom sökningar i de offentliga institutionernas register och i biblioteks- och forskningsdatabaser. Som redan nämnts har studien rent design- och metodmässigt snarast karaktären av en kunskapsöversikt som explorativt undersöker vilka erfarenheter som gjorts och hur dessa kan tolkas utifrån deras relevans för Sverige. Till denna deskriptiva metod kommer dock även en mer systematisk, kvalitativt jämförande analys i vilken drag hos de undersökta länderna jämförs med varandra och med Sverige. Det räcker inte med en beskrivning av hur barnkonventionen genomförs i de olika länderna, för att kunna göra en värdering av för och nackdelar måste man också förstå varför det sker på sådant sätt som sker i det nationella kontextet. Som redan framgått sker denna analys med en design som utgår från en princip om val av ”mest lika” fall. Särskilt de nordiska länderna har så många gemensamma beröringspunkter att överföringen av erfarenheterna till Sverige underlättas. Detta är inte minst viktigt eftersom Sverige inte har studerats på samma sätt som de fyra länderna, studien förlitar sig på den generella likheten mellan de nordiska länderna i termer av politik, historia, syn på barn och så vidare för antagandet att de här studerade internationella erfarenheterna åtminstone i någon utsträckning också är relevanta för Sverige.

2. Barnkonventionen i länder som har och inte har inkorporerat

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av barnkonventionens ställning i fyra länder varav två, Norge och Finland, inkorporerat konventionen och två, Danmark och Tyskland, inte har gjort det. Erfarenheterna som redovisas i detta kapitel utgörs av ställningstaganden gjorda i den politiska processen kring barnkonventionen men även i den offentliga debatten och syftet med redovisningen är att ge en helhetsbild av konventionens ställning i de fyra länderna. För att förstå betydelsen av skillnaderna i konventions ställning måste först något sägas om skillnaderna i de fyra ländernas rättstraditioner. Gemensamt dem emellan är att de alla kräver en nationell lagstiftningsprocess för att inkorporera konventioner i nationell lag, de har med andra ord i detta avseende vad man ibland kallar en dualistisk tradition. Motsatsen till en sådan är en monistisk tradition i vilken internationella konventioner görs till nationell lag direkt vid ratificeringen. Skillnaderna i tillvägagångssättet, räckvidden och betydelsen av den politiska process som leder fram till en inkorporering är dock sådana att uppdelningen i dualism och monism i sig inte ger särskilt mycket vägledning åt analysen. Inkorporering betyder med andra ord delvis olika saker i de olika länderna trots att de i vissa avseenden delar rättstradition. Finlands förhållningssätt till internationella konventioner har till exempel präglats av en tradition av att inkorporera medan man i Danmark är mer restriktiv med denna praktik. Inkorporeringen i Finland och Norge skiljer sig också åt, inte minst i den starkare ställning som den lett till i Norge jämfört med Finland. Tyskland är i sig en utmaning för kategoriseringen av rättstraditioner som antingen dualistiska eller monistiska då man kan säga att det tyska rättssystemet har inslag av båda traditionerna. En central skillnad länderna emellan är den juridiska ställning som barnkonventionen får efter en inkorporering. I Finland har den bara delvis integrerats i grundlagen, i Norge har den viss grundlagskaraktär och i Tyskland rör frågan om inkorporering just huruvida konventionen bör inkorporeras i grundlagen eller inte. Danmark har alltså i likhet med Sverige inte inkorporerat konventionen men dess juridiska ställning kan i vissa avseenden ändå sägas vara något starkare där än här. En annan viktig aspekt av jämförelsen är att barnkonventionen i samtliga fall är möjlig att använda i nationell rättsutövning även utan en inkorporering men på olika sätt och i olika utsträckning. Frågan om huruvida man bör inkorporera konventionen handlar i de olika länderna också i stor utsträckning om huruvida man anser att konventionen redan har en tillräckligt stark ställning och den diskussionen skiljer sig också något mellan länderna, särskilt mellan de nordiska länderna och Tyskland. För att inkludera dessa skillnader i rättstradition kommer den följande presentationen av de fyra fallen att inkludera en ganska bred beskrivning av de nationella förhållanden i vilken frågan om inkorporering av barnkonventionen betraktas som i första hand politisk. I samband med frågan om de olika rättstraditionernas betydelse bör det också sägas något om den Europeiska unionens betydelse för dessa. Det har hävdats att skillnaden mellan monistiska och dualistiska rättstraditioner har kommit att minska i medlemsländerna

(Åhman 2011). EU-rätten inkluderar både förordningar som är bindande för medlemsländerna och därmed av monistisk karaktär och direktiv som måste genomföras genom en transformeringsprocess och som därmed är av dualistisk karaktär (Åhman 2011). Särskilt viktigt är förstås i detta sammanhang att den Europeiska unionens stadga i sin 24:e artikel inkluderar för medlemsländerna bindande åtaganden för barnets bästa och skydd och omsorg, åtaganden som i sin beskrivning nära följer delar av barnkonventionen. Med andra ord förenas redan medlemsländerna i en gemensam rättsordning jämte deras nationella och barns rättigheter är en del av denna. Detta väcker förstås frågan om skillnaden i rättstraditioner i medlemsländerna och Norge, som inte är medlem. Denna skillnad är dock inte särskilt påtaglig eftersom Norge genom EES-avtalet redan berörs av direktiv och förordningar som är EES-relevanta. Vilka dessa är avgörs i varje enskilt fall men Norge följer en stor del av EU-rätten. Processen från ett direktiv eller en förordning på EU-nivå till en lagändring i Norge är dock längre och mer osäker än i ett EU-land och en annan skillnad är att påverkan är ensidig, Norge kan inte delta i att forma EU-rätten. Angående EU-rättens betydelse kan man alltså sammanfattningsvis säga att den minskar betydelsen av skillnaderna i rättstraditioner något i alla de fyra länderna som beskrivs här. Det första landet av de fyra att beskrivas är Norge.

Norge – före och efter inkorporeringen

Norge har en lång tradition av både barnrättigheter och FN-engagemang och när barnkonventionen ratificerades 1991 så fick den snabbt en central betydelse i det norska arbetet med barnrättigheter. Den inkorporering i den norska menneskerettsloven som skedde 2003 gav konventionen en stark formell ställning i Norge då den därmed ges företräde före norsk lag som den hamnar i konflikt med genom vad som har kallats för en ”semi-konstitutionell” status i lagstiftningen. Som vi kommer att kunna se i detta och det följande kapitlet så har denna status inte kommit att garantera att barnkonventionen givits vikt i det norska rättsväsendet och förvaltningen men många menar att inkorporeringen ändå stärkt ställningen för barnets rättigheter i Norge och dessutom sändt viktiga signaler om betydelsen av dessa frågor till både inhemska aktörer och betraktare i utlandet. Den politiska och juridiska diskussionen kring inkorporeringen i Norge har dock till största delen upphört att föras offentligt eftersom den efter mer än tio år kommit att betraktas som ett etablerat faktum. Debatten varade av förstaeliga skäl huvudsakligen under åren innan inkorporeringen genomfördes 2003. Sedan dess har barnkonventionen gradvis kommit att förlora sin status som internationellt riktmärke i barnrättsarbetet och allt mer kommit att betraktas som en del i norskt arbete med barn. Detta kan exempelvis noteras i att barnkonventionen verkar närmast omnämnas mindre i offentligt tryck sedan inkorporeringen, istället återopnas norsk lag i vilken barnkonventionen fortsatt att transformeras in i. Barnkonventionen verkar med andra ord vara på väg att inte bara inkorporeras i norsk lag utan också att fullt ut internaliseras i arbetet med och debatten kring barnrättsfrågor i Norge. Därför får man gå tillbaka ett par år i tiden för att hitta en debatt i Norge som liknar den i Sverige idag. Ett bra exempel på ett inlägg som sammanfattar många av argumenten mot en inkorporering är Inge Lorange Backers bidrag till en akademisk festskrift 2002. Han konstaterar inledningsvis att den ”passiva

transformering” av konventionen som gällt som princip för genomförandet så långt är i enlighet med norsk rättstradition (Backer 2002, s.75). Passiv transformering innebär att man konstaterar att det redan råder rättsharmoni mellan konventionen och nationell lag och att man således kan genomföra principerna för konventionen utan några avgörande ändringar i den nationella lagstiftningen (Ibid, s.69). Backer menar att denna form av genomförande minskar risken för konventionsvidrig tillämpning av lagstiftningen eftersom man har de norska förarbetena att hänvisa till medan man vid en inkorporering skulle vara utlämnad till mer osäkra tolkningar utifrån exempelvis barnrättskommitténs yttranden (Ibid, s.77). En annan osäkerhet i tolkningen som Backer är långt ifrån ensam om att påminna om är förstås översättningen och avlägsnandet från ett norskt lagspråk (Ibid, s.77). Kritiken mot transformering som går ut på att staten får själv utforma de lagar som i stor utsträckning skall användas för att kontrollera samma stat avfärdar Backer med att konventionen är ett överenskommet förhållningssätt och inte en naturlag med en objektiv betydelse, samt att staten dessutom är den legitima representanten för folket som omfattas av konventionen (Ibid, s.77). Vidare menar han att transformering är effektivare, att man genom transformering undviker den risk för dubblering av lagar och det ”stigande antal regler som är dåligt harmoniserade” som inkorporering innebär (Ibid, s.77-78). Denna kritik, som alltså är en ganska god spegel av den kritiska debatt som föregick vid denna tid i Norge, inkluderar två viktiga teman för motståndet till inkorporeringen; att den skulle innebära att kontrollen över rättsskipningen skulle komma att delas med framför allt barnrättskommittén och, framför allt, att rättstradition och etablerade procedurer skulle komma att bli mindre tydliga, effektiva och säkra.

Tre faser i förhållningssättet till inkorporering

Juridikprofessorn Geir Ulfstein vid Oslo universitet menar att inkorporeringen av barnkonventionen, och de andra konventionerna i menneskerettsloven (Europakonventionen, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om civila och politiska rättigheter och FN:s kvinnokonvention) har genomgått tre faser. Under den första, inledande, fasen fanns förstås lite erfarenhet men desto mer entusiasm för inkorporeringen. Man insåg att den innebar en helt ny rättssituation och ambitionen från rättsväsendet var att norsk rättspraxis skulle följa den internationella tolkningspraxisen i största möjliga mån (Ulfstein 2012). Detta var förhållandevis enkelt i fallet med Europakonventionen som har en egen domstol i Strasbourg men desto svårare i fallet med barnkonventionen. I den andra fasen skedde en delvis omvärdering av konventionernas och särskilt deras internationella kontrollorgans ställning i norsk rätt. En anledning till detta var att den norska makt- och demokratiutredningen tog upp relationen mellan politisk makt och domstolsmakt (Ibid). I den belysningen framstod särskilt barnrättskommitténs roll som dels oklar och dels som potentiellt problematisk. En långt driven följsamhet gentemot den internationella kommittén skulle kunna innebära att allt för mycket makt över norsk barn och familjepolitik hamnar hos en institution som saknar demokratiskt mandat (Ibid). Återigen är detta problem mindre för Europakonventionen då Europadomstolen har ett tydligare mandat och, framför allt, en juridisk roll som så långt det är möjligt undviker renodlat politiska ställningstaganden. Den tredje fasen som Ulfstein beskriver är den som sammanfaller med perioden mellan det att den

norska regeringen 2005 meddelar sin avsikt att flytta den inkorporerade kvinnokonventionen från jämställdhetslagen till människorättslagen och att så också sker 2009. Denna förändring skulle innebära att kvinnokonventionen fick företräde framför annan lag som den kan visa sig stå i konflikt med, precis som barnkonventionen. I samband med detta klargjorde den norska regeringen att konventionernas kontrollorgan skall ges ”stor vikt” men samtidigt att deras inflytande skall ”nyanseras” (Ulfstein 2012). Enligt denna beskrivning så har alltså barnkonventionen, och andra människorättskonventioner, genomgått en process i vilken deras ställning kopplats närmare en nationell uttolkning även om konventionernas egna, internationella uttolkmare också fortsatt tillskrivs stor betydelse. Inkorporeringen ledde av allt att döma till en starkare ställning för barnkonventionen men att en ”nyanserad”, nationell tolkning också växt fram under senare år, som särskilt förhåller sig mer självständig gentemot barnrättskommitténs rekommendationer. Den nationella tolkningen sammanfaller dock med nämnda transformering av norska lagar vilket gör att konventionens roll kanske kan sägas ha blivit mer betydelsefull men också mer subtil eller mindre bokstavstrogen.

Det norska forskarsamhället mot en enhetlig norsk tolkning av konventionen?

Det norska forskarsamhället har förstås varit delaktigt i överväganden av inkorporeringens betydelse som bidragit till att definiera konventionens ställning i Norge. En hel del av dem har presenterats i artiklar och böcker som legat till grund för denna studie. Om forskare inom juridik och andra områden under 1990-talet och början på 2000-talet på olika sätt beskrev möjliga effekter av en inkorporering så har det under senare år även kommit ett par lite bredare böcker som erbjuder tolkningar och generella riktlinjer för tillämpning av konventionen. Det skulle vara att gå för långt att säga att det inte längre finns någon akademisk dispyt kring konventionens ställning i norsk rätt men utöver denna verkar det hos Norges ledande forskare på området, vilket är en grupp som är relativt begränsad till omfånget, också finnas en ambition att från vetenskapligt håll etablera en sammanhållen förståelse av konventionen och dess betydelse i Norge. Bland denna forskning kan ett verk särskilt lyftas fram eftersom det tar ett ovanligt helhetsgrepp om barns rättigheter genom konventionen sedan inkorporeringen. Boken heter ”Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge”, en fyllig volym med Njål Høstmaeligen, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (2012) som redaktörer. Vad som är intressant med denna bok, utöver att den samlar ett betydande antal av Norges experter inom olika områden av konventionen, är att den initierats av norska Rädda barnen som verkar vilja underlätta implementeringen av konventionen genom att skapa en heltäckande tolkningsram på vetenskaplig grund. Med andra ord finns det en ambition att förmedla en enhetlig, närmast evidensbaserad, tolkning av konventionen som kan hjälpa till att undvika en situation där bruket av den begränsas av missförstånd och okunskap bland dem i rättsväsende, förvaltning och utförande som ska genomföra konventionens intentioner. Spridningen av boken, som 2012 kom i sin andra utgåva, bland praktiker och i den högre utbildningen tyder på att upphovsmakarna åtminstone i någon utsträckning lyckats med detta. Ett liknande exempel på en bok som tar ett brett grepp om barnkonventionen i Norge är en med titeln ”Barn som samfunnsmedborgare – til barnets beste” som har

Anne Trine Kjørholt som redaktör. Även denna bok inkluderar en lång rad nationella experter inom barnrättsområdet som sammantaget beskriver barnets roll som medborgare i Norge. Även om det skrivits mycket om barnkonventionen i Sverige så finns det här ingen bra motsvarighet till denna typ av böcker.

Barnkonventionen i den offentliga debatten – försök till politiska tolkningar

Inkorporeringen av barnkonventionen har i Norge lett till ett nytt rättsläge och olika politiska intressen har försökt uttolka den nya och ännu inte helt klargjorda situationen till sin fördel, även utanför vad som skulle kunna anses vara politik som endast angår barn i strikt bemärkelse. Ett exempel på detta från den politiska vänstern är att konkurrensutsatt barnomsorg skulle strida mot barnkonventionens artikel tre om barnets bästa, man menar att vad som är barnets bästa inte går att avgöra i en verksamhet som verkar enligt marknadsprinciper (Dagsavisen 2014-02-07 ; DittOslo 2014-02-12). Ett kanske motsvarande exempel från höger är att religiösa grupper i Norge har hävdats att det bryter mot barnkonventionen att tillåta samkönat föräldraskap, om ett barns föräldrar exempelvis är två kvinnor så har det enligt resonemanget berövats rätten till den biologiska fadern. På liknande sätt har barnkonventionen använts som argument för att surrogatmödraskap skall begränsas eller förbjudas (Tidskriften Folk, nr 2 2013). Vänsterargumenten lutar sig alltså mot den erkänt oprecisa principen om ”barnets bästa” och de kan därför ganska enkelt bemötas med andra tolkningar av samma artikel. De religiöst grundade högerargumenten kan också hänvisa till artikel tre men i fall som det här givna exemplet finns även artikel 18 om föräldrars gemensamma ansvar, artikel 7 om barnets rätt att känna till och få omvårdnad av sina föräldrar och andra artiklar som på olika sätt rör föräldraskap, som artikel 5 och 9. I debatten har de rättigheter som dessa delar av konventionen ger barnet ställts emot andra gruppers rättigheter, som till exempel just homosexuellas möjlighet till föräldraskap, med stöd av att barnen genom konventionen och inkorporeringen givits en särställning i rättighetssammanhang som innebär att deras rätt står över vuxnas (Tidskriften Folk, nr 2 2013). Barnkonventionen kom till som en sammanvägning av hänsyn om barns rättigheter från olika delar av världen och just relationen till och betydelsen av familjen är ett område där de undertecknande länderna stod långt ifrån varandra. Vissa länder ville skydda den traditionella familjeenhets roll i uppfostran, både utifrån tilltro till familjen och misstro mot staten, medan andra länder såg barns rättigheter som deras egna, även i relation till familjen (Quennerstedt 2009). Konventionen är därför bitvis ganska allmänt hållen och artikel tre kan fungera som en öppning för att lägga en nationell förståelse av barnets bästa på tolkingen av övriga artiklar. De som vill se konventionen som representerande en traditionell familjesyn mer typisk för andra delar av världen än Norden, kan alltså ändå också formulera ett argument för sin sak, särskilt efter inkorporeringen. Det finns dock inget som tyder på att sådana argument påverkat sakförhållandena i Norge. Frågan om den biologiska principen i familjefrågan har visserligen föranlett politisk debatt i Norge under senare år men som Gording Stang (2012) förklarar så innebär den norska tolkningen av barnets rätt till ett familjeliv detsamma som rätten till ett gott familjeliv vilket inte nödvändigtvis återfinns i den biologiska familjestrukturen.

Barnrättskommittén om Norge

De ställningstaganden som gjorts kring barnkonventionen reflekteras förstås åtminstone i någon utsträckning i barnrättskommitténs sammanfattande slutsatser. Dessa är dessutom intressanta eftersom de görs regelbundet vilket tillåter studier över tid och i fallet med Norge är det särskilt intressant med tanke på eventuella skillnader i kommitténs omdömen före och efter inkorporeringen av konventionen. De sammanfattande slutsatserna från Norges första granskning kom i april 1994. I dessa noterade kommittén en lång rad positiva faktorer, så som att Norge blev först i världen med att inrätta en barnombudsman och att den norska regeringen arbetar aktivt med en bred samling offentliga och privata aktörer inom barnområdet för att förankra barnkonventionen och de rättigheter som den innebär (CRC/C/15/Add.23 1994). Generellt sett ges en bild av Norge som ett land där barnrättigheter är en viktig politisk och ekonomisk prioritering. Bland kommitténs ”Principal subjects of concern” märks just att den statliga utredning om inkorporering av internationella konventioner som presenterat sina resultat inte inkluderar barnkonventionen som en konvention som borde inkorporeras (CRC/C/15/Add.23 1994). Övriga noteringar på den negativa sidan rör mer specifika sakfrågor så som religionsundervisning i skolan, artificiell insemination och vissa asylärenden. Frågan om inkorporering tas upp igen av kommittén i de sammanfattande slutsatserna från 2000 och då gör den även ett tillägg om att barnkonventionen bör ingå i menneskerettsloven från 1999 (CRC/C/15/Add.126 2000). Bland de problem som anges av kommittén märks särskilt två som senare skulle komma att bli centrala i diskussionen om och genomförandet av inkorporeringen; det kommunala självstyrets negativa effekt på implementeringen av barnkonventionen och svårigheterna med att sprida kunskap om konventionen till alla som arbetar professionellt med barn på något sätt (CRC/C/15/Add.126 2000). De första sammanfattande slutsatserna från barnrättskommittén efter inkorporeringen 2003 kom sommaren 2005. Utöver att uppmärksamma inkorporeringen i sig som en välkommen utveckling så uppmärksammades också andra exempel på framgångsrik implementering av konventionen, inklusive vad som måste betraktas som transformering av norsk lag (CRC/C/15/Add.262 2005). På den negativa sidan fortsätter mycket av uppmärksamheten att vara på problem med att implementera konventionen på lokal nivå och att sprida kunskap om konventionen bland professionella och barnen själva, frågan om religionsundervisningen i skolan är också kvar (CRC/C/15/Add.262 2005). I de följande, fjärde sammanfattande slutsatserna 2010 upptar dessa frågor ännu mer utrymme, de är mer utvecklade och ger intryck av att ha närmast förvärrats snarare än förbättrats (CRC/C/NOR/CO/4 2010). De sammanfattande slutsatserna från barnrättskommitténs femte rapport om Norge har inte skrivits än. De rapporter som finns att tillgå uppvisar dock en betydande kontinuitet över tid med hänsyn till vilka frågor som tas upp och vilka som ges utrymme. Enskilda, specifika frågor har kommit och gått mellan rapporterna men de mer omfattande verkar konstanta. Den enda verkligt betydelsefulla anmärkning som försvunnit till följd av inkorporeringen av barnkonventionen är den om att Norge bör inkorporera barnkonventionen. Detta är förstås inte skäl nog att påstå att inkorporeringen inte har haft någon betydelse men arbetet med konventionen verkar fortsätta i samma spår med samma frågor före och efter den.

Norges strategiska arbete med barnkonventionen

Det strategiska arbetet med barnkonventionen i Norge kan ses som en integrerad del i ett vidare arbete med barns rättigheter som är äldre än konventionen och som i någon utsträckning också varit delaktigt i utvecklingen av den genom Norges starka engagemang i barnrättskommittén och andra barnrättighetssammanhang. Ett bra exempel på långvarigheten i det norska arbetet med barns rättigheter i relation till barnkonventionen är den norska barnombudsmannen. Denna institution inrättades 1981 vilket gör den till världens äldsta i sitt slag. Medan barnombudmän i många andra länder inrättats med särskilt syfte att implementera barnkonventionen så föregår alltså den norska barnombudsmannen konventionen med nästan ett årtionde. Norge har också varit förebild för barnrättskommitténs rekommendationer om att inrätta barnombudmän på så sätt som skedde i Sverige 1993, i Danmark 1994 (Børnerådet) och i Finland 2005. Till den norska barnombudsmannens uppgifter har sedan 1981 alltså kommit den att kontrollera så att Norge lever upp till sina förpliktelser gentemot konventionen, särskilt med hänsyn till rätts- och förvaltningspraxis (Lov 1981-03-06-5). Dess uppdrag att stärka barns rätts-säkerhet, förebygga och lösa konflikter mellan barn och samhället och sprida information om barns rättigheter har kommit att ges ännu större vikt i och med inkorporeringen av barnkonventionen (Lov 1981-03-06-5). Norges strategiska arbete med barnkonventionen genom barnombudsmannen och andra offentliga institutioner har alltså påverkats av inkorporeringen av konventionen 2003 och den vidare presentationen av detta arbete är därför presenterat i det följande kapitlet om direkta effekter av inkorporeringen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man säga att inkorporeringen av barnkonventionen 2003 bör ses som ett steg i ett längre arbete med barnkonventionen i Norge. Exempelvis Kjørholt (2010) beskriver hur Norge har genomfört barnkonventionen på ett ambitiöst och långtgående vis sedan ratificeringen 1991 och hur inkorporeringen 2003 kan ses som en ytterligare stärkning av konventionens ställning. Effekten av inkorporeringen är i hennes beskrivning dock inte i sig avgörande, dess betydelse är beroende av att Norge fortsätter med det aktiva arbete för barns rättigheter som inleddes långt innan konventionen blev norsk lag. Ett bra exempel på det norska arbetet med barnfrågor är den barnombudsman som inrättades redan 1981 och som sedan blev förebild för andra länder. Istället för att skapa ett genombrott för arbetet med barnrättigheter så blev inkorporeringen alltså ett steg i ett sådant arbete som istället präglas av en betydande kontinuitet. Störst betydelse verkar inkorporeringen ha haft under de första åren efter 2003 då man gjorde försök att ge konventionen en direkt effekt i norsk lag men med tiden har tolkningen av dess text kommit att ”nyanseras” och dessutom uttryckas genom en fortsatt och intensifierad transformering. Barnkonventionens nya juridiska ställning har lett en del aktörer att söka stöd i den för olika politiska initiativ men inkorporeringen verkar inte ha lett till någon noterbart omtolkning av inriktningen av norsk socialpolitik.

Finland – tidig inkorporering men gradvis implementering

Finland ratificerade FN:s barnkonvention 1991 och inkorporerade i samband därmed också konventionen i finsk lag genom en kombination av lagändringar och förordningar. På liknande sätt har man i Finland ratificerat samtliga FN-konventioner om mänskliga rättigheter och Europakonventionen för mänskliga rättigheter. Sättet på vilket inkorporeringen följde ratificering gjorde förstås att det inte fördes någon särskild diskussion om inkorporeringen av barnkonventionen i Finland, den diskussion som förekommit rörde konventionen i sin helhet och den var inte särskilt omfattande. En viktig aspekt av underteckandet och därmed inkorporeringen i Finland som skiljer situationen där, åtminstone delvis, från den i de andra nordiska länderna var det besvärliga ekonomiska läget i landet vid den tiden, alltså i början på 1990-talet. Även de andra nordiska länderna, inte minst Sverige, genomgick ju en ekonomisk kris vid denna tid men krisen var märkbart mycket värre i Finland än någon annanstans i Norden. Betydelsen av detta har uppmärksammats av flera forskare och andra som i något sammanhang har behandlat barnkonventionen i Finland. Barnrättskommitténs första rapport om Finland innehöll ett konstaterande att barn drabbats av krisen i större utsträckning än andra grupper och att andelen barn i de fattigare delarna av samhället ökade (Bradley 1998, s.6). De ekonomiska förutsättningarna för barn försämrades alltså vid samma tid som konventionen skrevs under, även i relation till andra delar av samhället. Att ge en grupp särskilda rättigheter som åtminstone delvis är kopplade till resurser är förstås under sådana omständigheter svårt både ekonomiskt och politiskt och det verkar som om barnkonventionen inte på något avgörande sätt styr prioriteringarna i relation till andra grupper (Hearn et al 2004). Den finska barnombudsmannen konstaterade i samband med barnkonventionens tjugoförårsjubileum 2009 att den finska recessionen på 1990-talet påverkade införandet av barnkonventionen negativt men också att ”relativt sett har andelen av samhällets resurser för familjer och barn minskat under de senaste 20 åren” (Barnombudsmannen 2009, s.3). Detta till trots så åberopas dock barnkonventionen som motiv till reformer som rör barn, även sådana som innebär kostnadsökningar. Exempelvis så tas Finlands åtagande gentemot konventionen upp i den förändring av läroplanen för förskoleundervisningen som gjordes våren 2014. Genom denna tydliggörs förskolans ansvar för barnens hälsa och olika tillvägagångssätt för att kontrollera och säkerställa denna (Utbildningsstyrelsen 2014, 2010). Det är dock svårt att avgöra i vilken utsträckning barnkonventionen driver reformer som denna och i vilken utsträckning den bara är en del i beskrivningen av sådana reformer som skulle ha gjorts ändå.

Den akademiska debatten i Finland

Utöver de bristande materiella förutsättningarna under den ekonomiska krisen så ledde den till att barns rättigheter inte alls diskuterades i samma utsträckning som i de andra nordiska länderna under 1990-talet, den diskussionen verkar ha kommit igång först ett årtionde efter ratificeringen av konventionen, trots att denna alltså också ledde till en inkorporering i finsk lag. En beskrivning som har gjorts av en finsk forskare i fältet är att det under 1990-talet ”saknades visioner” i arbetet med barns rättigheter och att denna brist på initiativ gjorde att ratificeringen och inkorporeringen i sig inte ledde till någon

betydande förändring för barns rättigheter i Finland (Haikkola och Rissotto 2007, s.358). Forskningen och den akademiska debatten om barns rättigheter var enligt Hearn et al. (2004, s.37) ”almost non-existent” fram till 1990-talet och barn som vetenskapligt område fortsatte länge att vara mindre utvecklade än i de andra nordiska länderna, särskilt i jämförelse med Sverige. Sedan dess har dels studier om det sociala arbetets natur i barnfrågor och dels mer administrativt orienterade utvärderingar och rapporter blivit vanliga. Vad som är viktigt för den akademiska debatten om barnkonventionen och dess roll i det finska arbetet med barn är att forskningen inom området i stor utsträckning saknar en ideologisk eller politisk dimension (Hearn et al 2004, s.38). Detta betyder att den större diskussionen om barns rättigheter, deras roll som medborgare, maktfrågor och så vidare blivit relativt begränsad i Finland, framför allt under den första hälften av perioden sedan 1991 då Finland ratificerade och inkorporerade barnkonventionen.

Barnrättskommittén om Finland

FN:s Barnrättskommitté uppmärksammade alltså betydelsen av den ekonomiska krisen under 1990-talet men naturligtvis tar den inte enbart upp problem ens i dessa rapporter. Konventionens juridiska status, vilket inkluderar upptagande av dess grundläggande principer i 1995 års konstitution, uppmärksammas i positiva ordalag i de första sammanfattande slutsatserna 1996 och den finska välfärdsstatens relativt goda villkor för uppväxande barn noteras också (CRC/C/15/Add.53 1996). Utöver oron inför de ekonomiska förhållandena uttrycker kommittén 1996 att Finland brister i koordinering av implementeringen, att de som jobbar professionellt med barn inte har tillräcklig kunskap om konventionen, att attityder och hantering av migranter och minoriteter inte sköts korrekt och att andelen barn och unga som inte fullföljer sina studier ökar samt ett par andra specifika frågor. I de sammanfattande slutsatserna från 2000 gratulerar kommittén Finland till att ha jobbat framgångsrikt med implementeringen av konventionen, vilket inkluderar flera fall av betydande transformering av finsk lag i enlighet med den (CRC/C/15/Add.132 2000). Bland punkterna med förbättringspotential framträder framför allt olika krav på koordinering av implementeringen, inte minst på lokal nivå och uppmaningar att samla in information och utbilda professionella och barn om konventionen (CRC/C/15/Add.132 2000). 2005 levererades korta sammanfattande slutsatser om tilläggsprotokollet om barn i väpnade konflikter, vars uppmaningar till förbättringar enbart omfattade migrantmottagningen och utbildning och informationsspridning om det tilläggsprotokollet (CRC/C/OPAC/FI/CO/12005). I de senaste sammanfattande slutsatserna från 2011 ägnas mer utrymme än någonsin åt olika aspekter av frågorna om implementering i offentliga institutioner på olika nivåer och kunskapsinsamling och utbildning (CRC/C/FIN/CO/4 2011). De huvudsakliga frågorna som kommenteras av barnrättskommittén är alltså desamma genom alla fyra rapporter och dessutom är de desamma som kommenteras genomgående i rapporterna om Norge. Av de finska rapporterna framgår annars att arbetet med barnrättighetsfrågor har gått framåt och att det blivit mer omfattande från det tidiga 1990-talet fram till idag.

Finlands strategiska arbete med barnkonventionen

Finland har i likhet med alla de andra nordiska länderna en i ett internationellt perspektiv hög ambitionsnivå för sitt strategiska arbete med barns rättigheter och barnkonventionen. Som framgått av denna del av studien så har detta arbete förstärkts under senare år efter att ha fått stå tillbaka under de första åren efter ratificeringen på grund av den ekonomiska krisen. Denna förstärkning sammanfaller i tid med inrättandet av en finsk barnombudsman den första september 2005. I lag om barnombudsman 2004/1221 anges som barnombudsmannens verksamhetsområde ”att säkerställa att barnens ställning beaktas i lagstiftningen och det samhälleliga beslutsfattandet” (Barnombudsmannen 2009, s.76). Den före detta riksdagsledamoten och ministern Eva Biaudet beskriver i samband med konventionens 20-årsfirande i Finland just tillkomsten av barnombudsmannen som ”en av de viktigaste konkreta följderna i Finland av barnkonventionen och de processer den har satt i gång” (Barnombudsmannen 2009, s.12). Införandet av en barnombudsman föreslogs av barnrättskommittén i dess andra periodiska rapport och ett första steg i den riktningen blev den kommission vid social- och hälsovårdsministeriet som tillsattes 2003 (Barnombudsmannen 2009, s.12). Denna kommissions arbete och den påtagliga dialogen mellan myndigheter och civilsamhället gjorde enligt Biaudet att det vid denna tid var ”det rätta ögonblicket, [rätt] momentum” i Finland för införandet av en barnombudsman och kommissionen kunde 2004 presentera ett förslag till riktlinjer för en barnombudsmans verksamhet (Barnombudsmannen 2009, s.12). Samma kommission presenterade också handlingsplanen ”Ett Finland för barnen” 2005, som utgick från FN:s dokument ”A World fit for children” som antogs av generalförsamlingen 2002. Denna handlingsplan utgick också från barnkonventionen och dess angivna mål rörde trygga uppväxtförhållanden, säker ekonomisk försörjning, barns deltagande i saker som berör dem och kunskap om barns rättigheter (Social- och hälsovårdsministeriet 2005). Det verkar utifrån initiativ som dessa som om det råder relativt stor enighet kring uppfattningen att arbetet med barns rättigheter och barnkonventionen haft en positiv utveckling sedan det tidiga 00-talet, även om barnombudsmannen är nogga med att poängtera de omfattande förbättringsområden som finns, som till exempel med hänsyn till jämlikheten mellan barngrupper och rättigheten att komma till tals i rättsprocesser och förvaltningsärenden (Barnombudsmannen 2009).

De politiska initiativen för arbete med barns rättigheter har även varit en del i Finlands internationella arbete med mänskliga rättigheter. Detta framgår från den finska regeringens redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna som kom i en första version 2004 och sedan i en ytterligare utvecklad version 2009. Denna redogörelse presenterar Finlands arbete för mänskliga rättigheter i ett internationellt sammanhang men det är också ett klagörande av landets ställningstagande för barns rättigheter och det arbete som görs för dem på nationell nivå. I 2009 års redogörelse för Finlands politik för mänskliga rättigheter lyfts barns rättigheter fram jämte kvinnors, funktionshindrades, ursprungsbefolkningars och sexuella minoriteters och man lyfter särskilt fram arbetet mot barnfattigdom på nationell, EU- och internationell nivå, mot aga och våld mot barn och för barn och ungdomars rätt att höras, ha inflytande och få barnvänligare rättsprocesser (Statsrådet 2009, s.25). Bland faktiska, politiska åtgärder nämns Finlands stöd till

FN:s arbete mot våld mot barn, inkluderandet av barn och unga i Finlands officiella delegationer till internationella möten om barns rättigheter och Finlands arbete med EU och Europarådet för de barnvänliga rättsprocesserna (Statsrådet 2009, s.25-26). Särskilt intressant i detta sammanhang är dock regeringens redogörelse för tillgodoseendet av barns rättigheter i Finland då det ger en bra sammanfattning av mycket av det strategiska arbetet med barnkonventionen och dessutom visar vilka områden som landets regering väljer att hålla fram. En första punkt som tas upp i redogörelsen är Finlands första ungdomspolitiska program som löpte mellan 2007 och 2011 och som var ett försök att förbättra koordineringen av barn och ungdomspolitiken mellan olika förvaltningsområden (Statsrådet 2009, s.143). Detta utvecklingsprogram var en mycket bred satsning som inkluderade alla de relevanta offentliga institutionerna på alla politiska nivåer, såväl offentliga myndigheter som civilsamhällesaktörer och den var en direkt reaktion på barnrättskommitténs kommentarer om brister i implementeringen och kunskaps-spridningen som presenterats ovan. Utvecklingsprogrammet fokuserade särskilt på de tre temaområdena ett barnvänligt samhälle, barnfamiljers välfärd och förebyggande av marginalisering (Statsrådet 2009, s.144). En andra punkt som tas upp är arbetet mot våld mot barn där en del i det strategiska arbetet är att staten kommit att ta ansvar för kostnaderna för de tjänster som kommunerna brådskande skall tillhandahålla vid misstankar om sexuellt utnyttjande eller misshandel av barn (Statsrådet 2009, s.144). Detta är också en reaktion på de olikheter och brister som noterats i det kommunala genomförandet av barnkonventionen. Inom området våld mot barn skriver regeringen vidare om programmet mot våld mot barn:

Konkreta åtgärder i programmet är bl.a. åtgärder för att förebygga marginalisering av barn och unga genom att utvidga handlingsmodellen för tidigt ingripande, att utveckla barnens säkerhetsfärdigheter som ett led i den grundläggande utbildningen, att förbättra barnens beredskap att skydda sig själva mot sexuellt utnyttjande i elektroniska interaktiva medier samt att genomföra en kampanj mot aga (Statsrådet 2009, s.144).

En tredje punkt som tas upp i regeringens redogörelse är relativt omfattande satsningar på barn och ungdomars psykiska hälsa och en fjärde är genomförandet av den då nya barnskyddslagen som gav ett mer omfattande rättsligt skydd för barn som specifik grupp och som tog ett bredare grepp om barnskyddet som omfattar offentliga institutioner på alla politiska nivåer (Statsrådet 2009, s.147-149). Vidare presenterades också en lång rad politiska initiativ för barn i vårdnadstvister, mot bortförandet av barn och särskilda insatser för flykting-, invandrar- och minoritetsbarn i Finland och särskilt i det senare exemplet, som är det klart mest omfattande i redogörelsen, hänvisas direkt till Finlands åtagande gentemot barnkonventionen (Statsrådet 2009, s.150-155). Samma sak gäller också den sista punkten som tas upp i redogörelsen, den om barns rätt att få komma till tals. Under denna rubrik hänvisas till kopplingen mellan konventionen, Finlands grundlag och ungdomslagen som bland annat ålägger Finlands kommuner att låta barn och ungdomar komma till tals i ärenden som berör dem (Statsrådet 2009, s.155). Det redogörs dock också för de stora skillnaderna mellan kommunerna i detta område och hur ovan nämnda ungdomspolitiska program avser att korrigera det. Sammantaget ger den finska regeringens redogörelse en bra bild av de problem som identifierats och vad som görs

för att bemöta dem. Den ger också en bild av hur området barns rättigheter kommit att lyftas fram med start kring sekelskiftet och hur det strategiska arbetet gått framåt, i stor utsträckning i enlighet med barnkonventionen och i dialog med barnrättskommittén. Dessa slutsatser om det tilltagande strategiska arbetet känns igen från barnombudsmanens redogörelse från samma år (2009) även om denna har något mera fokus på saker som fortfarande väntar på att omfattas av det strategiska arbetet med barns rättigheter i Finland.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är alltså Finland det av länderna som beskrivs i detta kapitel som har den längsta erfarenheten av att ha barnkonventionen inkorporerad i nationell lag. Detta till trots går det inte att säga att barnkonventionen skulle ha en starkare ställning i Finland jämfört med Sverige eller Norge fram till 2003. Tvärtom verkar barnrättigheter ha varit ett relativt eftersatt politiskt område vilket delvis men inte enbart kan förklaras av den särskilt allvarliga ekonomiska kris som inföll under åren efter ratificeringen och inkorporeringen i Finland. Det skall dock även sägas att det strategiska arbetet med att implementera barnkonventionen har tagit stora steg framåt under de senaste tio åren, särskilt sedan inrättandet av en barnombudsman 2005. Denna institution och ett mer sammanhållet strategiskt arbete med konventionen har gjort att barnkonventionens ställning i Finland har stärkts betydligt under senare år.

Danmark – på väg mot inkorporering?

De överväganden som har gjorts om barnkonventionen i Danmark liknar i stora stycken de som har gjorts i Sverige. Danmark, liksom Sverige, är generellt sett återhållsam med att inkorporera internationella konventioner och den dominerande inställningen verkar vara att inkorporering är ett tillvägagångssätt som inte är i enlighet med dansk tradition och praxis. De ställningstaganden som gjorts av den danska regeringen har så här långt varit att barnkonventionen genom ratificeringen redan har en stark rättslig ställning i Danmark. Med detta avses att flera danska lagar, som forældreansvarsloven och straf-fuldbyrdelsesloven, transformerats i enlighet med artikel 12 om rätt att komma till tals respektive 37 om omänsklig bestraffning (Mchangama 2013, s.144). Det finns också en rad rättsfall i vilka dansk domstol med direkt hänvisning till barnkonventionen dömt till förmån för barn och unga, igen främst med hänsyn till rätten att komma till tals och skyddet från omänsklig bestraffning (Mchangama 2013, s.145-146). Ståndpunkten att barnkonventionen redan har en stark ställning har dock ifrågasatts i olika sammanhang. Tre danska forskare inom barnrättsområdet, Schultz Jørgensen, Leth och Montgomery (2010) målade i den danska psykologföreningens tidning och senare även i bland annat Kristelig dagblad upp en betydligt mer dyster bild av barnkonventionens rättsliga ställning i Danmark. De menar att konventionen dels inte hjälper särskilt utsatta barn men dessutom att den inte fått något stort genomslag för barn i allmänhet, vars kunskap om den är mycket begränsad (Schultz Jørgensen et al 2010). De går så långt som att säga att Danmark förlorat sin position bland de ledande länderna inom barnrättsområdet men de poängterar samtidigt att en inkorporering visserligen skulle kunna ha positiv effekt

men att inkorporeringen i sig på inget sätt är en garanti för att konventionens ställning verkligen stärks i verksamhet och ärenden som rör barn (Schultz Jörgensen et al 2010). Den dystra beskrivningen delas av Egelund (2003) som menar att barns rättigheter är både dåligt definierade i dansk lagstiftning och att de efterlevs i ringa omfattning i det praktiska arbetet med barn. Barnkonventionen har inte, enligt Egelund, skapat en ”tydlig etisk standard” för det sociala arbetet med barn, vad som är ”barnets bästa” är oklart och det verkar finnas omfattande empiriska bevis för att artikel 12 om barnets rätt att komma till tals bortses ifrån i stor utsträckning i dansk socialförvaltning och rättsväsende (Egelund 2003). Konventionen i sin nuvarande ställning kan ha betydelse för att långsiktigt stärka diskursen kring barns rättigheter i Danmark men den har liten betydelse för det praktiska arbetet med dem (Egelund 2003). Kofod Olsen (2007) menar att barnkonventionen för att få ett genomslag i rättsväsendet och andra offentliga institutioner behöver en betydande insats för kunskapsspridning bland de verksamma i dessa. En inkorporering skulle därför vara ”en lättare väg att gå och med säker effekt”, jämfört med det omfattande arbete och de resurser som skulle krävas för att genom kunskapsspridning stärka konventionens ställning utan en inkorporering (Kofod Olsen 2007). Hon påtalar vidare den ”psykologiska effekt” som ett ställningstagande för en inkorporering skulle ha för offentlig förvaltning och Danmark i stort. Det saknas förstås inte akademiska argument mot att inkorporera barnkonventionen i dansk lag. Mchangama (2013) visar i sin rapport till den senaste danska statliga utredningen om inkorporering av internationella konventioner att en inkorporering av barnkonventionen skulle få betydande effekter på den politiska processen i Danmark. Inte minst de ekonomiska åtaganden som barnkonventionen genom artikel fyra och andra artiklar lägger på den ratificerande staten innebär möjliga, oönskade fördelningspolitiska effekter av en inkorporering, då frågan om vem som har rätt till vad från välfärdssystemen skulle kunna komma att avgöras i domstol istället för genom politiska beslut (Mchangama 2013). I en sådan situation så skulle dessutom Barnrättskommittén kunna komma att få inflytande över utfallet genom sina sammanfattande slutsatser och generella kommentarer och Mchangama menar att makt över dansk politik således skulle lämnas över till ett ”internationellt kvasi-juridiskt organ” (Mchangama 2013).

Politiska initiativ till inkorporering

I Danmark har olika civilsamhällesorganisationer inom barnrättsområdet såväl som politiska representanter huvudsakligen från den vänstra halvan av rikspolitiken verkat opinionsbildande till förmån för en inkorporering. Frågan har också förts på tal i Folketinget och utretts av regeringen i flera omgångar. Ett sådant tillfälle var den 21:a januari 2003 då fyra ledamöter av Folketinget lade fram ett ”forslag til folketingsbeslutning”, vad vi i Sverige skulle kalla en motion, om barns rättigheter i samhället (Folketinget B 72, 2002-03). De fyra ledamöterna representerade Socialistiskt folkeparti och motionen krävde genomförande av konventionens grundläggande principer genom inkorporering av den i dansk lag (Folketinget B 72, 2002-03). Det saknades då majoritet i Folketinget och det argumenterades mot motionen att Danmark redan var förpliktat att följa barnkonventionen och att en inkorporering därför inte var nödvändig. Av denna anledning återkom tre av de undertecknande ledamöterna med en ny, redigerad motion till hösten där motiven

för inkorporering var mer utvecklade, motiv som också väl reflekterade de argument för en inkorporering som förts fram i den offentliga debatten. Det först listade motivet var att en inkorporering skulle ha ett ”väsentligt nationellt och internationellt signalvärde” med vilket man syftar på den principiella innebörd ett sådant ställningstagande skulle ha för konventionen och barns rättigheter i och utanför Danmark (Folketinget 2003/1 BSF 30). De andra anförda motiven var att stärka barns rättställning, att skapa ett underlag för rättstillämpning av konventionen och att öka medvetenheten om konventionen (Folketinget 2003/1 BSF 30). Det framgår av det betänkande som svarade på motionen i april 2004 att majoriteten i Folketinget anser att dansk lag dels var i överensstämmelse med barnkonventionen och dels att den redan var en relevant rättskälla sedan ratificeringen (Folketinget 2003/1 BTB 30).

Ställningstaganden till barnkonventionen och andra konventioner

Frågan om inkorporering av barnkonventionen i dansk lag behandlades vid denna tid delvis inom ramen för en bredare diskussion om inkorporering av internationella konventioner i allmänhet. En statlig utredning presenterade 2001 en rapport i vilken den tagit ställning till huruvida Danmark borde inkorporera sex olika internationella konventioner, däribland barnkonventionen. Denna föreslog att Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) och Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT) skulle inkorporeras men inte Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR) eller barnkonventionen (Kofod 2007). De senare, till skillnad från de förra, var enligt utredningen inte ”ägnade att bli dansk lag”, det sågs framför allt inte som praktiskt möjligt att låta dessa bli lag i Danmark med tanke på deras utformning och karaktär (Kofod 2007). Utöver dessa FN-konventioner har Danmark även inkorporerat Europakonventionen. Det fristående etiska råd vars uppgift det är att ge råd och vägledning till det danska Folketinget, särskilt i biomedicin, hälso- och sjukvårdsfrågor, utredde också frågan om inkorporeringar av internationella konventioner 2002 och det kom fram till samma förslag att inkorporera tre av de sex konventionerna. Intressant nog konstaterar dock det etiska rådet att de argument om tydliggörande och stärkning av konventionerna som motiverar inkorporering av vissa konventioner också gäller för de som inte anses lämpliga för inkorporering, inklusive barnkonventionen (Det etiske råd 2002). Anledningen till att man inte förordar inkorporering av barnkonventionen är istället att man menar att den redan haft genomslag i dansk lagstiftning vilket exemplifieras med etablerandet av 15-åringars rätt att yttra sig om behandlingar i patientlagstiftningen (Det etiske råd 2002). Trots att det alltså fanns stöd för att inkorporera tre av konventionerna valde regeringen att inte göra det 2003. Dåvarande Justitieminister Lene Espersen sa i ett uttalande till pressen att en inkorporering var juridiskt onödig då konventionerna redan följts fullt ut och att en sådan endast skulle fylla en symbolisk funktion.

Frågan om inkorporering i Danmark idag

Att regeringen avstod från att stödja inkorporering av barnkonventionen i början på 2000-talet betyder inte att debatten tog slut med det. Inte minst under senare år har kraven på att barnkonventionen skall inkorporeras drivits hårt av olika barnrättsintressen. Per Larsen från det statliga Børnerådet och danska Rädda barnens generalsekreterare Mimi Jakobsen skrev en debattartikel i dagstidningen Politiken den andra december 2013 i vilken de presenterade en rad argument för inkorporering. De menade att konventionen i Danmark trots ratificeringen hamnat i en juridisk gråzon och att den i stort ignoreras i politik och förvaltning, som exempel på detta gav de den konventionsvidriga sänkningen av straffmyndighetsåldern från 15 till 14 år och det faktum att den kommunala socialförvaltningens sakbehandling i barnärenden visats sig ha felaktigheter med hänsyn till konventionsrättigheterna i 60 procent av fallen (Politiken 2013-12-02). På liknande sätt har organisationen Børns Vilkår, som i Sverige närmast motsvaras av Barnens rätt i samhället (BRIS), under 2013 drivit kampanj för att barns rätt till en trygg uppväxt ska ges en starkare juridisk ställning (Børns Vilkår 2014-05-05). Dessa och liknande debattinlägg ska förstås ses i perspektiv av den nya utredning som regeringen tillsatte den 20:e december 2012. Denna ”menneskeretsudvalg” leds av högsta domstolsdomaren Hanne Schmidt och har till syfte att ta ställning till inkorporering av en rad internationella konventioner, däribland barnkonventionen. Deras rapport skulle ursprungligen ha kommit i oktober 2013 men den sköts först upp till april 2014 och sedan till sommaren samma år. Ovan nämnda rapport av Jakob Mchangama levererades dock hösten 2013 och denna avrådde alltså från en inkorporering av både barnkonventionen och ett undertecknande av det tredje tilläggsprotokollet. I början på april 2014 kom också en ny motion, åter igen initierad av Socialistiskt folkeparti som föreslog en inkorporering, den var en förkortad och redigerad version av den från 2002-2003 (Folketinget B 104 2013-2014).

Barnrättskommittén om Danmark

I de första sammanfattande slutsatserna om Danmark 1995 gratulerar kommittén Danmark till de åtgärder staten tagit för att implementera konventionen sedan ratificeringen 1991 och till att generellt sett hålla en hög internationell nivå på barns rättigheter (CRC/C/15/Add.33 1995). Att Danmark inte inkorporerat barnkonventionen togs inte upp explicit men däremot uppmanas staten att transformera dansk lagstiftning med hänsyn till de grundläggande principerna och andra artiklar (CRC/C/15/Add.33 1995). I de därpå följande sammanfattande slutsatserna 2001 uppmärksammas igen att Danmark gjort framsteg med implementeringen av konventionen, särskilt med hänsyn till de rekommendationer som gjorts 1995. I slutsatserna 2001 noterar kommittén att Danmark tillsatt en utredning om inkorporering av olika internationella konventioner och den uppmanar staten att ge lika vikt åt alla internationella konventioner om mänskliga rättigheter och att inkorporera barnkonventionen (CRC/C/15/Add.151 2001). I övrigt förekommer krav på koordinering av implementeringen och på insamling och spridning av information om konventionen. De senaste sammanfattande slutsatserna från barnrättskommittén kom 2011 och i dessa ingår en särskild rubrik för ärenden om konventionens status i Danmark. Under denna rubrik beklagar kommittén att barnkonventionen

förekommer endast mycket sällan i rättsfall eller avgöranden från myndigheter och att konventionen generellt sett är sällan tillämpad i rättsväsendet och den offentliga förvaltningen (CRC/C/DNK/CO/4 2011). Rekommendationen för att avhjälpa denna situation är att Danmark inkorporerar konventionen i nationell lag. Barnrättskommitténs rapporter om Danmark är generellt sett positiva till arbetet med barns rättigheter, inte minst med hänsyn till statens vilja att följa rekommendationer från tidigare rapporter. Att Danmark inte har inkorporerat konventionen kommenteras alltså men det faktumet verkar inte ha försämrat kommunikationen i övrigt. Bland den kritik som kommittén ändå framför till Danmark framträder teman som känns igen från de sammanfattande slutsatserna om Norge och Finland.

Danmarks strategiska arbete med barnkonventionen

Den mest centrala institutionen i arbetet med konventionen i Danmark är – i likhet med många andra länder – barnombudsmannen. Den danska barnombudsmannen eller den danska motsvarigheten till en ombudsman heter Børnerådet. Detta råd består av en ordförande som utses av regeringen och sex andra medlemmar som har olika kompetenser inom barnområdet. Huruvida detta barnråd verkligen bör likställas med en barnombudsman har ifrågasatts, barnrättskommittén har upprepade gånger uppmanat den danska regeringen att inrätta en barnombudsman enligt samma modell som i Norge och Sverige men så har ännu inte skett. Däremot har Folketingets ombudsman genom ett folketingsbeslut 2012 inrättat ett barnkontor, inte minst till följd av ganska intensiv påtryckning och opinionsbildning av olika civilsamhällesorganisationer. Detta barnkontor ska ”säkra barns rättigheter” och uppmärksamma folketingets ledamöter och ansvariga ministrar på missförhållanden i relation till rättigheterna i konventionen och ombudsmannen kan också göra detsamma för kommunstyrelser och regionsråd (Ombudsmandsloven §12:2). I fråga om det strategiska arbetet med att implementera barnkonventionen och att kontrollera Danmarks efterlevnad så är det dock Børnerådet som är den viktigaste institutionen. Børnerådet har ett uppdrag som inkluderar att verka för barns uppväxtförhållanden, skolgång, kultur och fritidsliv, hälsa, rättsställning och särskilda behov (Børnerådets lovgrundlag). Utifrån detta uppdrag lämnar de även synpunkter på ny lagstiftning som rör barn och detta arbete baserar sig på barnkonventionen. En stor del av deras arbete är att arbeta mot offentlig sektor för att få in barnkonventionen i förvaltningspraxis inom alla politikområden. Det kan röra skola och sjukvård men även rättsväsende och inflytande i samhället i stort. Børnerådet skriver även en självständig tilläggsrapport till Danmarks periodiska rapporter till barnrättskommittén. Det är svårt att bedöma omfattningen och betydelsen av Børnerådets arbete men det har noterats att rådet är den barnombudsmansorganisation i Norden som har minst budget och minst omfattande mandat (Hansen 2007). Det har på samma vis konstaterats att frågan om inkorporering skiljer sig mellan Sverige och Danmark med anledning av skillnader i de båda ländernas barnombudsmän och övrigt strategiskt arbete med barnkonventionen. En tidigare medlem i det danska Børnerådet, Søren Gade Hansen, menar att ”I Sverige er problemet med den manglende inkorporering av konventionen mindre iøjnefaldende” eftersom barnombudsmannen i Sverige har ett mandat förankrat i en nationell strategi för att implementera konventionen i alla statliga, regionala och kommunala myndigheter (Hansen 2007, s.2). Det strategiska

arbetet med konventionen i Sverige skulle alltså, till skillnad från det i Danmark, göra att barnkonventionen trots att den inte är inkorporerad faktiskt införlivas i den offentliga förvaltningen, tack vare att det är samordnat på nationell nivå utifrån ett riksdagsbeslut och eftersom den svenska barnombudsmannen har ett starkare mandat att övervaka dess genomförande. Hansen lyfte också flera andra aspekter på skillnaderna mellan Sverige och Danmark som pekar mot att vi i Sverige arbetar med konventionen på ett sätt som gör att den får en större betydelse än i Danmark. Ett sådant exempel är hur mobbing i skolan betraktas som en form av diskriminering i Sverige medan man i Danmark betraktar det som ett skolmiljöproblem. Skillnaden blir att mobbing i Sverige i förlängningen kan tas ända till Europadomstolen medan man i Danmark har betydligt mindre handlingsmöjligheter och Hansen menar att man i Sverige på så sätt har ”operationaliserat barnkonventionen” inom detta område (Hansen 2007, s.8-9). Sammantaget verkar det alltså som om det strategiska arbetet med barnkonventionen i Danmark visserligen till det yttre ser ut ungefär som i de andra nordiska länderna men att det är, så att säga, mindre strategiskt då det är mindre utvecklat, mindre samordnat och inte uppföljt av en barnombudsman med samma mandat som i åtminstone Sverige och Norge.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att den politiska frågan om en inkorporering av barnkonventionen befinner sig på en plats i Danmark som mycket liknar den i Sverige. Liknande ställningstaganden har gjort av ungefär motsvarande aktörer i de två länderna och den politiska processen befinner sig i ett liknande skede. Likt Sverige har inte Danmark inkorporerat barnkonventionen men att döma av barnrättskommitténs rapporter verkar detta faktum inte göra någon avgörande skillnad för arbetet med barns rättigheter, jämfört med Norge och Finland som har inkorporerat konventionen. Däremot går det att notera att man i Danmark inte varit lika bra som i Sverige på att arbeta strategiskt för att implementera konventionen vilket gör att dess genomslag i det danska samhället är mer begränsat än vad det är i Sverige.

Tyskland – en fråga om grundlagsändring

Att säga något om de ställningstaganden som gjorts kring barnkonventionen i Tyskland är en betydligt större uppgift än att göra detsamma i Norge, Finland eller Danmark. Dessa tre länder har en mer överskådlig politisk diskussion på riksnivå, ett begränsat antal nationella experter på barnrättsområdet och långt färre kanaler för opinionsbildning än vad som är fallet i det stora landet Tyskland. Det är av denna anledning svårare att veta när man har en rimlig helhetsbild av den tyska situationen för barnkonventionen.

En annan, kanske viktigare, skillnad är att Tysklands politiska och rättsliga system ser annorlunda ut jämfört med tidigare tre avhandlade nordiska länder. Tyskland är en federal stat där en stor del av lagstiftningen sker på delstatsnivå. Undertecknandet av internationella konventioner sker förstås på federal nivå och för att ge sådana konventioner en stärkt ställning i tysk rätt krävs ändringar i den federala grundlagen. De tyska delstaterna har visserligen sina egna grundlagar och barnkonventionen är idag införd i de flesta

av dessa men till skillnad från andra federala stater som USA och Kanada utgår den tyska federationen från principen om subsidiaritet vilket innebär att den federala och delstatliga lagstiftningen är integrerad snarare än uppdelad i olika, självständiga rättsområden, som i Amerika. Detta förhållande påverkar frågan om inkorporering av barnkonventionen i tysk lag eftersom subsidiaritetsprincipen säger att ärenden skall avgöras på lägsta möjliga nivå och den lägsta möjliga nivån för fall för mänskliga rättigheter är i regel den federala. Barnkonventionen är med andra ord inte fullt inkorporerad förrän den är införd i den federala grundlagen. De politiska initiativ för detta ändamål som har tagits av civilsamhällets organisationer och i den tyska Bundestag ämnar alla att förankra barnrätten i grundlagen och att i olika utsträckning göra det utifrån barnkonventionen (Sedlmayer 2009). I dagsläget nämns inte barn alls i grundlagen utöver som en del i den familjebildning som den tyska staten förbinder sig att garantera i artikel 6 (Grundgesetz art. 6). När civilsamhällesorganisationer och politiker talar om att föra in barnrätten i grundlagen så menar de alltså just att introducera barnrättigheter i en lagtext som idag inte tillskriver barn andra rättigheter än de som gäller för alla medborgare. Detta är dock inte detsamma som att göra barnkonventionen i sig till grundlag. Dessa initiativ ämnar alltså egentligen inte till inkorporering utan snarare en sorts tungt vägande transformering av grundlagen. Förespråkarna menar att en sådan reform inte bara skulle stärka och tydliggöra konventionens ställning utan också ge ett generellt barnperspektiv även i områden som inte är enbart eller ens huvudsakligen barnrelaterade (Sedlmayer 2009).

Barnkonventionens ställning i det tyska rättssystemet

En sådan inkorporering som genomförts i Norge och som föreslagits i Danmark och Sverige är inte alls möjlig i Tyskland på grund av utformningen av landets rättssystem, som inte är dualistiskt på samma sätt som i de nordiska länderna (Eichberger 2000). Skillnaden mot dessa består i att Tyskland genom sitt federala system har flera skilda rättsområden och att Tyskland som regel inte skiljer på nationell lag och internationell lag som landet förpliktigt sig till. Tyskland har med andra ord till skillnad från Sverige, Norge och Danmark ett rättssystem med monistiska inslag och barnkonventionen har genom ratificeringen formellt sett också status som federal lag men inte grundlag. Av överordnad betydelse är i sammanhanget att den tyska regeringen i fallet med barnkonventionen formulerade ett klagande vid ratificeringen att Tyskland är förpliktigt att följa konventionen men att denna inte har direkt effekt i landet utan att åtagandet sker i enlighet med tysk lag (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002). Detta har betraktats som ett ställningstagande för den tyska grundlagens sjätte artikel om skydd av familjen och det bör också ses i perspektiv av de ganska långtgående reservationerna som Tyskland hade mot de delar i konventionen som handlar om föräldrars ansvar, men även andra delar som de som rör asylsökande (Law Library of Congress 2007). De senare ledde till ett undantag i ratificeringen som dock drogs tillbaka genom ett beslut 2010 (UNICEF 2014). På grund av den svaga ställning som barnkonventionen fått i Tyskland verkar de som vill se en starkare juridisk ställning för barnrätten för mål som att ”förankra” barnrätten i grundlagen utifrån barnkonventionen, att ”uppta (”aufzunehmen”) barnrätten i grundlagen” eller att låta den vara ett tillägg eller supplement (”Ergänzung”) till grundlagen. Om man ser till de konkreta förslag som har gjorts i denna riktning under de

senaste tio åren så har dessa i inget fall inneburit att man avser föra in barnkonventionen i sin helhet eller ens i sin ursprungliga ordalydelse, även om framför allt de grundläggande principerna är tydligt igenkännbara bland dem. Den konstitutionella skillnaden till trots är det mycket som känns igen från de nordiska länderna i det tyska fallet. Samma sorts aktörer driver med i stort samma argument en kampanj för en starkare och mer direkt juridisk ställning för barnkonventionen i nationell lag.

Frågan om grundlagsändring i det tyska civilsamhället

Den tyska opinionsbildningen till förmån för införande av barnrättigheter i den tyska grundlagen, är i stor utsträckning organiserad under en paraplyorganisation som inkluderar ett stort antal civilsamhällesorganisationer inom barnområdet. Aktionbündnis Kinderrechte leds av tyska UNICEF, Deutscher Kinderschutzbund, Deutsches Kinderschilfswerk och Deutsche Liga für das Kind men i denna "aktionsallians" ingår också 106 andra tyska barnrättsorganisationer. Deras arbete har växt i omfattning under senare år och frågan om barnrättens plats i grundlagen är högst aktuell år 2014. Anne Lütkes, talesperson för tyska UNICEF och regeringspresident i regionen Düsseldorf i Nordrhein-Westfalen för Die Grüne, menar att det gjordes ett brett ställningstagande för att ge barnen egna rättigheter i den tyska grundlagen kring år 2007 (WDR 2014-05-13). En viktig anledning till det var flera uppmärksammade våldsbrott mot barn vid denna tid (Sedlmayer 2009). Den 18:e september 2007 hölls en "parlamentarisk afton" i Bundestag där Lütkes och några andra representanter för barnrättsorganisationer höll anföranden för tyska lagstiftare i Berlin. De argument och de krav som framfördes på temat "Kinderrecht ins Grundgesetz" denna kväll var de som formulerats under de föregående tio åren och som sedan skulle komma att präglade de tilltagna ansträngningarna för att få in barnrätten i grundlagen fram till idag. Sabine Skutta representerade nätverket National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland vid detta evenemang och hennes anförande innehöll utöver påminnelser om Tysklands förpliktelser gentemot den ratificerade konventionen och påpekanden om den idag totala frånvaron av en barndimension i grundlagen, även en specifikation av vilka delar av barnkonventionen som borde inkluderas i Tysklands konstitution. Den tyska grundlagen borde enligt nätverket erkänna barns identitet som personer i egen rätt för vilka särskilda hänsyn skall tas i enlighet med konventionens artikel 3 och den borde också garantera rättigheterna i artikel 6 om rätt till liv, 19 om rätt till skydd, 4, 24, 27 och 28 om rätt till hälsa, levnadsnivå och utbildning samt artikel 12 om rätten att få komma till tals (Skutta 2007). Denna uppräknning innebär inte att övriga delar av barnkonventionen, som till exempel den grundläggande principen om icke-diskriminering i artikel 2, inte anses viktiga men det är alltså inte tal om en direkt inkorporering av konventionen utan snarare en transformering av grundlagen.

Grundlagen, rättspraxis och EU-stadgan

Det skall dock sägas att en transformering av grundlagen i Tyskland så som den föreslagna i termer av betydelsen för rättssystemet är en förändring av en omfattning som kan jämföras med sådan inkorporering som genomförts eller föreslagits i de nordiska länderna. Den tyska grundlagen ger generella rättigheter och det finns ett motstånd till att särskilja de

för specifika grupper så som barn. De specifika ställningstagandena sker i stor utsträckning istället genom praxis etablerad i vägledande rättsfall. Det är därför som en viktig komponent i argumentationen för en introduktion av barnrätt i grundlagen är de hänvisningar till ett rättsfall från 1968 som görs regelmässigt av de organiserade förespråkarna. Nämnde Lütkes tar till exempel upp i sitt anförande för Bundestag 2007 att den federala författningsdomstolen i Tyskland genom det rättsfallet tillerkände barn status som egna individer (Lütkes 2007). Domen tydliggör att barn omfattas av rättigheterna i grundlagen eftersom de "ein Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) ist" (Maywald 2009). De grundlagsställen som det hänvisas till i detta citat är alltså det som säger att människovärdet är okränkbart och att staten har ansvar för att upprätthålla det (Art. 1:1) och att alla har rätt att utveckla sin egen personlighet (Art. 2:1). Genom detta avgörande i domstolen inkluderas barn i dessa rättigheter och det görs därmed alltså klart att barn därefter i tysk rätt skall betraktas som egna rättssubjekt vilket i sin tur har stor politisk betydelse då beslut om barns rättigheter diskuteras. Att specifikt definierade rättigheter får dessa långtgående effekter för rättsskipningen i ett konstitutionellt system som det tyska är också anledningen till den vikt som läggs vid 24:e artikeln i den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Cremer (2011) poängterar med hänvisning till denna artikel att frågan om huruvida det är tillrådligt att särskilt lyfta upp barns rättigheter delvis redan är avgjord genom att Tyskland undertecknat ett fördrag som så tydligt inkluderat delar av barnkonventionen inklusive de grundläggande principerna.

Politiska ställningstaganden om barnrätt och barnkonventionen

I den politiska debatten i Bundestag har det argumenterats för att det centrala domslutet från 1968 och undertecknandet av EU-stadgan och dess 24:e artikel borde reflekteras i ett tydligare barnrättsligt perspektiv i grundlagen. Detta argument fördes exempelvis fram i ett utspel av Socialdemokraternas Bundestagsgrupp i november 2011 i vilket de framförde partiets linje om att föra in barnrätten i grundlagen samtidigt som de anklagade kristdemokraterna (CDU/CSU) och liberalerna (FDP) för att "stå på bromsen" trots ett brett allmänt stöd för reformen (SPD Bundestagsfraktion 2011-11-24). Socialdemokraterna är det största av de partier i Bundestag som drivit frågan men de borgerliga partierna har varit framgångsrika i att stoppa grundlagsändringar, detta trots att de under senare år tidvis delat regeringsmakten med socialdemokraterna. Den dåvarande socialdemokratiska vicepresidenten och tidigare presidenten i Bundestag Wolfgang Thierse presenterade de socialdemokratiska argumenten för en grundlagsändring i en artikel i Frankfurter Rundschau 2009. Bland dessa fanns variationer på jämlikhetsargumentet att barnkonventionen kan verka som en utjämnare av klassklyftor. Thierse tar särskilt upp det strukturella problemet med snedrekryteringen av unga till högre utbildning och menar att om rätt till goda uppväxtförhållanden och utbildning grundlagsstadgades så skulle detta ge ett politiskt redskap för att närma sig problemet med det växande gapet mellan barn till lågavlönade som inte läser vidare och barn till högavlönade som gör det (Frankfurter Rundschau 2009-04-03). Även den dåvarande (och sedan december 2013 även nuvarande) socialdemokratiska utrikesministern och kanslerkandidaten Frank-Walter Steinmeier drev grundlagsändring som en valfråga, vilket visar att den hade en

tydlig plats på den politiska agendan (Focus 2009-06-04). Socialdemokraterna är också ett av de partier som lagt lagförslag för en grundlagsändring. I slutet på april 2014 föreslog de en ändring av den tyska grundlagens sjätte artikel som beskriver familjens rättigheter. Denna skulle innebära att barnet där framträder som eget rättssubjekt och att dess rättighet till liv och utveckling samt dess rätt att komma till tals garanteras i en skrivning som integrerar barnkonventionens mening med den rådande formuleringen av medborgerliga rättigheter i den tyska grundlagen (Bundestag 17/13223). Det tyska miljöpartiet, Bündnis 90/Die Grünen, lade ett lagförslag med samma innebörd i november 2012 och det tyska vänsterpartiet Die Linke gjorde detsamma redan i juni samma år (Bundestag 17/11650 ; Bundestag 17/10118). Att en grundlagsändring trots dessa förslag från den vänstra halvan av den federala, tyska politiken inte kommit till stånd beror inte bara på – som vänsterpolitiker hävdar – att bundeskansler Merkels kristdemokrater ”bromsar” eller ”blockerar” reformen utan också på att det finns en mycket bredare osäkerhet kring huruvida det är rätt väg att gå bland både politiker och akademiker på området (spd.de 2014-05-13). I en artikel från Bundestags nyhetstjänst från förra året kan man läsa ett referat från den expertpanel på området som debatterade frågan sommaren 2013 och rubriken på artikeln är ”Skepsis kring barnrättigheter i grundlagen” (Deutscher Bundestag 2013-06-26). En majoritet av de barnrättsexperter från en lång rad olika tyska lärosäten som uttalade sig menade att en grundlagsändring inte alls är nödvändig, vilket också har varit den ansvariga ministern Christine Schröders mest centrala motargument (Deutscher Bundestag 2013-06-26). Enligt detta omfattar redan grundlagen alla medborgare, även unga sådana, och något som en grundlag ska också utgå från allmänna rättigheter till alla. En av experterna, professor Hillgruber från Bonns universitet, utvecklade denna tanke och varnade för att ställa en grupp medborgares rättigheter ovan en annans samtidigt som han avfärdade vänsterinitiativet till grundlagsändring som en missriktad, symbolisk gest med negativa konsekvenser (Deutscher Bundestag 2013-06-26). Det andra huvudargumentet från kristdemokraterna och flera av de experter som framträdde i juni 2013 var att en grundlagsändring skulle rubba balansen mellan stat, familj och individ. Man är med andra ord rädd för att statens inflytande över barnet ska öka på bekostnad av den i grundlagen nu skyddade rätten för föräldrar att sköta sina familjer och de barn som ingår i den (Deutscher Bundestag 2013-06-26). Det kristdemokratiska motståndet till introduktionen av barnrätt i grundlagen har alltså ett element av att man vill skydda en traditionell tysk uppfattning om familjens plats och roll i samhället men det vore en grov förenkling att påstå att kristna eller på annat sätt religiösa värderingar sammanfaller med ett motstånd mot barnrätt i grundlagen. Bland de barnrättsorganisationer som driver opinion till förmån för grundlagsändringen finns även organisationer med religiös grund. Ett exempel är Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF), en organisation som är långt mindre konservativ än vad namnet kan antyda, som förutom att verka för en bred familjedefinition också förespråkar barnrätt utifrån barnkonventionen i grundlagen som ett sätt att klargöra och stärka både föräldrarollen såväl som barns ställning i samhället (Gerhard 2008).

Barnrättskommittén om Tyskland

Om de tre nordiska länderna generellt sett haft ett ganska roligt förhållande till barnrättskommittén så har det mellan Tyskland och kommittéen varit mer stormigt. Det började dåligt redan i de första sammanfattande slutsatserna i vilka kommittén konstaterar att den tyska statens rapportering varit bristfällig, att Tyskland har beklagliga reservationer mot konventionen, att omfattningen på den tyska regeringens utlåtanden om konventionen vid ratificeringen riskerar förhindra att de rättigheter som den beskriver får effekt och att både utvärderingen och genomförandet av barnkonventionen hotas av bristen på samordning mellan olika politiska nivåer i det tyska, federala systemet (CRC/C/15/Add.43 1995). Bland de positiva kommentarerna märks uppskattning inför att den tyska regeringen sagt sig överväga inkorporering av barnkonventionen i grundlagen, något som vi nu förstås vet inte har genomförts än, snart tjugo år senare (CRC/C/15/Add.43 1995). De sammanfattande slutsatserna från den andra rapporten, som kom först 2004, tar upp att Tyskland visserligen genomfört en del positiv lagstiftning inom barnrättighetsområdet men att det är beklagligt att konventionen fortfarande inte är införd i tysk lag och att den tyska regeringen i sitt svar på den föregående rapporten anger att den inte tänker följa de rekommendationer om inkorporering och många andra frågor som ingick i denna (CRC/C/15/Add.226 2004). Barnrättighetskommittén rekommenderar 2004 att Tyskland ska tänka om angående inkorporering av konventionen i tysk lag, att se till att de tyska delstaterna följer konventionen och att det tillförs tillräckliga ekonomiska medel för implementering av konventionens åtgärder (CRC/C/15/Add.226 2004). De sammanfattande slutsatserna för den tredje och den fjärde rapporten kom i början av 2014 och från dessa framgår det att Tyskland fortsätter att avstå från att följa flera av kommitténs centrala rekommendationer. Mer glädjande från kommitténs perspektiv är istället att de flesta tyska delstaterna vid tiden för denna rapport inkorporerat barnkonventionen i sina grundlagar även om den federala regeringen alltså fortsätter att motsätta sig en inkorporering i den federala grundlagen (CRC/C/DEU/CO/3-4 2014). Barnrättskommitténs rapporter om Tyskland visar generellt sett på en större ovilja att följa rekommendationer och att implementera konventionen, jämfört med de nordiska länderna. Detta betyder inte nödvändigtvis att barns rättigheter är sämre sörjda för i Tyskland men det visar på en svagare ställning för konventionen och en mindre mottaglighet för utländska influenser på barnrättsområdet.

Tysklands strategiska arbete med barnkonventionen

Att Tyskland är en federal stat är förstås också något som påverkar det strategiska arbetet med att implementera barnkonventionen. Många av de politik- och förvaltningsområden som berör barn administreras huvudsakligen på delstats- och länsnivå och Tysklands 16 delstater skiljer sig något åt i detta avseende. Det finns inte någon barnombudsman på federal nivå. Att så lite strategiskt arbete görs på en central, federal nivå är också i sig en anledning till att barnkonventionen har en svag ställning i Tyskland, det saknas med andra ord samordning. Detta betyder förstås inte att det inte finns en federal politik för barn och ungdomar. Förbundsministeriet för familj, äldre, kvinnor och unga hanterar detta område i den tyska federala regeringen och den genomför exempelvis rikstäckande aktionsplaner för saker som barn- och ungdomsskydd, integration av unga, kampanjer för tolerans och demokrati, informationskampanjer om barns rättigheter och kampanjer för

barn och ungas hälsa med mera (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hemsida 2014-07-03). Den federala regeringen omfördelar också resurser mellan delstaterna och den kan ge extra resurser till delstater för satsningar på barn och unga, så som exempelvis skett i år 2014 för utbyggnaden av barnomsorgen. Federala institutioner som Deutsches Jugendinstitut, der Deutsches Bundesjugendring och die Arbeitsgemeinschaft der Kinder und Jugendhilfe arbetar också med ministeriet för att utveckla vad man kallar för en självständig ungdomspolitik som tar ett helhetsgrepp på alla frågor som rör barn och ungdomar, ett arbete som på olika sätt sker i dialog med unga (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hemsida 2014-07-03). Dessa federala satsningar rör i stor utsträckning rättigheter omfattade av konventionen men däremot är det svårt att finna sådana som specifikt ämnar att implementera konventionen i politik och förvaltning som rör barn och unga.

Denna politik och förvaltning är alltså i stor utsträckning på delstatsnivå men de tyska delstaterna samarbetar och koordinerar också i barnkonventionsfrågor. Så sker inte minst på delstatministermöten på området, vad som på tyska heter Jugend und Familienministerkonferenz der Länder. Vid dessa samlas ansvariga delstatsministrar och delstatssenatorer under ett par dagar för att utbyta erfarenheter och samordna barn- och ungdomspolitik. Detta arbete fortgår förstås också mellan konferenserna. Fokus ligger på att skapa en gemensam grund i rättsliga, administrativa och politiska frågor. Exempel på beslut som berör barn och unga som togs vid 2014 års konferens var att gemensamt arbeta mot tvångsäktenskap, stärka skyddet mot sexuella övergrepp och att gemensamt finansiera en pedagogisk insats för att stärka kunskapen om Auchwitz och Förintelsen bland ungdomar (Jugend und Familienministerkonferenz der Länder hemsida 2014-07-03). Ett särskilt intressant exempel på beslut från 2014 års konferens var dock delstaternas beslut att stärka barnrätten. I detta utgår ministrarna från barnrättskommitténs sammanfattande slutsatser från februari 2014 för att stärka barnskyddet genom ett interdisciplinärt utvecklingsarbete och vissa ändringar i delstatslagarna (Jugend und Familienministerkonferenz der Länder hemsida 2014-07-03). Detta visar att ministerkonferenserna kan vara ett verktyg för strategiskt arbete med implementeringen av barnkonventionen som är oberoende av den federala regeringen även om det är ovanligt med så direkta referenser till barnkonventionen som i just detta exempel. Sammantaget kan man alltså säga om det strategiska arbetet i Tyskland att det trots institutioner som ministerkonferenserna ändå är splittrat och utformat på olika sätt och i olika utsträckning inom federationen.

Sammanfattning

Det kan alltså sammanfattningsvis sägas om Tyskland att några ställningstaganden om inkorporering av det slag som genomförts i Norge och som diskuteras i Danmark och Sverige inte finns. Istället förs frågan om en introduktion av barnrättigheter i den tyska grundlagen, en reform som om den genomfördes skulle vara nog så omvälvande. Över alla skillnader mellan de nordiska länderna och Tyskland sträcker sig trots allt en del ställningstaganden som förenar de två sätten att organisera politik och rättssystem. Barnkonventionens grundläggande principer tolkas och argumenteras för på samma sätt av samma sorts aktörer bland dem som vill ge konventionen en starkare ställning. Bland

dem som är emot finns också gemensamma argument om att nationell lagstiftning är ett effektivare sätt att stärka barns rätt och att konventionen svårligen kan användas i den nationella rätten.

Skillnader i barnkonventionens ställning mellan länderna

I uppdragsbeskrivningen för denna studie ingick frågan huruvida några avgörande skillnader i genomförandet av barnkonventionen råder mellan länder som har inkorporerat barnkonventionen och länder som inte har det. Det står klart från formuleringen att betoningen bör ligga vid ordet ”avgörande”. För naturligtvis finns det skillnader länderna emellan i fråga om genomförandet av barnkonventionen men huruvida de är av någon avgörande betydelse för vilket genomslag barnets rättigheter har fått? i länderna ifråga är inte alls lika säkert. De fyra länderna är samtliga utvecklade länder med hög levnadsstandard för barn och medborgare i stort så med avgörande måste avses sådana skillnader länderna emellan som är noterbara trots den gemensamma, höga nivån på välfärd, rättsskipning och mänskliga rättigheter i länderna. Med avgörande kan förstås också förstås sådana skillnader som alls är möjliga att observera i en så översiktlig jämförelse som denna. Barnrättskommitténs rapporter innehåller som regel kritik mot konventionens och barnrättigheters ställning i länder där barn trots allt har det bra i jämförelse med många andra delar av världen. Den har dock ingen relativ bedömningsskala där länder ställs mot varandra utan jämför istället de nationella förhållandena med ett hypotetiskt idealtillstånd som inte ens de mest barnvänliga alltid lyckas uppnå fullt ut. Därför är just barnrättskommitténs rapporter en bra utgångspunkt för en jämförelse som vill finna skillnader mellan fyra så utvecklade länder som de här studerade.

Barnrättskommittén om de fyra länderna

En annan anledning till att de sammanfattande slutsatserna från barnrättskommittén är en bra källa är att de inte bara reflekterar kommitténs tolkning av konventionen och dess efterlevnad i de ratificerande länderna. Kommitténs rapporter baserar sig huvudsakligen på information tillhandahållen från länderna de studerar, framför allt från den undertecknande staten men även från alternativa rapportörer i civilsamhället. De sammanfattande slutsatserna reflekterar därför de frågor som staten och barnrättighetsorganisationer i det studerade landet själva väljer att lyfta, de frågor som anses viktiga inom barnrättighetsområdet vid rapporteringstillfället. Kommittén kan välja att följa upp dessa frågor i följande rapporter även om staten eller organisationerna inte gör det men annars följer de i stort den agenda som sätts på nationell nivå. Därför blir alltså de sammanfattande slutsatserna en illustration över barnrättighetsområdet i de studerade länderna medan kommitténs egen agenda är betydligt mer subtil. En omfattande rapportering behöver därför inte betyda att landet har många eller stora problem utan kanske snarare att barnrättighetsområdet är av stor betydelse där.

Norge är ett särskilt intressant fall även med hänsyn till barnrättskommitténs rapportering genom att ha inkorporerat konventionen en betydande tid efter att landet ratificerade den. Fördelen med att ha två undersökningsperioder – före och efter inkorporeringen

– är förstås att den ger viss möjlighet att särskilja inkorporeringens effekt på konventionens ställning och generellt på barnrättsområdet. I fallet Norge går det dock inte att identifiera någon avgörande betydelse av inkorporeringen i de sammanfattande slutsatserna sedan 1994. De många positiva aspekterna av arbetet med barns rättigheter i Norge förblir desamma liksom de identifierade problemområden som följer med från den första rapporten till den senaste. Det går alltså inte att identifiera någon skillnad mellan tiden före och efter inkorporeringen i det land som tillåter en sådan och det var inte heller någon avgörande skillnad i rapporteringen mellan de länder som har inkorporerat och de som inte har det. Kommentarer till framför allt Norge, Finland och Danmark liknade varandra mycket, samma positiva saker och samma problem och kommunikationen med kommittén är ungefär lika bra i alla de tre länderna. Den noterbara skillnaden verkar istället vara mellan de nordiska länderna och Tyskland. Likt Danmark och Norge före 2003 har inte Tyskland inkorporerat barnkonventionen men till skillnad från dessa länder har Tyskland en uttalad och tydlig återhållsamhet i genomförandet av kommitténs rekommendationer. De nordiska länderna framstår i jämförelse med Tyskland som mönsterstater i termer av internationellt samarbete inom barnrättsområdet oavsett om de har inkorporerat barnkonventionen eller inte.

Skillnader i det strategiska arbetet med barnkonventionen

Vad som utmärker Norge i jämförelsen med de andra länderna är kanske framför allt att man där både har inkorporerat konventionen och genomfört ett ambitiöst strategiskt arbete med att implementera den i samhället, även innan inkorporeringen ägde rum. Det är alltså viktigt att se konventionens ställning i Norge idag som inte bara ett resultat av inkorporeringen utan även arbetet med exempelvis världens första barnombudsman. Just det strategiska arbetet verkar vara det som har utvecklats i Finland under de senaste tio åren och den injektion i detta som skedde kring 2003-2005, framför allt manifesterat i inrättandet av en barnombudsman, verkar mer än inkorporeringen ha stärkt konventionens ställning i Finland. Danmark är på sätt och vis ett fall som är rakt motsatt till Norge då man där inte har inkorporerat konventionen och dessutom inte arbetat strategiskt med implementeringen av den på sådant sätt som vi exempelvis har gjort i Sverige. Tyskland är till sist det fall där det strategiska arbetet är svårast att bedöma eftersom det i stor utsträckning genomförs på delstatsnivå. Om vi väljer att se enbart till strategiska åtgärder på federal nivå så blir resultaten ganska nedslående men detta är alltså inte ett helt rättvist perspektiv.

Ställningstaganden om barnkonventionen i de fyra länderna

De ställningstaganden som gjorts kring barnrättigheter i allmänhet och konventionen i synnerhet har stora likheter de fyra länderna emellan. Störst likhet är det mellan ställningstaganden till förmån för en starkare ställning för konventionen i de olika länderna. Detta kommer sig förstås delvis av att de i stor utsträckning framförs av barnrättsorganisationer i Norge, Finland, Danmark och Tyskland som antingen liknar varandra, har samarbeten eller som till och med tillhör samma internationella paraplyorganisation. Argumenten kan på ett generellt plan sägas tillhöra två kategorier, de som går ut på att barns rättigheter skulle direkt stärkas av exempelvis en inkorporering av barnkonventionen och de som

istället poängterar den symboliska betydelsen av ett sådant ställningstagande och den indirekta effekt det skulle ha för barns ställning i landet och kanske även i andra länder. Skiljelinjen mellan dessa två kategorier har i sig varit orsak till debatt, de som vill inkorporera konventionen talar om betydelsen av att ”skicka viktiga signaler” och att flytta fram positionerna för barns rättigheter i samhället medan de som argumenterar emot menar att en inkorporering hotar att göra skadliga ingrepp i rättsväsendet bara för att göra en ytlig poäng åt barnrättighetsintressena. De skillnader mellan argumenten för en starkare ställning för barnkonvention som finns mellan de tre nordiska länderna och Tyskland kan enkelt förklaras av att sakfrågan ser lite annorlunda ut dem emellan. I Tyskland står andra saker som klagorätt utifrån grundlagen för barn på spel och det argumenteras också för att specificerade rättigheter för barn också skulle tydliggöra föräldrars rättigheter och skyldigheter enligt grundlagen. Bland argumenten mot en stärkt ställning för barnkonventionen återfinns det om att en inkorporering antingen inte behövs eller att det inte skulle stärka barns rättigheter i alla de fyra länderna. I Norge och Danmark har man vid olika tillfällen argumenterat för att det är effektivare att stärka barns rättigheter genom att transformera konventionen till nationell lag och i Tyskland har det sagts att barn redan har rättigheter som vilka medborgare som helst i grundlagen. I de nordiska länderna har frågor om nationell suveränitet rests och det har också argumenterats att barnkonventionen genom sin utformning helt enkelt inte lämpar sig för inkorporering, den är för vag och den har till och med ansetts vara för mycket av en kompromiss med de barnrättigheter som den är till för att garantera. I Tyskland utgår man i diskussionen från de generella rättigheter som ges alla medborgare i grundlagen och utifrån detta perspektiv har det ansetts fel att ge en särskild grupp, i detta fall barn, särskilda rättigheter. Dessutom finns det som redan noterats de som ser särskilda rättigheter för barn som något som kan rubba balansen mellan familj, stat och individer i grundlagen och i det tyska samhällskontraktet i stort.

Barnkonventionens ställning i de fyra länderna – en översiktlig jämförelse

En svårighet i att bedöma skillnaden mellan länderna är att avgöra vad som beror på inkorporeringen i Norge och Finland och vilka skillnader som hade existerat ändå. Det räcker förstås inte att beskriva barnkonventionens ställning i de fyra länderna och sedan tolka eventuella skillnader utifrån om de inkorporerat den eller inte, för den typen av jämförelse behövs ett betydligt mycket större antal länder. Med bara fyra länder kan man inte avgöra vad som är mönster av inkorporeringens verkan och vad som är helt andra skillnader länderna emellan. Istället krävs en kvalitativ analys av en rikare beskrivning av konventionens och barnrättigheternas ställning och de ställningstaganden kring inkorporering som gjorts på nationell nivå. I den sammanvägda bilden av barnkonventionens ställning i de fyra länderna framstår Norge som det land där dess ställning är starkast. Det framgår av det ambitiösa arbetet med att integrera den i norsk politik och rättsskipning, både före och efter inkorporeringen. Samma intryck ger barnrättskommitténs rapporter, den norska forskningen och barnkonventionens plats i den offentliga debatten, vilket kommer att bli ännu tydligare i det följande kapitlet. Det är metodologiskt tvivelaktigt att göra en vidare rangordning av de resterande tre länderna men för att med reservation för detta ändå göra en hypotetisk sådan så verkar barnkonventionen ha svagast ställning

i Tyskland. Det federala systemet, den styrande rättighetsbeskrivningen i grundlagen, försvaret av en tysk familjesyn och dokumenterade reservationer mot konventionen talar ganska tydligt för detta. Det är svårare att skilja Finland och Danmark åt men trots en tveksam start på 1990-talet så verkar konventionen ändå ha en starkare juridisk ställning i Finland på grund av det konstitutionella systemet där. Barnrättskommittén verkar också luta mot att ge Finland andraplatsen bland de fyra men i sådana fall med knapp marginal. Barnrätt och konventionen verkar vara föremål för en livligare debatt i Danmark än i Finland men mycket av den handlar om att påtala brister hos danska myndigheter vilket i sig säger något om konventionens ställning. Sådan kritik kan ju både ses som exempel på att konventionstillämpningen verkligen är bristfällig och att påtalandet av bristerna i sig är ett tecken på att konventionen ges vikt. Det strategiska arbetet med implementering av barnkonventionen verkar vara mer utvecklat i Finland än Danmark vilket gör att vi ändå kan fälla ett avgörande. För att ändå dela de båda länderna åt och för att fullfölja tankeexperimentet så kan vi alltså säga att barnkonventionens ställning är starkare i Finland än i Danmark. Därmed skulle det sammanlagda resultatet faktiskt bli att de båda länderna som har inkorporerat barnkonventionen intar tätpositionerna medan de som inte har det utgör den nedre halvan av den korta listan. Att detta i sig inte är anledning att dra några slutsatser om inkorporeringens betydelse framgår om vi försöker tänka in Sverige i listan. Sverige ingår inte i denna studie men utifrån beskrivningen av Finland verkar det möjligt att barnkonventionens ställning, åtminstone i ett vidare perspektiv, är starkare i Sverige trots att Sverige inte inkorporerat konventionen. Jämförelsen med Norge är ännu riskablare men den är heller inte nödvändig för att göra poängen att inkorporationen inte kan sägas ha någon i sig avgörande betydelse för konventionens ställning, åtminstone inte utifrån denna, till omfånget begränsade jämförelse.

3. Jämförande analys av konkreta effekter av inkorporeringen

Inkorporeringen av barnkonventionen i norsk respektive finsk lag skiljer sig åt i ett par avseenden. Norge valde likt Sverige att inte inkorporera barnkonventionen i samband med ratificeringen men har sedan gjort det genom att integrera den i den norska menneskerettsloven, en lag som har grundlagskaraktär i och med att den ges företräde framför andra lagar vid konflikt mellan vanlig lag och menneskerettsloven. Finland inkorporerade barnkonventionen i finsk lag redan 1991 och den är delvis transformerad in i grundlagen, genom en grundlagsreform 1995. Norge är därför ett intressant fall eftersom det liknar Sverige men också för att Norge under en period hade ratificerat konventionen utan att inkorporera den vilket gör det lättare att se vilken effekt just själva inkorporeringen hade för barnkonventionen i landet. Finland har alltså alltid haft barnkonventionen inkorporerad och det finns därför inget tidigare Finland att jämföra med för att förstå inkorporeringen i sig. På så sätt är konventionens status som inkorporerad i sig alltså svår att studera eftersom de skriftliga källorna i regel inte refererar till inkorporering då det inte finns något alternativ. Detta förhållande gör dock jämförelsen med Norge och Sverige särskilt intressant eftersom Finland kan vara en referenspunkt när man studerar betydelsen av inkorporering i ett tidigare icke inkorporerat system som politisk process. Finland är förstås också ett intressant fall i sig då fördelar och nackdelar med en inkorporering kan identifieras i ett land med en lång historia av att ha barnkonventionen inkorporerad i den nationella lagstiftningen. Beskrivningarna av Finlands och Norges inkorporeringar är av de anledningar som framförts här inte jämbördiga. Studien av Norge omfattar mer och en bredare kategori av litteratur och andra källor än vad som är fallet för Finland. Detta speglas förstås också i det utrymme som beskrivningarna av de båda länderna får i detta kapitel. Kapitlet är uppdelat i åtta underkapitel som belyser betydelsen av inkorporeringen inom olika områden och ett nionde som sammanfattar resultaten inför analysen i kapitel fyra. Det första underkapitlet behandlar barns juridiska ställning.

Har barns juridiska ställnings stärkts?

Frågan om huruvida barns juridiska ställning stärkts i Finland och Norge är svår att besvara av flera anledningar. En svårighet består i den redan noterade otydligheten i vad som beror på inkorporeringen i sig och vad man kan förvänta sig ha skett även utan en inkorporering av konventionen i nationell lag. En annan svårighet är bredden på frågan i sig. Barns juridiska ställning kan ta sig uttryck på en lång rad olika sätt både i och utanför kontakter med rättsväsendet eller andra offentliga institutioner. Till följd av detta kan alla försök att ändå besvara frågan bli konstateranden av enskildheter istället för en sammanhållen bild av barns rättigheter i stort. Det är med andra ord möjligt att notera enskilda situationer där barns juridiska ställning stärkts eller enskilda grupper av barn vars

ställning stärkts i något hänseende utan att detta egentligen säger så mycket om barn som grupp och denna grupps juridiska ställning. Denna svårighet att fånga helheten speglar också svårigheten med att genomföra barnkonventionen som ett dokument som stärker alla barns rättigheter. Istället har barnkonventionen kommit att brukas som ett redskap för verkställandet av barns rättigheter i enskilda situationer där rättigheterna antingen varit mest åsidosatta eller där det generella rättighetsläget är svagt, så som till exempel i fallet med bruk av barnkonventionen i asylärenden. Detta förhållande har noterats i Finland där man sedan drygt tio år försökt etablera alla barns rättigheter genom barnkonventionen istället för den partikulära användning som präglat konventionens status i det finska rättsväsendet så långt (Haikkola och Rissotto 2007, s.358). Detta arbete har först på senare tid lett fram till något som liknar en nationell policy. Intressant nog har flera finska kommuner i avsaknad av en sådan själva utvecklat egna barnrättighetsprogram vilket förstås har sidoeffekten att konventionens status kommit att variera mellan olika delar av landet (Haikkola och Rissotto 2007, s.358). Det förekommer alltså fortfarande brister i det sammanhållna greppet om barns rättigheter utifrån barnkonventionen i Finland men en enskild åtgärd som verkar ha förbättrat arbetet med konventionen är introduktionen av en finsk barnombudsman 2005 (Haikkola och Rissotto 2007). Arbetet med barnkonventionen har sedan inrättandet blivit just mer sammahållet över samhällssektorer och politiska nivåer. Att barnkonventionen verkar haft större genomslag i enskildheter än för barns generella juridiska ställning som grupp i samhället innebär inte att den stärker den juridiska ställningen för alla särskilt svaga eller marginaliserade grupper av barn. Konventionen och inkorporeringen av densamma kan eventuellt ha haft en stärkande roll för barn i asylprocesser men som Sourander och Turnunen (1998) visat så har exempelvis omhändertagna barn med psykisk sjukdom i praktiken inte fått sina rättigheter tillgodosedda i Finland. De enskilda grupper som faktiskt stärks juridiskt av barnkonventionen verkar istället vara de som representeras av ombud eller någon annan som verkar för deras intresse, som till exempel barn som är part i rättegångar eller i en del asylärenden.

Barns juridiska ställning i Norge

Att döma av vad som skrivits om barns rättigheter i Norge sedan inkorporeringen så verkar det som att barns juridiska ställning inom flera enskilda områden har stärkts genom inkorporeringen av barnkonventionen i norsk lag, exempelvis i vårdnadstvister och vissa asylärenden. Om det är en reflektion av en generell stärkning av barns juridiska ställning eller bara ett resultat av ett nytt rättsläge inom enskilda områden är på grund av samma problematik som i Finland svårt att avgöra. Det är åter igen också svårt att säkert säga i vilken utsträckning en stärkning av den juridiska ställningen skett även utan en inkorporering. För som Skjorten (2010) konstaterar så kan man se en utveckling mot en starkare ställning som rättssubjekt för barn i Norge men denna inleddes redan på 1970-talet. Inkorporeringen skulle i det perspektivet snarare ses som en reform som visserligen har potential att stärka barns juridiska ställning men som bara är en del i en längre och större utveckling och inte en avgörande faktor för barns juridiska ställning i sig. Det är förstås vidare relevant att ifrågasätta substansen i den förstärkta juridiska ställningen också i de enskilda fallen. Det är nämligen i både Finland och Norge oklart

i vilken utsträckning som den nya juridiska ställningen faktiskt fått genomslag, särskilt i relation till offentlig förvaltning på kommunal nivå. Det finns visserligen flera exempel på strukturella och faktiska förändringar i förhållningssättet till barn som juridiska subjekt. Under åren efter inkorporeringen kom det en rad offentliga utredningar vars syfte mer eller mindre explicit var att klargöra riktlinjer och praxis för arbete med barns rättigheter. En utredning av resursbruk och rättssäkerhet i de sociala fylkesnämnderna konstaterade att tillsättningen av personer i de sociala nämnderna påverkats av inkorporeringen av barnkonventionen men även andra konventioner, på grund av den stärkta juridiska profilen (NOU 2005:9). En utredning året efter behandlade konsekvenserna för sakkunnigrapporter i barnevernssaker och kvalitetssäkring av dessa. Utredningen klargör att inkorporeringen ställer nya krav på de sakkunniga, dels på grund av de stramare och mer juridiskt grundade rättigheterna men framför allt på grund av den sänkta hörningsåldern (NOU 2006:9). Denna utredning följdes 2009 av en mer allmän utredning av kompetensutveckling i barnevernet som också beskriver en delvis förskjutning av området mot ett mer juridiskt förhållningssätt. Exempelvis tar den upp svårigheterna med att förmedla ett juridiskt ”tanke- och handlingsätt” till personalen i barnevernet men klargör också att det inte kan förväntas av dem att de upprätthåller ett sådant (NOU 2009:8). Frågan om barnets juridiska ställning behandlas också i den utredning om samordning av tjänster för utsatta barn och unga som kom samma år. Denna poängterar att barnkonventionen stärkt barnet som rättssubjekt och att den på ett nytt sätt garanterar rätten att höras men också att barnevernslagen som den såg ut då var skriven med hänsyn till den offentliga sektorns skyldigheter snarare än barnets rättigheter (NOU 2009:22). Denna lag har sedan dess också ändrat karaktär, genom inkorporeringen av barnkonventionen har barnevernslagen kommit att bli en rättighetslag vilket också påverkat barnevernets arbetsätt, då de kommit att i större utsträckning utgå från enskilda barns rättigheter i omsorgen för dem (NOU 2009:22).

Barns juridiska ställning i Finland

Frågan om barnkonventionens genomslag i barnskyddet togs upp i det finska Social- och hälsovårdsministeriets rapport ”Fungerande barnskydd” från 2013. Precis som i Norge behandlade den finska utredningen svårigheterna med användningen av barnkonventionen på kommunal nivå. Ett av förslagen som presenteras i rapporten är att de finska kommunerna ska ”förbinda sig” att ta hänsyn till barnkonventionen i beredning och beslut om stöd och tjänster som riktas till barn eller som på annat sätt rör barn (Lavikainen och Oranen 2013, s.40). I både Norge och Finland har regeringarna alltså sett sig föranledda att ta särskilda steg för att garantera implementeringen av barnkonventionen på kommunal nivå. I Finland sker det fortfarande över tjugo år efter det att konventionen inkorporerades i finsk lagstiftning vilket visar att denna i sig inte innebär en garanti för att barnkonventionen får genomslag i alla delar av det politiska systemet och den offentliga förvaltningen. Att de här åtgärderna för barnkonventionens implementering på framför allt lokal nivå görs kan tolkas på åtminstone två olika sätt, ett positivt och ett negativt. Den positiva tolkningen är att inkorporeringen löper på och att barnens juridiska ställning verkligen stärks genom att utredningar tillsätts och att lagar, regler och riktlinjer succesivt förändras i enlighet med konventionen även om det tar tid. Den

negativa tolkningen är att behovet av dessa åtgärder, särskilt i Finland som inkorporeerade barnkonventionen för snart ett kvarts sekel sedan, visar på de betydande svårigheter som det innebär att jobba med en internationell konvention som barnkonventionen i det huvudsakligen kommunala arbetet med barns rättigheter och barns välfärd. Valet mellan den positiva och den negativa tolkningen har förstås direkt effekt för huruvida man anser att barnkonventionen bör ges direkt verkan i nationella förhållanden eller om man anser att barns rättigheter tjänas bättre av att begränsas till det friare förhållningssättet till konventionen som kännetecknar en process av transformering.

Barns juridiska ställning gentemot föräldrarna

Barnets juridiska ställning verkar i både Norge och Finland ha stärkts i vissa relationer till de olika offentliga institutionerna, inte minst med hänsyn till artikel 12, även om det alltså också verkar som om de rättigheter som beskrivs av konventionstexten fortfarande har svårt att tränga igenom i alla de relevanta delarna av den offentliga sektorn, särskilt på lokal och regional nivå. Enkelt uttryckt verkar det som principen om barnets bästa och rätten att komma till tals genom bland annat barnombudsmännens arbete fått visst genomslag bland centrala myndigheter men att den praktiseras bristfälligt och i starkt varierande grad längst ut i förvaltningskedjan på lokal nivå. En besläktad och kanske än mer svårbedömd fråga är huruvida barns ställning gentemot deras föräldrar också har stärkts. Bradley (1998) visar att Finland har en lång tradition av att tilldela barnet en relativt autonom roll, även gentemot dess föräldrar. Samma sak verkar enligt tillgänglig forskning på området vara sant för de andra nordiska länderna (Quennerstedt 2009; Wahlström 2009; Andresen et al. 2011). Utöver den nordiska synen på barnet som en individ verkar man dock i Finland också ha en tydligare formulering av barns autonoma ställning på grund av den högre graden av konstitutionalism i den finska lagstiftningen. Precis som för olika minoriteter har alltså barn i Finland även i jämförelse med svenska barn rättigheter som Bradley beskriver som:

Established at an earlier stage than in Sweden; to be more precisely delineated than in Swedish law; and also to have been more of an independent project, with less attention to objectives such as facilitating mediation (Bradley 1998, s.18).

De finska barnen har i ett internationellt och i vissa avseenden även i ett nordiskt perspektiv en relativt självständig ställning gentemot sina föräldrar men det finns inget som tyder på att den introducerades med barnkonventionen. Istället verkar barns autonoma ställning i Finland och de andra nordiska länderna ha en lång historisk tradition och den verkar också ha kommit att speglas i dessa länders särskilda typ av välfärdsstat (Berggren och Trägårdh 2006; Trägårdh 2013; Trägårdh och Svedberg 2012). Hearn et al (2004) menar exempelvis att den allra första finska barnskyddslagen från 1936 hade som ledande princip att stärka barnets skydd gentemot dess föräldrar, vilket var ett brott mot en då starkt familjepatriarkal tradition och början på en statspatriarkal där barnets skydd allt mer blev ett offentligt ansvar. Möjligtvis kan denna lagstiftning ses som en av många socialpolitiska importörer från Sverige. Haikula och Rissotto (2007) beskriver vidare hur Finland likt de övriga nordiska länderna sedan 1960-talet drivit en politik som erkänner barn som autonoma medborgare och som dessutom på olika sätt verkar för att möjliggöra

barns individuella deltagande i samhället i olika sammanhang. Finland och Norden skulle på så sätt vara exempel på länder som förekommit flera centrala principer i barnkonventionen, inte minst dess andra och tolfte artikel, och Haikkola och Rissotto menar att det finns en betydande kontinuitet i det finska arbetet med barns rättigheter som går tillbaka i historien långt bortom ratificerandet och inkorporeringen av barnkonventionen (Haikkola och Rissotto 2007).

Detta nordiska sätt att se på barnet som en autonom medborgare borde ha påverkat sättet på vilket barnkonventionen kommit att tolkas och genomföras, med en tydligare formulering av barnets rättigheter som individuella. En del av arbetet med barnkonventionen som återges av norska offentliga utredningar tyder på att så är fallet. Utredningen ”Med barnet i fokus” från 2008 beskriver en trend mot just tydligare fokus på barnets rättigheter i relation till föräldrarnas rättigheter. Frågor om föräldrars vårdnadsansvar, barnets boende och rätten till samvaro har kommit att behandlas med barnet som ett starkare rättssubjekt vars rättigheter givits en särskild status (NOU 2008:9). Samma sak framgår också ifrån en annan offentlig utredning som presenterades 2012. I denna utredning om bättre skydd av barns utveckling väcks frågan om barnets bästa och dess relation till föräldrarna. Det konstateras att konventionens skrivningar om skydd av familjeenheten, till exempel i artiklarna sju och nio, ska tolkas utifrån ett vitt familjebegrepp och inte någon snäv definition av en traditionell kärnfamilj med biologiska band (NOU 2012:5). Med andra ord kan man i denna utredning se hur barnets juridiska ställning gentemot föräldrarna stärks men också att det sker ur utifrån en tolkning av barnkonventionen som kanske skulle kunna kallas en nordisk förståelse av familjebegreppet, en i vilket barnet ses mer som en egen individ än som del av en enhet (NOU 2012:5; Quennerstedt 2009; 2010; Wahlström 2009).

Problem med en stärkt juridisk ställning

Det allt finmaskigare nätet av individuella rättigheter som barn i Norge och i mindre utsträckning Finland har fått genom barnkonventionen är förstås inte helt oproblematiskt, det finns onekligen aspekter av det som man kan ifrågasätta utifrån konventionens egen artikel tre om barnets bästa. Karl Harald Søvig (2009) sammanställer en del av dessa problem i sin stora utvärdering av inkorporeringen i Norge. Att barn getts en starkare ställning som rättssubjekt innebär exempelvis att de blir mer utsatta för vuxnas konflikter, konflikter som de kanske hade kunnat undvika eller som de vuxna annars borde ha undanhållit dem. Allt fler familjekonflikter kan komma att hamna i domstol vilket enligt honom inte alltid är bra ur ett barnperspektiv. Att allt yngre ges allt större självbestämelse leder också till att de måste leva med osäkerheten i valsituationen och konsekvenserna av sina beslut, självbestämmande kan med andra ord ställas i konflikt med skydd av barn och unga. Søvig tar dock upp dessa problem som en illustration av att barnets rättigheter måste tillhandahållas utifrån barnets egna premisser, det får inte bli så att vuxnas rättigheter helt enkelt expanderas till de allt yngre på de vuxnas villkor (Søvig 2009).

Har barns ställning i samhället i stort stärkts?

Om frågan om barns juridiska ställning i länderna som har inkorporerat barnkonventionen är för bred för att ge ett exakt svar på så är förstås frågan om barns ställning i samhället i stort än svårare att besvara med någon precision. Åter igen tvingas vi lyssna till generella bedömningar som gjorts av forskare och andra med kunskap om ämnet samt att se till enskilda förhållanden som på olika sätt kan indikera vilken barns ställning är och hur den förändrats. Det finns med andra ord anledning att göra en reservation för alla slutsatser kring barns generella ställning i ett land som presenteras i ett format så begränsat som detta. Trots detta är just barnets ställning som medborgare en väldigt viktig dimension av barnkonventionen och dessutom en som placerats centralt i diskussionen om inkorporering och transformering. Därför kommer ett par indikationer på en stärkning av barns ställning i Finland och Norge att presenteras här, huruvida de är viktiga nog att visa på en generell förändring eller om de alls beror på barnkonventionens status som inkorporerad i dessa länder kan förbli föremål för diskussion.

Skydd och kontroll av barn och unga

Ett exempel på en bedömning av barns ställning i Finland kommer ifrån en vetenskaplig jämförelse med Italien. Enligt denna finns det visserligen en tradition av en progressiv syn på barn som självständiga individer och under senare år har även barnkonventionen kommit att utöva ett inflytande, inte minst sedan inrättandet av en barnombudsman i Finland. Trots detta menar denna artikel att den rådande grundinställningen till barn är att de antingen är objekt som ska skyddas eller ”brottslingar” som ska kontrolleras (Haikkola och Rissotto 2007). Denna uppdelning mellan skyddsvärda, oskyldiga barn och oregelrika ungdomar som behöver disciplineras är långt ifrån unikt finsk och inte heller bara en rest från en mer traditionell syn på barn och unga. En studie av ett stort antal civilsamhällesorganisationers alternativrapporter till barnrättskommittén från Sverige, Frankrike och framför allt Storbritannien visar på en pågående polarisering i denna uppdelning, där barnkonventionen används som argument för allt mer långtgående skyddsåtgärder av barn medan man samtidigt tar till allt mer auktoritära åtgärder för att uppnå ordning och reda bland unga på gatorna, i klassrummen och i andra offentliga miljöer (Vamstad 2012). I dessa länder, både Sverige och Storbritannien som inte har inkorporerat barnkonventionen och Frankrike, där barnkonventionen genom landets monistiska rättstradition automatiskt blir gällande rätt, som har det, vittnar alltså civilsamhällesorganisationer inom barnrättsområdet om en ställning för barn som varken är autonom eller särskilt stark.

Barn och ungas inflytande i samhället

Ett område inom vilket man eventuellt kan tala om en stärkt ställning för barn är det som definieras av frågan om barns inflytande. Barnkonventionen har framför allt genom sin tolfte artikel lyft frågan om barns rätt att utöva inflytande över sin situation. Inte minst i Norge har denna fråga getts särskild vikt under tiden sedan inkorporeringen av konventionen. Det norska stortinget beslutade 1997 att tillsätta den stora makt och demokratiutredning som under fem år skulle komma att sysselsätta ett stort antal norska forskare med

frågor kring maktförhållanden i det norska samhället. Den tidigare norska maktutredningen genomfördes på 1970-talet så det fanns anledning att tro att de förhållanden som rådde då ändrats så mycket att en ny utredning krävdes. Makt och demokratiutredningen presenterade sina resultat 2003 och bland dem ingick en särskild del om barn och ungdomars inflytande (Engelstad och Ødegård 2003). Röster hade dock redan höjts, särskilt genom Barn och familjdepartementets projekt ”Ungdommens demokratiforum”, för att en särskild maktutredning för barn och unga skulle tillsättas (NOU 2011:20, s.17). Denna fråga fick en ny aktualitet genom inkorporeringen av barnkonventionen 2003 eftersom det i och med den utan vidare kunde hävdas att maktförhållandena för denna grupp hade förändrats i betydande grad. En ny, särskild utredning tillsattes också 2010, med direkt hänvisning till barnkonventionen i allmänhet och inkorporeringen av den i synnerhet. Resultaten presenterades 2011 och de utgår just ifrån rättighetsförhållanden etablerade av konventionens olika artiklar, främst artikel 12 om rätt att höras men även andra delar som mer eller mindre explicit definierar barnets rätt gentemot offentliga institutioner och föräldrar (NOU 2011:20). Intressant nog utgår den statliga utredningen inte minst ifrån barnrättskommitténs generella kommentarer och sammanfattande slutsatser, vilket visar att detta organ i detta fall spelar en påtaglig roll i norsk politik i området. En sådan roll spelade den i någon utsträckning redan innan inkorporeringen precis som den också gör i Sverige men de hänvisningar till inkorporeringen som görs i denna utredning antyder att barnkonventionen och därmed indirekt kommittén kan ha fått en större betydelse eller uttryckt på annat sätt mer makt. Det finns tecken på att just barns demokratiska deltagande i samhället är ett område som står i tur att utvecklas vidare till följd av inkorporeringen av barnkonventionen i norsk lag. Sandberg (2012, s.118) konstaterar att artikel 12 om barnets rätt att göra sin röst hörd fått betydande genomslag i rättsväsende och offentlig förvaltning men att Norge fortfarande är i startgroparna till processen mot att öka barn och ungas medbestämmande i samhällsfrågor. En sådan process har dock inletts vilket visas av exempelvis försök med sänkt rösträttsålder i lokalval och ganska omfattande satsningar på politiskt deltagande i norska skolor men huruvida detta beror på inkorporeringen är svårt att avgöra. Samtidigt som exemplen från Norge är ganska många och långtgående så bör man vara återhållsam med slutsatserna från dem. Den grundläggande syn på barn som presenterades i inledningen av detta kapitel gör också att barns autonomi begränsas och att reformerna för att stärka deras inflytande förlorar kraft. En kritisk bedömning av barns inflytande i skolan och i hemmen i Norge ges av Bjerke (2011) i en vetenskaplig artikel. Han menar att exempelvis de forum för inflytande i skolan som inrättas i norska skolor helt saknar betydelse för skolans mer centrala frågor och att elevernas åsikt inte alls värderas lika högt som vuxnas trots utsagor om att de borde det (Bjerke 2011). Liknande resultat har gjorts vid kritiska analyser av svenska projekt för barn och ungas inflytande. I en sammanställning av olika inflytandeprojekt kunde en rapport från svenska Rädda Barnen visa att de tenderar att ”leva sitt eget liv” och inte leda till något verkligt inflytande (Trägårdh och Vamstad 2010). Med andra ord innebär exempelvis kommunala ungdomsråd att ungdomar tillåts prata ungdom med andra ungdomar utan att resultaten förs vidare eller att hänsyn tas till att de trots sin ungdom kanske vill diskutera och påverka saker som inte är direkt ungdomsrelaterade.

Har kunskapen om barns rättigheter stärkts?

Kunskapsspridning om barnkonventionen har alltid varit en viktig del av implementeringen av den, både i Norge och Finland, liksom i Sverige. Att en inkorporering av barnkonventionen skulle leda till en ökad kunskap om den är ett argument som förekommit flitigt i alla de nordiska länderna. Det är dock svårt att påvisa någon sådan effekt i Norge sedan landet genomförde inkorporeringen och i fallet med Finland finns det ju ingen möjlighet att avgöra effekten då landet inkorporerade konventionen redan i samband med ratificeringen.

Bristande kunskap om konventionen bland professionella

Den dåvarande norska barnombudsmannen Reidar Hjermand, som själv är psykolog, skrev i den norska psykologföreningens tidskrift 2005 om att barnkonventionen borde användas på ett mer direkt sätt i ”den kliniska vardagen”, med hänvisning till att den efter inkorporeringen fått direkt effekt i norsk lag (Hjermand 2005). Han beklagar att exempelvis inte principerna om lika behandling och rätten att höras har nått ut i praktiken och han menar att det som ett led i ett mer omfattande informationsarbete borde hänga en inramad kopia av konventionen på väggen i varje institution som förmedlar omsorg om barn (Hjermand 2005). Oavsett hur konkret man ska uppfatta en sådan rekommendation så framgår det att barnombudsmannen ansåg att nivån av kunskap om barns rättigheter var allt för låg både bland barnen själva och bland dem som behandlar dem och att detta förhållande är särskilt problematiskt efter inkorporeringen eftersom denna faktiskt lägger utkrävt ansvar på vård, omsorg och sociala institutioner (Hjermand 2005). Samma invändningar gjordes som framgår av föregående kapitel också i de avslutande kommentarerna i barnrättskommitténs tredje rapport om Norge, den första sedan inkorporeringen. Barnombudsmannen är förstås en av de norska källor som kommittén baserar sin bedömning på men den går ytterligare längre genom att föreslå att norska domare utbildas i betydelsen av konventionens direkta verkan i den norska lagstiftningen (CRC/C/15/Add. 262 2005). Huruvida de norska domarna verkligen saknar kunskap eller om de av andra anledningar inte delar kommitténs tolkning av konventionens rättsliga status i Norge kanske bör förbli osagt men rapporten kan hur som helst visa på att genomförandet av konventionen inom områden som invandring, deltagande och i åtminstone en runda av granskning även religionsfrihet inte lever upp till de åtaganden som Norge gjort genom ratificeringen (CRC/C/15/Add. 262 2005). Kunskapsnivåerna ska enligt samma rapport variera inom den offentliga förvaltningen och framför allt saknas adekvat samordning mellan olika myndigheter (CRC/C/15/Add. 262 2005). Samma eller snarlika kommentarer om kunskapsnivåerna och arbetet i den norska förvaltningen fördes också fram av kommitténs fjärde rapport 2010, som framgår av föregående kapitel (CRC/C/NOR/CO/4 2010).

Barnkonventionens plats i utbildning av de som jobbar med barn

Ett viktigt sätt att sprida kunskap om barnkonventionen bland de professionella är förstås genom utbildningen av dem som jobbar med barn i den offentliga såväl som privata sektorn. Generellt sett för både Norge och Finland kan det sägas att de nationella

riktlinjer som finns för olika utbildningar är generellt hållna och att barnkonventionen inte nämns specifikt i särskilt stor utsträckning. Däremot finns det skrivningar om krav på kunskap om barns rättigheter och de professionellas ansvar för dessa som har relevans för konventionen. I dessa fall är det sedan upp till de olika lärosätena att tillgodose dessa kunskapskrav och det är då naturligt för dem att anknyta till barnkonventionen i både Norge och Finland. Likväl tas barnkonventionen upp på ett par ställen i riktlinjerna, särskilt i Norge. I ramplanen för den norska förskolläro-utbildningen tas konventionen upp på ett par ställen. Ett sådant är i planen för samhällskunskap, ett av de femton beskrivna fackområdena. Där framgår det att förskollärare ska ha kunskaper om relevant lagstiftning, värdegrund och FN:s barnkonvention med mera (Utdanning- och forskningsdepartementet 2009). På liknande sätt ställs kunskapskrav kring mänskliga rättigheter rörande barn under "etik och filosofi" inom fackområdet religion och kunskaper om barnkonventionen nämns även i ett stycke om internationalisering av utbildning då den representerar en uppsättning barnrättigheter som är gemensamma över nationsgränser vilket underlättar studieutbyten (Utdanning- och forskningsdepartementet 2009). I ramplanen för den norska socionomutbildningen tas barnkonventionen upp som ett möjligt tema för socionomstudenternas utbildning i juridik och i ramplanen för den norska allmänläro-utbildningen nämns barnkonventionen under rubriken för religionsundervisning, lärarstudenterna ska lära sig om människorättskonventioner som barnkonventionen som ett led i sin utbildning om "etik och filosofi" (Utdanning- och forskningsdepartementet 2003, 2005). I ramplanerna för utbildning till barnskötare och grundskolelärare tas upp att studenterna ska lära sig de aktuella regelverken och att de ska ha kunskap om barns olika rättigheter och ta sitt ansvar för barns jämlikhet och uppväxtförhållande som färdigutbildade professionella (Utdanning- och forskningsdepartementet 2010; Kunnskapsdepartementet 2012). De direkta referenserna till barnkonventionen är på liknande sätt få och kortfattade i olika styrdokument för den högre utbildningen i Finland. Många av de finska utbildningar som leder till jobb med barn utförs vid yrkes- och högskolor som är antingen kommunala eller privata och dessa har, i likhet med finska universitet och högskolor, en hög grad av självständighet. Om man ser till examensmålen för finska utbildningar för olika former av lärare och förskolepedagoger så ingår det kunskapsmål om barns rättigheter även om konventionen i regel inte nämns i dessa. Det kan den dock göras i beskrivningen av enskilda moment eller kurser i dessa och andra utbildningar. Sammanfattningsvis verkar det som om barnkonventionens roll i utbildningar av professionella som jobbar med barn reflekterar dess betydelse i den professionella sektorn i Norge och Finland men att specifika hänvisningar till konventionen inte är särskilt framträdande i de nationella riktlinjerna för dessa utbildningar.

Statliga satsningar på kunskapsspridning i den offentliga sektorn

Den norska regeringen har som reaktion på barnrättskommittées kritik gjort satsningar på att sprida kunskap om konventionen i den offentliga förvaltningen och på att få den att arbeta mer konsekvent och enhetligt med den. Särskilt de statliga myndigheterna har fått direkta instruktioner om förhållningssätt till konventionen medan lokala och regionala myndigheter har en grad av självständighet som försvårar detta. Satsningarna på kunskapsspridning märks också tydligt av att frågan ingått i dess budgetpropositioner

upprepade gånger, på ett enhetligt vis och med betydande kontinuitet. I 2011 års budgetproposition framgår det exempelvis att regeringen dels gjort en kartläggning av kunskap och utbildning inom olika offentliga verksamheter och att särskilt kommunerna måste ta ansvar för de krav som konventionen ställer på dem, ett tema som förekommit även i tidigare budgetpropositioner (Prop. 1 2010-2011). I samma proposition presenterar man även vad regeringen gjort för att uppnå de mål för ”Høgt kunnskapsnivå og god kompetanse om barn og unges behov” som sattes i budgetpropositionen två år tidigare. Bland satsningarna nämns ”ulike politiske forum, samarbeidsgrupper og arbeid med mellom anna handlingsplanar, felles strategiar og forsøks- og utviklingsarbeid” (Prop. 1 2010-2011, s.104). I något mer konkreta termer talas det om att man utsett ”årets barn og ungdomskommun” (Lørenskogs kommun), fört dialog med frivilligsektorn och hållit en gemensam konferens för Norges kommuner, statliga instanser och civilsamhällesorganisationer inom området (Prop, 1 2010-2011, s.104-105). Anledningen till satsningen var tjugoförårsjubileumet av barnkonventionen men att man satsade så specifikt på kunskaps-spridning och samordning säger ändå att det bedömts finnas ett särskilt behov inom just dessa delar av arbetet med konventionen. Budskapet om kunskap och samordning kring konventionen i den offentliga förvaltningen aktualiserades av kommitténs fjärde rapport i budgetpropositionen 2011-12 och i den följande redovisas ganska utförligt hur regeringen arbetat med kommitténs kommentarer (Prop. 1 2011-2012, Prop. 1 2012-2013).

Satsningar på barn och ungas kunskap om barnkonventionen

Frågan om den offentliga sektorns arbete med konventionen är fortsatt ett tema i budgetpropositionen 2013-14, flera satsningar inom området kan presenteras även för detta budgetår, men man lägger också stor vikt vid satsningar på barn och ungas egna kunskaper om barnkonventionen och de rättigheter till framför allt deltagande som den innebär (Prop. 1 2013-2014). Den norska Opplæringsloven som reglerar den norska skolan utgår ifrån barnkonventionen och därmed får den norska skolan också ett ansvar för att informera barn om deras rättigheter och på liknande sätt finns konventionen med på finska läroplaner. Den norska regeringens satsningar på kunskapsspridning om barnkonventionen framgår också av tilldelningsbrev till Barneombudet, där mål särskilt för informationsspridning till barn och unga hålls fram (Barneombudet 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013). Sammantaget speglar de senaste årens budgetpropositioner att barnkonventionen ges relativt mycket utrymme och vikt, och att regeringen bedriver ett aktivt arbete för att föra ut konventionen i den praktiska vardagen runt om i landet. Man har i Norge gjort mer arbete av detta slag än i Finland även om detta arbete under senare år också utvecklats i Finland. Det saknas dock inte exempel på finska reformer för att öka kunskapen om barnkonventionen och arbetet med den i den offentliga förvaltningen. Ett sådant är Politikprogrammet för barn, unga och familjers välfärd från 2007. Avsikten med denna satsning var att samordna och förbättra arbetet med barn i den offentliga förvaltningen och kunskapsackumulering och spridning var ett redskap för att nå det målet. Ett konkret mål för detta program var att etablera en ”kunskapsbas för välfärd” som ska ligga till grund för ett uppföljningssystem som beskriver hur beslut fattade av sociala myndigheter påverkar barn (Undervisnings- och kulturdepartementet 2007).

Kunskap om barnkonventionen i kommunerna

I Norge liksom i Sverige ligger det operativa ansvaret för stora delar av utbildning och omsorg om barn på kommunal nivå. Det är därför viktigt för implementeringen av barnkonventionen att kunskapen om när och hur den ska tillämpas är decentraliserad ner i kommunalförvaltningen och i slutänden utförarledet, oavsett om detta är offentligt eller privat. Barne-, likestillings- och inkluderingsdepartementet har av denna anledning producerat en hel del informationsmaterial för kommunerna, särskilt inom områden där flera myndigheter är inblandade eller där den rättsliga situationen är komplicerad. Ett exempel på detta är den pedagogiska handbok om minderåriga flyktingar som bland annat reder ut hur kommunerna ska förhålla sig till ensamkommande flyktingbarn (Barne-, likestillings- och inkluderingsdepartementet 2011). Alla initiativ till kunskaps-spridning kommer förstås inte från regeringen. En numer riksomfattande satsning för att åstadkomma detta är det så kallade Sjumilasteget, ett projekt för att översätta barnkonventionen till kommunal praktik som startade i Troms fylke. Sättet på vilket detta görs är i sig decentraliserat men en gemensam ambition som återges på Sjumilastegets hemsida är att de ”hjelper kommunene med å konkretisere artiklene i barnekonvensjonen, slik at disse kan brukes til å planlegge og kvalitetssikre tjenestene til barn og unge» (Sjumilasteget.no 2014-04-08). Genom satsningen på Sjumilasteget har man alltså från offentligt håll identifierat en kunskapslucka särskilt på kommunal nivå och att denna försvårar överföringen av barnkonventionen från lagstiftning till vardaglig verksamhet för barn på lokal nivå. Någon motsvarande satsning har inte gjorts i Finland.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att kunskapsspridningen kring barnkonventionen i Norge har varit relativt omfattande under åren sedan inkorporeringen. Huruvida omfattningen beror just på inkorporeringen går inte att avgöra, även en transformeringsprocess innebär rimligtvis sådana aktiva insatser som den norska regeringen har ägnat sig åt. Däremot verkar det som att inriktningen på mycket av denna kunskapsspridning påverkats, den handlar ju i stor utsträckning om just konventionens juridiska status och hur olika delar av den norska förvaltningen men även barn och unga själva ska förhålla sig till den. Utmaningen som delvis formulerats av barnrättskommittén har varit att få inkorporeringen att slå igenom i olika instanser i rättsväsendet, stat, fylken och kommuner, inte minst under senare år, tio år efter inkorporeringen. En lärdom från Norge är därför att detta arbete inte sköter sig självt, att en inkorporering bör följas av en medveten satsning på kunskapsspridning och samordning för att få effekt. Finland är i det sammanhanget också ett illustrativt fall eftersom man där inkorporerade konventionen redan vid ratificeringen men där man först i och med de strategiska satsningar som gjorts under de senaste tio åren har kommit vidare med kunskapsspridningen.

Vilken betydelse har inkorporeringen haft för det frivilliga arbetet?

I både Norge och Finland finns en lång tradition av arbete med barns rättigheter som är så omfattande att det inte går att tala om något storskaligt genombrott inom området i och med inkorporeringen av konventionen. Däremot går det att identifiera exempel på hur den inkorporerade konventionen kan användas som ett redskap i detta arbete. Särskilt intressant är igen att se skillnader i det norska barnrättsarbete före och efter inkorporeringen.

Norska tendenser till juridisering av det frivilliga barnrättsarbetet?

I fallet med Norge kan man hitta enskilda exempel på en viss förstärkning av de juridiska inslagen i arbetet. Den norska advokatföreningen har exempelvis lanserat ett initiativ för juridiskt pro bono arbete till förmån för barn som genom inkorporeringen kommit att förekomma i asylärenden i allt större omfattning och i en allt mer framträdande roll (Aftenposten 2011-10-19). Två representanter för föreningen menar i en debattartikel i Aftenposten att den norska staten inte fullt ut garanterar de nya rättigheter som barn till asylsökande och ensamkommande barn givits genom inkorporeringen och att norska jurister därmed sett det som sin roll att dels informera om inkorporeringens innebörd men också att jobba direkt med enskilda barns juridiska rättigheter genom sitt obetalda arbete (Aftenposten 2011-10-19). Arbetet med barns rättigheter har, med andra ord, i detta exempel alltså fått en tydligare juridisk prägel, både genom förändringen av lagstiftningen och genom praktiserade juristers arbete med att verkställa den. Ett betydande problem med tillämpningen av barnkonventionen i ärenden med barn i asylprocessen är att barnen själva eller deras vårdnadshavare inte känner till de rättigheter som de har, inte minst rätten till att komma till tals enligt artikel 12 som nu omfattar barn ner till sju års ålder. Detta problem har den ideella organisationen Norsk Organisasjon for Asylsøkende (NOAS) identifierat och de bedriver idag ett omfattande arbete med att informera asylsökande barn över sju år om samtalen med Utlendingsdirektoratet (UDI) (Gording Stang och Lidén 2014, s.94). Deras ambition är just att kontakta barnen direkt, utan att gå via föräldrarna, för att dessa ska känna till sin individuella rätt till att få komma till tals och för att de ska få en uppfattning om hur ett sådant samtal går till och varför det är viktigt. Intressant nog hänvisar UDI till NOAS ställningstaganden kring att informera barn under sju år. Så kan ske i enskilda fall där NOAS bedömt det vara möjligt men den ansvariga myndigheten UDI gör inga egna individuella bedömningar (Gording Stang och Lidén 2014, s.94-95). Barn i asylärenden verkar vara det område där arbetet påverkats kanske allra mest, flera exempel tyder på det. Ett sådant erbjuds av Gjerde (2009) som i en masteruppsats i rättssociologi kartlade betydelsen av inkorporeringen för civilsamhällesorganisationers möjlighet att påverka hanteringen av unga asylsökande. Hon kan visa att inkorporeringen och den därpå följande överföringen av unga asylsökande från migrationsmyndigheterna till barnevernet fått en ”avgörande betydelse” för organisationer som Rädda barnen som nu kan koncentrera sig på barnrättslig snarare än asyrrättslig argumentering i ärenden som rör barn (Gjerde 2009). Särskilt viktigt är, förstås, att inkorporeringen dessutom ger ”hårdare” rättigheter till barnen och det verkar

vara något av en trend att även organisationer med ett bredare intresse i asylärenden riktar in sig på barnperspektivet eftersom detta getts en särskild tyngd sedan inkorporeringen 2003 (Gjerde 2009). Europakonventionen om mänskliga rättigheter är ju inkorporerad i samma menneskerettslov som barnkonventionen och den åberopas i utvisningsärenden men i fall där barn är inblandade i någon utsträckning kan barnkonventionen vara av särskild betydelse för saken även om de båda konventionernas juridiska ställning är densamma (Emberland 2004, s.211-212).

Frivilligt barnrättsarbete i Finland

Som redan konstaterats så är det svårare att dokumentera effekten av inkorporeringen i Finland eftersom det inte finns något ”före- och efterperspektiv” då konventionen blev finsk lag redan vid ratificeringen. Det finns alltså vissa exempel på att inkorporeringen i Norge lett till ett mer ”juridiskt” förhållningssätt i arbetet med barnkonventionen och att den anförs med mer udd i framför allt asylärenden av representanter för barns intressen. Även om det är svårt att identifiera liknande tendenser i Finland så finns det enstaka exempel på hur anpassningar till konventionen i finsk lagstiftning, praxis eller riktlinjer för den offentliga förvaltningen följts av nya insatser eller förändringar av existerande från aktörer inom barn- och ungdomsområdet. Ett sådant exempel skulle kunna vara introduktionen av barnkonventionen i läroplansgrunderna 2010, en förändring som ledde till att en rad olika barn- och ungdomsorganisationer drog igång informationsarbeten för att sprida kunskap om konventionen och de rättigheter den innebär för finska skolungdomar (Gustavsson och Wulff 2011).

Har resursanvändningen i den offentliga sektorn påverkats?

Ett sätt att bedöma huruvida inkorporeringen av barnkonventionen lett till en faktisk förändring är att se till hur den påverkat den offentliga ekonomin. Även den undertecknande statens avsikt och ambition med inkorporeringen kan i någon utsträckning avläsas i utsträckningen som genomförandet av barnkonventionen tillåts att kosta. Både Norge och Finland lägger i en internationell jämförelse stora resurser på barn och unga och det är svårt att särskilja en påverkan av inkorporeringen av barnkonventionen i budgeten för dem. Den enda verkligt tydliga påverkan är egentligen de kostnader som kommer av lagändringen i sig.

Kostnader för lagändringar

Den kanske allra mest direkta kostnaden för inkorporeringen är den som uppstår när anpassningen av den nationella lagstiftningen genomförs. Alla sådana anpassningar leder förstås inte till kostnadsökningar men det är rimligt att anta att genomförandet i många fall ändå är beroende av i vilken utsträckning ändamålet tillskjuts medel i statsbudgeten. Det kan alltså vara intressant att se hur den på inkorporeringen följande transformeringen i Norge artade sig i ekonomiskt hänseende. Exempelvis ändringarna i Adopsjonsloven (Prop.7L 2009-2010 ; Prop.171L 2012-2013) föranledde inga budgetändringar för rättsväsendet, inte heller ändringen i Statsborgerloven (Prop.50L 2011-2012) som undantar barn för en del krav för att få medborgarskap eller den ändring i Barnevernsloven (Prop.40L

2010-2011) som ålägger allt fler att skaffa en allt utförligare form av ”barneomsorgsstatist” från polisen för att få jobba med eller i närheten av barn. Andra omfattande lagändringar, som ändringen i Barnevernsloven (Prop.106L 2012-2013) om kvalitetssäkring av barnevernet och ändringen i Barnelova (Prop.85L 2012-2013) om stärkt barnperspektiv i vårdnadstvister innebar endast mindre budgetjusteringar. De direkta kostnaderna i rättsväsendet är förstås bara en liten del av de förändringar i resursåtgången som kan följa en så stor omställning av rättsläget som inkorporeringen av barnkonventionen. Mer avgörande är eventuella nya eller utökade kostnader för upprätthållandet av de skyldigheter gentemot barnen som den inkorporerande staten åtar sig.

Resurser och staters ansvar enligt barnkonventionen

Barnkonventionen reglerar i stor utsträckning saker som är staternas ansvar att upprätthålla och garantera, från rätten att komma till tals till rätten till utbildning och rätten till skydd och så vidare. Det finns med andra ord ett ekonomiskt åtagande med att skriva under, ratificera och eventuellt även inkorporera barnkonventionen i nationell lag. Artikel 26 i konventionen tillskriver barnet rätt till social trygghet och artikel 27 ger den undertecknande staten ansvaret att upprätthålla en skälig levnadsstandard. Detta är dock åtaganden som är relativt oproblematiska i länder med välfärdsstater så som den norska, finska eller svenska, dessa åtaganden är i princip mötta redan i utgångsläget. Visserligen har man i Norge, liksom i Sverige, diskuterat barnfattigdom utifrån ett relativt fattigdomsbegrepp. Exempelvis genomförde norska Rädda barnen en kartläggning av barnfattigdomen i Norge 2004, som ett led i en mångårig satsning på att ”sätta fattigdomsutvecklingen hos barn i Norge på dagordningen” (Ytrehus 2004). Denna kartläggning visade att 2,6 procent av alla barn under 18 års ålder levde i hushåll med inkomster under 50 procent av medianinkomsten. Utredaren Siri Ytrehus hänvisar till barnkonventionens artikel 27 som argument för den norska statens ansvar för detta förhållande, även om hon också poängterar att konventionen främst ålägger föräldrarna ansvar för barns försörjning (Ytrehus 2004).

Av särskild ekonomisk betydelse, eller potentiell ekonomisk betydelse, är annars konventionens fjärde artikel. Artikel 4 i barnkonventionen ålägger den undertecknande staten att garantera barnets välfärd genom en maximal användning av landets resurser. Denna formulering som i utvecklingsländer innebär att barn prioriteras vid tilldelning av knappa resurser får delvis en annan innebörd i rika länder som Norge, Finland och Sverige. Kan man säga att så resursstarka länder verkligen uppfyller artikel fyra om det finns några barn alls vars levnadsförhållanden brister i välfärd? I Norge har frågan om artikel 4 sedan inkorporeringen främst satts i relation till artikel 2 om icke-diskriminering, särskilt i fall med barn som saknar uppehållstillstånd. Artikel 2 säger att dessa ska behandlas på likvärdigt sätt som norska barn och artikel 4 säger att staten skall göra sitt yttersta för att garantera barns välfärd. Enligt den av regeringen utsedde utredaren Karl Harald Søvig (2009) är invandrarpolitiska skäl inte nog för att neka barn utan uppehållstillstånd exempelvis fri sjukvård. Han pekar också på att denna tolkning av utlänningsloven blivit vanligare och att den offentliga förvaltningen med hänvisning till barnkonventionen kommit att göra allt mer tillåtande tolkningar av dessa barns rättigheter, en uppfattning

som han delar med andra norska experter inom området, som Sandberg (2012) (Søvig 2009, s.117-123). Søvig säger också att artikel två tvingar staten att garantera samma nivå av grundläggande välfärd för alla barn som uppehåller sig i Norge men han tillägger också att frågan om vad som utgör den grundläggande välfärd som föreskrivs av artikel 4 har och kommer i ännu större utsträckning att begränsas (Søvig 2009, s.125). Den specifika frågan om sjukvård för barn i någon del i en asylprocess påverkas utöver artikel 4 mer konkret av artikel 24 om rätt till sjuk- och hälsovård, även i detta fall särskilt i kombination med artikel 2. Artikel 24 är i Norge särskilt tillämplig som komplement till de allmänna reglerna, speciellt för särskilda barnpatientgrupper och för specifikt definierade hälsoriskgrupper (Halvorsen och Sinding Aasen 2012). Den norska regeringen har nu klargjort att barn utan uppehållstillstånd har samma rätt till sjukvård som barn med uppehållstillstånd. Halvorsen och Sinding Aasen (2012) kallar detta en ”betydligt stärkt rättställning” för en ”sårbar grupp” men påpekar samtidigt att vi ännu inte sett hur denna rätt implementeras och praktiseras. Att den norska sjukvården öppnas för denna grupp av barn innebär förstås i någon mån en ökad resursåtgång men det verkar vara en som det finns starkt politiskt stöd för. Det återstår dock att se på vilket sätt denna rätt för barn utan uppehållstillstånd påverkar deras syskon och föräldrar i asylprocessen. Ifall den skulle innebära att familjer får stanna i Norge med hänsyn till barns hälsoskäl så spår Halvorsen och Sinding Aasen att det skulle starta en helt ny politisk debatt i vilken de asylsökande barnens rättigheter ifrågasätts (Halvorsen och Sinding Aasen 2012).

Barns rättigheter och sociala investeringar

I Finland har frågan om utgifter för verkställandet av barnets rättigheter och statens skyldigheter beskrivits i termer av vad man kan kalla sociala investeringar (Morel et al 2012). Att genomföra barnkonventionen blir i detta perspektiv en fråga om en investering i ett bättre fungerande samhälle på lång sikt. I en offentlig rapport till Social- och Hälso- ministeriet 2013 beskrivs dels barnkonventionens vikt i den offentliga sektorns arbete med barn och dels hur denna satsning motiveras ekonomiskt:

När förslagen till utveckling av tjänsterna för barn, ungdomar och barnfamiljer och särskilt av barnskyddet verkställs ska konventionen om barnets rättigheter vara utgångspunkten och barnets bästa den viktigaste principen. I tjänsterna för barn, ungdomar och barnfamiljer är det alltid fråga om investeringar i hela befolkningens välfärd och samhälls- ekonomins hållbarhet. Därför ska kostnaderna och deras effektivitet granskas i relation till barnens och ungdomarnas livslopp. De närmaste årens framgångar och misslyckanden i tjänsterna syns i barnens och ungdomarnas välfärd under flera generationer (Lavikainen och Oranen 2013, s.42).

Huruvida denna princip verkligen styr de finska utgifterna för genomförandet av barnkonventionen eller om den snarare är ett uttryck för en principiell målsättning är och förblir här en empirisk fråga. Tanken på att investera i barns humankapital för att säkerställa långsiktig välfärd är dock inte alls ny eller främmande i Finland, tvärtom har detta tillvägagångssätt präglat alla de nordiska välfärdsstaterna under lång tid (Nikolai 2012). Jämfört med kostnader för andra grupper i samhället är enligt detta perspektiv kostnader för barn särskilt goda investeringar eftersom de kan ge avkastning under en

lång, kvarvarande livstid och att de extra kostnader som uppstår vid bristande investeringar omvänt är höga och långvariga (Morel et al. 2012B). De nordiska länderna, särskilt Sverige, brukar anges som förebilder för andra länder som ser socialpolitik som sociala investeringar och man kan nog med viss säkerhet säga att frågan om kostnaderna för genomförandet av barnkonventionen har påverkats i någon utsträckning av detta synsätt (Morel et al 2012). Barnkonventionen och inkorporeringen av densamma kan i det perspektivet ses som snarare ett redskap i ett nordiskt förhållningssätt till kostnader för barns rättigheter än som en introduktion och expansion av sådana kostnader i de nationella välfärdsstaterna.

Har lagstiftning och rättstillämpning påverkats av inkorporeringen?

Det kan inte råda några tvivel om att barnkonventionen har påverkat lagstiftning och rättstillämpningen i stor utsträckning i både Finland och Norge. Huruvida så skett till följd av att dessa två länder inkorporerat konventionen i sin nationella lagstiftning är generellt sett mycket svårare att svara på. Sådan påverkan som kan observeras i Finland och Norge förekommer på liknande sätt i Sverige och Danmark och det är svårt att med en jämförande analys finna generella skillnader mellan länderna. Istället är vi begränsade till att beskriva enskildheter i förändringar i lagstiftningen i Finland och Norge och i de fall det är möjligt försöka säga något om inkorporeringens betydelse för just dessa förändringar. På ett övergripande plan är det dock intressant att reflektera över att transformeringen av nationell lagstiftning gått längre i Norge än i Finland och att den närmast verkar ha intensifierats sedan inkorporeringen 2003.

Barnkonventionen och finsk lagstiftning

I fallet med Finland innebär 1995 års konstitutionsreform där att barnkonventionen gjorde ett grundläggande avtryck i finsk lagstiftning. I och med denna fördes följande formulering in om att ”barn skalla bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva” in i den finska grundlagens sjätte sektion, kapitel två. Detta måste förstås ses i samband med att Finland skrev under, ratificerade och därmed inkorporerade barnkonventionen tidigare samma årtionde. Vid samma tid inkluderades i den finska kommunallagen ett stycke som ålägger de finska kommunerna att skapa förutsättningar för barn och ungas deltagande i samhället (Kommunallag 1995/365). Sedan dess har man i Finland också lagstiftat om barns rätt till en dräglig uppväxt på ett sätt som reflekterar barnkonventionens artikel fyra (Haikkola och Rissotto 2007).

Barnkonventionen och andra konventioner i norsk lagstiftning

Lagstiftningen i Norge hade påverkats av barnkonventionen redan innan inkorporeringen i menneskerettsloven år 2003. En av de första ändringarna som gjordes med hänvisning till konventionen i norsk lagstiftning var ändringen i plan- och bygglagen 1992, inte ett område som vanligtvis förknippas med barns rättigheter (Søvig 2009, s.20). Ändringen

avsåg att bättre tillvarata barns intressen i planprocessen. Ett annat exempel är när rätten till grundskola skrevs om att omfatta alla barn, även de som saknar uppehållstillstånd i Norge (Ibid, s.20). Barnkonventionen inkorporerades direkt in i menneskerettsloven vilket kom att ge den företräde framför andra lagar i de fall den skulle stå i konflikt med dessa. Detta skiljer barnkonventionen från exempelvis kvinnokonventionen som 2005 först blev en del av jämställdhetslagen, innan den först 2009 flyttades över till menneskerettsloven med effekten att också den fick samma status som barnkonventionen. Andra konventioner i menneskerettsloven är Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, FN:s och FN:s tortyrkonvention. Det faktum att dessa konventioner nu ställs över övrig norsk lagstiftning i situationer av konflikt var naturligtvis något som diskuterades då inkorporeringen skedde. Kvinnokonventionen ansågs länge som allt för vag för att inkorporeras i norsk lag och istället genomgick konventionen en relativt omfattande transformeringsprocess in i norsk lagstiftning. I fallet med kvinnokonventionen och tortyrkonventionen var diskussionen i Norge och Sverige mycket snarlik. Särskilt i fallet med tortyrkonventionen anses verksamheten som konventionen reglerar vara främmande i de båda länderna. Tortyr i alla dess former är redan brott som regleras av norsk och svensk straffrätt. Dessutom är tortyrkonventionen lika ospecifik och därför lika svår att integrera i nationell lagstiftning och utöver detta har det sagts att en nationell lagstiftning snarast kan utgöra ett hinder i framarbetandet av en internationell sådan (Röda Korset 2011). Att Norge ändå valde att inkorporera tortyrkonventionen var för att landet ville föregå med gott exempel och bygga förtroende för en internationell roll som förespråkare av mänskliga rättigheter. Samma argument framfördes i samband med inkorporeringen av barnkonventionen i Norge, den presenterades som ett led i en lång norsk tradition av internationellt ledarskap i barnrättsfrågor. Detta skedde i sådan omfattning att domstolar, politiker och akademiker inför och efter inkorporeringen såg anledning att förtydliga att barnkonventionen inte är en ceremoniell solidaritetshandling med barn i andra länder utan en förändring i det egna rättsväsendet som har potentiellt långtgående konsekvenser.

Barnkonventionens grundläggande principer i norsk lagstiftning

Konventionens grundläggande principer verkar ha haft större betydelse i norsk lagstiftning än i finsk vilket även reflekteras i mängden material som finns att tillgå för den som studerar ämnet i de två länderna. Därför kommer den följande genomgången att fokusera ganska ensidigt på Norge. Särskild betydelse för norsk lagstiftning har de grundläggande principerna haft, alltså artikel 2 som förbjuder diskriminering av barn, artikel 3 om barnets bästa, artikel 6 om rätt till liv och utveckling och artikel 12 om barnets rätt att komma till tals. Inte minst den senare fick omedelbara och långtgående konsekvenser för norsk lagstiftning inom en rad olika områden. Artikel 12 etablerar rätten att höras som en grundläggande princip i sig men att dokumentera barns åsikter eller berättelser utifrån denna artikel är också en metod för att praktisera många av de andra artiklarna. Exempelvis har artikel 12 i Norge sagts vara viktig för tillämpningen av artikel 2 om diskriminering. En svårighet med att tillämpa artikel 2 är att avgöra när ett barn kan sägas vara diskriminerat, en svårighet som inte blir lättare av det betydande manöverutrymmet i artikel 3 om barnets bästa, något som kan ses som diskriminering ur ett strikt

rättighetsperspektiv kan ur en mer tillåtande tolkning anses vara i barnets intresse. Likt i många tolkningsfrågor rörande konventionen kan paternalistiska hänsyn till barnets bästa utifrån artikel 3 i detta fall ställas mot en individuell rättighetsanvändning av artikel 12 i det att man helt enkelt låter barnet självt yttra sig för klargörande om diskriminering föreligger (Heyerdahl 2012). En stärkt och expanderad rätt att uttala sig som helt eller delvis självständigt rättssubjekt är med andra ord en nyckel till bruket av andra artiklar som artikel 2 om diskriminering.

Artikel 12 i nationell lagstiftning

Det kanske synligaste resultatet av inkorporeringen av barnkonventionens artikel 12 var annars att åldersgränsen för när ett barn ska höras i spörsmål som berör dem sänktes från tolv till sju år. Enligt Skjørten (2013) är Norge det enda landet i världen som har dragit en sådan gräns vid en så låg ålder som sju år. Sänkningen av åldersgränsen får i sig stora konsekvenser för tolkningen och tillämpningen av flera olika lagar och den signalerar också en mer generell tendens att lägga större vikt vid barnets egna utsagor i domstol, vilket har blivit tydligt inom flera områden sedan inkorporeringen. I den utredning av inkorporeringen som Karl Harald Søvig (2009) genomförde betonades särskilt att artikel 12 sedan inkorporeringen inte handlar om att lyssna på barnet i sig, det är inte en symbolisk handling utan en faktisk handling som har visat sig ha en stor betydelse i norska rättsfall sedan 2003. Frågan om barn kan uttrycka sin vilja och om det är i barnets bästa är förstås inte entydigt avgjord i Norge men värdet av att höra barnet är väl etablerat. Ett exempel på detta går att finna i den kartläggning av missförhållande och övergrepp i barnhem och specialskolor 1945-1980 som genomfördes på regeringens uppdrag 2004. I den visar man hur synen på barns psykiska hälsa förändrades då de gavs möjlighet att uttrycka sig själva, man påminner om att man så sent som på 1970-talet inte trodde att barn kunde vara deprimerade, baserat på föräldrar och fackpersoners observationer (NOU 2004:23). Utredningen vill, med andra ord, etablera att det är i barnets intresse att höras. Även i Finland lagstiftades det om en ålder från vilken barn har rätt att höras i ärenden som berör dem, i enlighet med artikel 12. Som en direkt följd av ratificeringen av konventionen 1991 sattes en rätt att höras fullt ut vid femton års ålder och samtidigt gavs barn i åldrarna tolv till fjorton en utökad möjlighet att komma till tals och barn under tolv rätten att komma till tals i vissa ärenden där det anses möjligt (Haikkola och Rissotto 2007). Rätten för barn att få komma till tals har sedan dess systematiserats och givits generellt till barn fyllda tolv år. I både Norge och Finland har alltså en stärkning av barns rättigheter och en tyngre viktning av konventionens rättsliga status lett till en sänkning av åldern från vilken barn får komma till tals. Utvecklingen har både varit snabbare och gått längre i Norge, räknat från inkorporeringen där.

Den norska barneloven har genomgått omfattande förändringar med hänsyn till artikel 12 sedan inkorporeringen. Ett helt nytt kapitel sju om sakbehandlingen i vårdnadsfrågor har lagts till, dit alla barnelovens processregler flyttades för ett samlat grepp och ett stärkt fokus på barnets rätt att komma till tals (Gundersen 2009). Barnevernsloven och adopsjonsloven har också påverkats genom att barn givits rätt till information och rätt att yttra sig från sju års ålder (Aasland Gisholt 2007, s.24). Principen har kunnat genomföras

ganska enkelt i dessa fall eftersom artikel 12 användes redan innan inkorporeringen för barn äldre än 12 år. Effekten på utlendingsloven är lite svårare att överblicka även om det är helt klart att barnkonventionen och senare inkorporeringen har haft betydelse inom området. Barn i utlänningsärenden har rätt att höras av den som representerar dem och de har i vanlig ordning rätt att uttala sig från sju års ålder i ärenden som gäller vilken förälder de vill bo hos i fall där bara en av dem bor i Norge (Gundersen 2009). Ensamkommande flyktingbarn har rätt att höras inom 14 dagar och barn som kommer i sällskap av föräldrar representeras av dessa i en intervjusituation. Det finns en begränsad mängd praxis som rör barns utsagor i utlänningsärenden men den som finns vittnar om att deras vittnesmål haft stor effekt, exempelvis har utvisning av föräldrar stoppats i Høyesteretten med hänvisning till konventionens artikel tre om barnets bästa, mer om detta längre fram (Gundersen 2009). Barnets rätt att komma till tals har även etablerats i förvaltningsloven där barn har rätt till begriplig information och en möjlighet att yttra sig om det är relevant i ärenden där deras vårdnadshavare är part. Intressant med förvaltningsloven är att det i det fallet saknas en angiven åldersgräns, deltagande i rättegång sker efter en bedömning av mognad. I tvisteretten har barn under 15 år som är part i målet rätt till samma information som vuxna men de ges inte information som är förenad med tystnadsplikt. Principen om att barn ska höras från sju år har fått betydande genomslag genom inkorporeringen av artikel 12 men spridningen av den hålls samtidigt tillbaka av inkorporeringen av artikel 3 (Søvig 2009). Hänsyn till barnets bästa har alltså gjort att det finns en rad olika åldersgränser för olika sorters deltagande inom olika områden. Søvig tar särskilt upp detta i sin genomgång av betydelsen av artikel 12 sedan inkorporeringen. Han menar att Norge är i behov av en mer enhetlig och koordinerad tillämpning av artikel 12 och att Norge, paradoxalt nog, bryter mot konventionen genom att inte garantera rätten att komma till tals på ett rättsäkert sätt, trots att man i Norge gått längre än i kanske något annat land för att värna den för en så stor del av barnen som möjligt (Søvig 2009). Ett annat problem med artikel 12 i Norge är att genomförandet av den gått olika långt inom olika delar av den offentliga förvaltningen. I rättsväsendet och i centrala myndigheter har principen sjunkit in lite längre men särskilt på lokal och regional nivå har tillämpningen varit sämre och mer varierad i omfattning. Sandberg (2012) nämner särskilt fylkesnämnderna som fattar väldigt många beslut med effekter för barn, dessa har ”betydande förbättringspotential” i sitt arbete med att fånga barnens egna positioner i dessa beslut. Saken kompliceras av att fylkesnämnderna kan sköta sitt formella åtagande att utse en talesperson för barnet och höra barnet genom detta men sedan systematiskt bortse från vad som förmedlas på detta sätt. Det kan då verka som om barnet hörts fastän så inte skett, det är möjligt eftersom ingen anser att fylkena ska vara tvingade att följa vad barnen uttrycker (Sandberg 2012). Det område där tillämpningen av artikel 12 fått kanske allra mest juridisk och eventuellt även politisk betydelse kan mycket väl vara i asylärenden. Det norska Justis- och beredskapsdepartementet beställde en rapport om tillämpningen av artikel 12 i asylärenden, den utfördes av forskarna Elisabeth Gording Stang och Hilde Lidén och presenterades vintern 2014. När det gäller samtal med barn i Utlendingsdirektoratet utgår de från en rapport som Lidén et al. skrev redan 2008, en rapport som identifierade flera aspekter av det praktiska arbetet med att höra barn som hade ”förbättringspotential”. Exempel på sådana var dåliga rambetingelser, låg grad av

kompetens och specialisering hos personal, misslyckande med att förklara innebörden av samtalet och vad informationen ska användas till och inte minst viktigt krävdes ett klagande kring att relevant information som framkommer, faktiskt också synliggörs i avgöranden (Gording Stang och Lidén 2014, s.92). I rapporten från 2014 kan de konstatera att ett par saker har förbättrats inom området sedan den ganska nedslående rapporten 2008. En konkret skillnad är att föräldrars reservationsrätt angående samtal med barnen avskaffades och en mer allmän skillnad är att riktlinjerna för att låta barn komma till tals tydliggjordes 2010 och igen 2011 så att det framgår tydligare att barn från sju år har rätt att komma till tals (Gording Stang och Lidén, s.93). Helhetsintrycket från Gording Stang och Lidén är dock ändå att det praktiska arbetet med att samtala med barn i asylärenden ”inte ändrats nämnvärt” sedan 2008 och att de då identifierade förbättringsområdena fortfarande väntar på att förbättras (Gording Stang och Lidén, s.94). De faktiska effekterna av tydliggörandena 2010 och 2011 verkar vara begränsade eftersom tillämpningen av artikel 12 fortfarande är bristfällig. Samtalen ska anpassas till barn men de som intervjuar saknar specialkunskaper för uppgiften, mängden information från barnen varierar kraftigt men i typexemplet är informationen knapp och under de förhållanden som råder i det yttersta förvaltningsledet kan man inte garantera att all information som är relevant i bedömningarna verkligen kommer fram (Gording Stang och Lidén 2014, s.95). Situationen är inte bättre i Utländingsnämnda (UNT), den högre instans dit ärenden överklagas, delvis på grund av att man i stor utsträckning förlitar sig på protokoll från UDI (Gording Stang och Lidén 2014, s.174-175). Med andra ord har artikel 12 både stärkts rättsligt och utökats till en större grupp av barn samtidigt som man gjort insatser från både regering och andra aktörer som civilsamhällesorganisationer för att tydliggöra och underlätta tillämpningen i asylärenden men likväl verkar genomslaget vara hämmat av otillräcklig implementering längst ut i genomförandekedjan.

Artikel 3 i nationell lagstiftning

Artikel 3 har en särskild ställning i konventionen och den har således också kommit att få en särskild ställning i den norska menneskerettsloven. Ett skäl till denna särställning är att artikel 3 öppnar för en bedömning av vad som är ”barnets bästa”, en bedömning som tillåter subjektiva och inte minst nationellt och kulturellt färgade tolkningar, något som säkerligen underlättat implementeringen av konventionen runt om i världen (Vamstad 2012, s.5). En del bedömare har till och med gått så långt som att kalla artikel 3 för en ”anti-rättighet” eftersom den så tydligt ger myndigheter rätt över individer istället för tvärtom (Schiratzki 2005). Artikel 3 har dock också funktionen att expandera barnperspektivet i samhället så att hänsyn till barnets bästa tas även inom områden som inte tillhör barnrätten i strikt mening. Med konventionen inkorporerad i den semi-konstitutionella menneskerettsloven är det öppet för att föra fram hänsyn till barnets bästa i alla sammanhang där barn har någon part i målet eller där barn kan påverkas av utfallet. Att frågan om vad som verkligen är barnets bästa är en som det ofta går att ge helt olika svar på beroende på fallet gör dock att konventionen inte nödvändigtvis gett någon ökad tydlighet i de områden där den kommit att användas. Ett exempel på detta är frågan om kompetensutveckling i barnevernet, ett område där en offentlig utredning visat att inkorporeringen av artikel 3 snarare komplicerat än tydliggjort arbetet eftersom man nu

på ett annat sätt måste ta ställning till den svåra bedömningen av vad som är barnets bästa (NOU 2009:8). Till saken hör också att man i Norge lagt väldigt stor vikt vid barnets bästa vid genomförandet av konventionen. Exempelvis går den norska barnevernsloven längre än konventionens skrivelse i det att den anger explicit att tjänstemän i socialtjänsten skall låta hänsyn till barnets bästa vara avgörande vid beslut som rör dem (Gording Stang 2012). Betydelsen av artikel 3 i Finland är inte lika väl dokumenterad men Kalland och Sinkonen (2001) tillskriver den en ny betydelse i fosterhem och vårdnadstvister då den kan verka som en motvikt till vuxnas rättigheter i fall där barn återlämnas från fosterhem till biologiska föräldrar. Rutanen (2011) beskriver i en vetenskaplig artikel en analys av finska policier och praktiker för de allra yngsta barnen och hon kommer fram till att det inte finns någon enhetlig förståelse av hur man ska tolka artikel 3 och begreppet "barnets bästa". Hon menar vidare att avsaknaden av en sådan lämnar öppet för "stereotypiska" uppfattningar av barns skyddsbehov som går stick i stäv med uppfattningen om barnet som en autonom individ (Rutanen 2011, s.535).

Artikel 3 är alltså en vid och övergripande princip som kan och ska appliceras på alla ärenden där barnkonventionen är relevant. Den kan därför tillämpas i fall där en eller flera andra artiklar också kan åberopas. Ett exempel på en fråga där flera av barnkonventionens artiklar samtidigt kommit att spela en roll i Norge är frågan om surrogatmoderskap, en fråga där artikel 3 om barnets bästa, artikel 7 om barns rätt att känna sina föräldrar, artikel 9 om separation från föräldrar och artikel 10 om familjeåterförening är relevanta, samt möjligtvis även artikel 35 om bortförsl och handel med barn (Barne-, likestillning- och inkluderingsdepartementet 2010). En interdepartemental arbetsgrupp i den norska regeringen presenterade 2010 en rapport med nya ställningstaganden och klargöranden om surrogatmoderskap och bland frågorna med direkt koppling till barnkonventionen fanns klargöranden om ett barn ska ha rätt till att känna sin biologiska (surrogat)moder på samma sätt som de sedan tidigare har rätt att känna sin far, om problemen med olika definitioner av föräldraskap i olika länder och huruvida särskilt barnkonventionens tilläggsprotokoll om handel med barn omöjliggör kommersiellt surrogatmödraskap med mera (Barne-, likestillning- och inkluderingsdepartementet 2010). Dessa frågor hade behövt lösas även utan den norska inkorporeringen av barnkonventionen men det är både klart att de har getts större vikt genom den och att den norska regeringens handlingsutrymme bitvis begränsats till tolkningar av konventionen. Norska rättsvetare har behandlat frågan om hur artikel 3 skall förstås på ett sätt som verkligen gynnar barnets bästa och inte bara bli en artikel som kan användas för att begränsa tillämpningen av de andra artiklarna. Det närmsta man kommit till ett svar på den frågan i Norge är nog Hauglis (2012) konstaterande att hänvisningar till artikel 3 i enskilda och generella avgöranden måste specificeras så att det framgår vad i ställningstagandet som anses vara till barnets bästa. Denna specificering bör också beläggas med hänvisningar till forskning och beprövad praktik för att klargöra att det inte rör sig om ett rent normativt eller principiellt ställningstagande (Haugli 2012). Sammantaget för de fyra grundläggande principernas konsekvenser för norsk lagstiftning kan man säga att deras betydelse ligger i att de dels är centrala i sig och dels att de är viktiga för genomförandet av övriga artiklar i konventionen. Artikel 6 om barns rätt till liv och utveckling matchar denna beskrivning väldigt

väl, inget är mer centralt än rätten till liv men inte minst i den norska tolkningen har kopplingen till de andra artiklarna också gjorts klar. För som Kjørholt 2012 konstaterar i standardverket om barns rättigheter i Norge så genomförs artikel 6 bäst genom att man uppfyller alla de andra artiklarna. Framför allt i formuleringen om ”optimal utveckling” kan man läsa in en uppmaning till den undertecknande staten att garantera de uppväxtförhållanden som konventionen sammantaget beskriver (Kjørholt 2012).

Barnkonventionen och selvkraft i Norge

En helt central fråga som har väckts i Norge är den om huruvida barnkonventionen kan sägas ha ”selvkraft”, eller ”self-execution” på engelska. Med selvkraft avses i detta fall att barnkonventionen används direkt i norsk rätts och myndighetsutövning, utan mellanliggande tolkning eller transformering. Den formella innebörden av inkorporeringen i menneskerettsloven är att hela konventionen kan brukas direkt i sin helhet i Norge men i praktiken har denna selvkraft visat sig vara begränsad (Sandberg 2010, s.49-50). Søvig (2009) ägnar denna fråga en hel del uppmärksamhet i sin utredning och han konstaterar att selvkraft har diskuterats vid användningen av enskilda delar av konventionen men inte i samband med frågan om konventionens status och genomslag i stort (Søvig 2009, s.28). Barnrättskommittén menar att selvkraft råder i monistiska länder eller länder som Norge som har inkorporerat konventionen men tar också upp både att detta kan vara en svårighet och en skyldighet för undertecknande länder (Søvig 2009, 28-29). Tendensen från kommittén är också att allt tydligare driva frågan om direkt verkan av barnkonventionen i nationell rätt. Den norska högsta domstolen tog ställning i frågan om selvkraft i samband med inkorporeringen av FN:s kvinnokonvention. Domstolen beskrev frågan som om konventionen skulle ha direkt effekt eller ses som en minimistandard som man på nationell nivå kunde följa och överträffa med nationell lagstiftning. Høyesteretten konstaterar i sitt utlåtande att selvkraft bara kan råda om konventionstexten är utformad på ett sådant sätt som tillåter det, vilket i det aktuella fallet betydde ”traditionella människorättigheter som ämnar ge den enskilde rättigheter” (Ibid, s.29). Eftersom Norge i egenskap av att vara ett dualistiskt rättssystem har lite erfarenhet av konventioner med direkt effekt så fanns det en förväntan från rättsväsendet att regeringen i den proposition som föranledde inkorporeringen skulle klargöra vilka delar som skulle användas direkt, artikel för artikel. Något sådant klargörande gavs aldrig men däremot angav departementet att de norska domstolarna skulle vara försiktiga med att överpröva norsk lagstiftning utifrån barnkonventionen så länge som den norska lagen utgjorde en rimlig tolkning av konventionens innebörd (Ibid, s.30). Med andra ord menade man att konventionens text endast i delar kan användas och att den norska lagtexten gäller i de fall den uppfyller konventionens avsikter och inte bryter mot specifika och tydliga rättigheter i konventionen. Detta ställningstagande har dels lett till att vissa delar av konventionen faktisk används men också att en process för att transformera norsk lag i enlighet med konventionen har fortsatt efter det att den inkorporerades 2003, som framgår av de beskrivningar av lagändringar som ingår i detta kapitel. Søvig föreslår att frågan om selvkraft delar upp konventionen i tre huvudsakliga delar av artiklar med olika karaktär i detta avseende:

1. Artiklar som är så entydiga att de kan användas direkt i norska domstolar
2. Artiklar som inte är så entydiga att de kan användas direkt men som har så stark normativ kraft att de kan användas genom presumptionsprincipen (fördragskonform tolkning)
3. Artiklar som är för vaga för att falla in i kategori 1 och 2 men som ändå är av betydelse genom påverkan på den rättsliga kulturen och argumentationsmönstret (Ibid, s. 30-31)

Rättsläget i Norge är alltså, sammanfattningsvis, att konventionen formellt sett har selvkraft men att betydande delar av konventionen är så oprecisa att de inte ger direkt effekt och att de endast med försiktighet eller inte alls kan användas för att överpröva norsk lag. Dessa delar är ändå av betydelse eftersom de på samma sätt som de delar som har selvkraft kan forma rättskulturen till förmån för barnrättighetsfrågor och konventionens syn på dem samt att hela konventionen ligger till grund för en fortsatt, allt specifiskare transformering även efter inkorporeringen av barnkonventionen. Det borde förhålla sig på ett liknande sätt i Finland givet sättet på vilket konventionen är inkorporerad där men diskussionen verkar inte ha förts vid ratificeringen.

Barnkonventionens rättskällor i Norge

Frågan om selvkraft är nära besläktad till frågan om hur den undertecknande staten skall förhålla sig till konventionens rättskällor. Dessa får, förstås, särskild betydelse just eftersom konventionens ordalydelse bitvis är så otydlig att selvkraft inte kan uppnås. Enligt Søvig är de viktigaste av konventionens egna rättskällor är de olika dokument som barnrättskommittén producerar i sin kontroll av konventionens efterlevnad. Det enskilt viktigaste dokumentet är kommitténs sammanfattande slutsatser som avslutar dialogen mellan kommittén, staterna och andra aktörer som civilsamhällesorganisationer (Søvig 2009). Dessa har fått stort genomslag, särskilt i fall där Norge kritiserats för något. Det är dock viktigt att notera att dessa sammanfattande slutsatser är generella källor till tolkning av konventionen och inte enbart specifikt giltiga för staten det gäller. Sammanfattande slutsatser ämnade för Sverige har exempelvis använts för tolkning av konventionen i Norge (Søvig 2009, s.34). Den näst viktigaste rättskällan är kommitténs generella kommentarer som utgör en juridisk analys av betydelsen av barnkonventionen inom ett specifikt område, inte sällan med syftet att särskilt stärka eller klargöra ett område eller att möta en utveckling med relevans för barns rättigheter. Alla generella kommentarer är inte lika viktiga, de har inte samma tyngd som rättskällor, denna är beroende både på deras omfattning och hur specifika de är (Søvi g 2009, s.37). En tredje sorts rättkälla är de diskussionsdagar som barnrättskommittén håller, i Norge har dessa gett hjälp vid tolkning av konventionen i viss utsträckning men utformningen på dokumentationen av dagarna är inte av samma art som för de generella kommentarerna och bidraget är därför begränsat (Søvig 2009, s.37). Frågan om huruvida dessa tre rättskällor kommit att få större betydelse efter inkorporeringen av konventionen i Norge är inte lätt att ge ett entydigt svar på. Søvig menar att det troligen är så i fråga om de sammanfattande slutsatserna från kommittén, dessa ansågs före inkorporeringen av högsta domstolen att bara

vara av intresse och de verkar nu ha fått en starkare ställning (Søvig 2009, s.32-33). Han jämför också betydelsen av generella kommentarer från barnrättskommittén med dem för tortyrkonventionen som då inte var inkorporerad i norsk lag och gör bedömningen att FN:s organ haft mindre vikt som rättskälla i detta fall.

Hur har rättspraxis utvecklats i Norge?

Barnkonventionen är tillämplig i rättsfall även i länder som likt Sverige inte har inkorporerat barnkonventionen i nationell lag. Ett av argumenten från de som förespråkar en inkorporering är i flera länder att barns rättigheter i allmänhet och konventionen i synnerhet ska få en mer framträdande betydelse i nationell rätt. Ett sätt som det sker på är utvecklandet av rättspraxis som inkluderar hänvisningar till konventionen. Norge är åter igen det bästa fallet för studiet av inkorporeringens effekt på rättspraxisen eftersom vi där kan följa praxisen före och efter inkorporeringen.

Rättspraxis i högsta domstolen i Norge

Den hittills mest omfattande kartläggningen av barnkonventionens genomslag i norsk rättspraxis sedan inkorporeringen är den som ingår i Karl Harald Søvigs redan nämnda utredning från 2009. I denna poängterar han att barnkonventionen hade betydelse redan innan inkorporeringen men att dess betydelse förändrats och stärkts om än på lite olika sätt inom olika rättsområden. Søvig beskriver fyra huvudsakliga områden inom vilka konventionen påverkat rättspraxis utifrån en kategorisering av rättsfall i Høyesteretten fram till augusti 2009. Ett omfattande område är fall som rör artikel 3 om hänsyn till barnets bästa, den kanske mest allmänna och därmed också omtvistade artikeln i konventionen. Artikel 3 har sedan inkorporeringen givits större vikt i praxis och många av de fall som hamnar Høyesteretten handlar just i sig om att ge en tolkning av vad som är barnets bästa i det nya rättsläget i relation till den etablerade rättsuppfattningen (Søvig 2009, s.21-22). Ett vanligt exempel på fall där domstolen fått bedöma vad som är barnets bästa är i utlänningsärenden där värnet av barnets familjesituation ställts mot utlänningslagens skäl att utvisa en förälder (Ibid, s.22). Dessa fall som hamnat i Høyesteretten utgör en väldigt liten del av alla utlänningsärenden men i de fall som gjort det har stor vikt lagts vid barnets bästa och betydelsen har ökat sedan inkorporeringen (Søvig 2009). En annan betydande kategori i genomgången av rättsfall från 2009 rör frihetsberövande av barn där barnkonventionen använts i yrkanden på mildare straff. Dessa fall är också de enda där barnet eller barnets ombud själva anför barnkonventionen, sett till det totala antalet fall av alla kategorier så var det bara i en fjärdedel som så skedde (Ibid, s.26). De två återstående kategorierna av fall rör offentliga institutioners ansvar för skydd av barn och barns rätt att komma till tals i enlighet med artikel 12 (Ibid, s.25). En genomgång av de rättsfall som berör barnkonventionen i norska lovdata från perioden sedan 2009 tyder inte på någon större avvikelse från denna tematik. Søvig noterar under sin undersökningsperiod fram till 2009 hur barnkonventionen gått från att vara ett komplement till andra rättskällor till att få en mer självständig roll i avgöranden (Ibid, s.27). Sedan dess har allt fler ändringar gjorts i allt fler delar av den norska lagstiftningen, som framgår av kapitel två, och barnkonventionen verkar på ett generellt plan snarare ha blivit lite mer osynlig under

senare år då domar hänvisar till de delar av de norska lagarna som har ändrats till följd av barnkonventionen snarare än direkt till konventionen eller menneskerettsloven. Utöver denna, mer direkta förändring i rättspraxis talar Søvig även om den mer subtila men ändå betydande påverkan på ”rättsklimatet” och ”rättskulturen” som barnkonventionen har haft, något som enligt honom spelat en förhållandevis stor roll vid lagtolkningen (Ibid, s.28). Det finns med andra ord en skärpt medvetenhet om konventionen i Norge och denna har stärkt barnperspektivet och villigheten att anföra barns särskilda rättigheter i domar i Høyesteretten.

Rättspraxis i norska vårdnadstvister

Barnkonventionen har även haft en stor betydelse för domar i de lägre instanserna. Forskaren Kristin Skjørten vid Universitetet i Oslo har i en akademisk artikel undersökt genomslaget av inkorporeringen av barnkonventionen på vårdnadstvister i Norge. I denna redogör hon för att två av fem vårdnadstvister som rört barn över sju år i domstol sedan 2003 baserades helt eller delvis på barnets uttryckta önskan och att i endast en fjärdedel av de fall där barnet uttryckt en önskan gick domstolen emot det (Skjørten 2013, s.298). Skjørten kopplar betydelsen av barnens egna utsagor till sänkningen av hörandeåldern från tolv till sju år i samband med inkorporeringen och visar att under en undersökningsperiod innan denna hade endast hälften så många barn, ett av fem, haft en påverkan på utfallet i vårdnadsvisten (Ibid, s.298). Hon kan också visa genom en rad illustrativa exempel hur barn i allt högre utsträckning kommit att betraktas som rättssubjekt och att föräldrarna inte längre dominerar i texten i domarna, åter igen i en jämförelse med en tidigare undersökningsperiod (Ibid, s.306).

I vilken omfattning kombineras inkorporering med transformering?

Inkorporering innebär som vi sett i tidigare kapitel att den internationella konventions-texten får direkt effekt som en del i den nationella lagstiftningen eller i en del fall till och med som en lag som står över annan nationell lagstiftning. Problemen med selvkraft har diskuterats tidigare och särskilt de norska erfarenheterna vittnar om att olika delar av konventionen har olika förutsättningar att uppnå sådan. I både Norge och Finland har man, inte minst av denna anledning, fortsatt att skriva om nationell lag för att den skall utgå från barnkonventionen. Det finns alltså en betydande begränsning i att se inkorporering och transformering som enbart alternativ till varandra och direkt felaktigt att se dem som ömsesidigt uteslutande. Transformering kan uppenbarligen följa inkorporering och det är en rimlig fråga om huruvida inkorporeringen rent av kan ses som en strategi för transformering. En del av de transformeringar som gjorts i Finland och Norge skulle tvivelsutan ha gjorts även utan en inkorporering, vilket illustreras av att liknande lagändringar gjorts även i Sverige. En del andra kan ha drivits på med hänvisning till enhetlighet och tolkning sedan barnkonventionen inkorporerats. Det återkommande problemet med studien av inkorporeringen i Finland och Norge är att vi inte vet säkert precis vad som

beror på inkorporeringen och vad som kunde ha skett ändå. Även i detta stycke måste vi därför se till och tolka en rad enskilda exempel, i brist på en fullständig helhetsbild.

En anledning till att transformeringen fortsatt även efter inkorporeringen är att vissa delar av konventionen är formulerade på ett sätt så att en mer bokstavlig tolkning av konventionstexten skulle innebära snarare en svagare ställning för barnet än en starkare. I Norge gäller detta särskilt artikel 12 som i och med inkorporeringen i menneskerettsloven blev omformulerad till norsk rättspråk. Artikel 12 anger att barnet har rätt att ”bli hört” i samband med förvaltnings- och rättssaker vilket i Norge ansågs ge en allt för passiv roll åt barnet (Sandberg 2010, s.50). Fördelen med formuleringen är att ansvaret för att barns åsikt registreras läggs hos de aktuella myndigheterna men i den norska förståelsen av artikeln har barnet en rätt till ”medbestämmande” vilket ger det en mer aktiv roll. Att barnet ska få ”komma till tals” och inte bara ”höras” i dessa ärenden har alltså präglat de ”synliggöranden” av konventionen i norsk lagstiftning som har gjorts under senare år (Sandberg 2010, s.50). Ett område där denna rätt skulle vara intressant att studera är i vård- och omsorgssammanhang, både i relation till den norska Helse- og omsorgstjensteloven och Patient- og brukerrettighetsloven. Rätten att få komma till tals är central i vård och omsorg och det är ett område där denna rätt är svår att hantera för alla medborgargrupper och det vore särskilt intressant ifall just barn genom konventionen getts speciella rättigheter i detta avseende. Det har dock varit svårt att finna några rättsfall eller någon annan information om detta, både i Norge och Finland.

Särskilt under de senaste fem åren har en rad propositioner om lagändringar lagts fram med hänvisning till barnkonventionen i Norge. En av de mer omfattande var Prop.106L 2012-2013 om ändringar i barnevernsloven. Denna proposition initierade en bred reform av barnskyddet med hänsyn till rättsäkerhet, ansvarsfördelning och barns medverkan, samt samarbete mellan olika förvaltningsnivåer (Prop.106L 2012-2013). Bland åtgärderna i propositionen fanns en stärkning av det kommunala barnskyddet, statlig vägledning och rådgivning åt kommuner för att kompensera för kommunala skillnader och en mer preciserad rollfördelning mellan kommunal och statlig nivå. På en mer specifik nivå föreslogs införandet av en ny ”tillitsperson” som ska informera barn för att underlätta deras deltagande och bättre uppföljning av omhändertagna barn (Prop.106L 2012-2013). Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning som omfattningen och utformningen av denna reform har att göra med inkorporeringen av barnkonventionen och i vilken utsträckning den hade genomförts ändå. Konventionen har en direkt effekt på propositionen och den klargör med uttrycklig hänvisning till barnkonventionen att dess artikel 12 om barns rätt att komma till tals i ärenden som rör dem skall verka som en överordnad regel i det norska barnskyddet. På ett liknande sätt förhåller det sig med Prop.85L 2012-2013 om ändringar i Barneloven med avsikten att stärka barnperspektivet i vårdnadstvister. Denna proposition stärker skyddet för barnet, barns rätt till att komma till tals och barnets position som rättssubjekt. Dessa förändringar innebär inget radikalt skifte från den tidigare lagstiftningen men dessa rättigheter som anges av barnkonventionen ges en klart starkare ställning i och med ändringarna. Regeringen föreslog i propositionen alltså både mer skydd och mer deltagande för barn i de vårdnadstvister som hamnar i domstol

och den kan ses som ett av flera steg i en anpassning sedan barnkonventionen tog plats i menneskerettsloven 2003. Lagändringar i Finland inom barnskyddsområdet har på ett liknande sätt inkluderat referenser till barnkonventionen. Uppdateringen av barnskyddslagen 2010 anknäver tydligt till konventionens grundläggande principer och artikel fyra då kommunernas skyldighet att erbjuda stödåtgärder inom öppenvården tydliggörs med särskilt hänseende till olika socialvårdstjänster (RP 137/2010 rd). 2013 års proposition om elev- och studerandehälsa är ett annat exempel, den utgår ifrån artiklarna tre och tolv men även artikel sexton om barn och ungas rätt till ett privatliv (RP 67/2013 rd). Precis som i Norge verkar barnkonventionen ha särskild betydelse för mer specifikt definierade grupper med särskilda rättighetsbehov. Den finska utlänningslagen (301/2004) specificerar exempelvis i sektion 6, kapitel 1 att särskilda hänsyn skall tas till barnets bästa och dess utveckling och hälsa i asylärenden som rör barn under arton års ålder.

Sammanfattning

De konkreta effekterna av inkorporeringen av barnkonventionen i norsk och finsk lagstiftning är, som framgått av detta kapitel, svåra att finna. Det går sällan att härleda utvecklingar i barnrättighetsområdet till inkorporeringen även om den säkerligen faktiskt har någon sorts påverkan på förhållandena i många fall. De tydligaste indikationerna på en effekt är att barn i Norge fått en sänkt åldersgräns från vilken de ska få komma till tals och att de i flera fall har en formellt sett starkare, juridisk ställning som rättssubjekt. Det verkar dock som om genomförandet av dessa formella rättigheter inte alls når upp till ambitionen att stärka barnets rättigheter, inte i rättsväsendet och inte i den offentliga förvaltningen på statlig eller kommunal nivå. Finland har haft konventionen inkorporerad sedan ratificeringen och denna studie har inte funnit några exempel på positiva effekter av inkorporeringen för barns rättigheter som saknar motsvarighet i länder som likt Sverige, Danmark och Norge innan 2003 inte har inkorporerat konventionen i nationell lag.

4. Analys av inkorporeringen i Norge och Finland

I de föregående två kapitlen så har frågan om inkorporering av barnkonventionen i den nationella lagstiftningen belysts från en lång rad perspektiv med hjälp av många olika sorters källor i fyra olika länder. Återstår gör nu att samla ihop all denna information i en analys av den fråga om för- och nackdelar med inkorporering som var denna studies syfte. För att göra detta kommer resultaten från framför allt Norge och Finland att relateras till Sverige. På så sätt ska analysen ge en översiktlig förståelse för vilken skillnad man skulle kunna förvänta sig om Sverige skulle inkorporera barnkonventionen. Som ett led i samma analys så kommer resultaten från Norge och Finland också att användas för att belysa några av de vanligaste argumenten för och emot en svensk inkorporering. Hur realistiska är de utifrån vad vi vet från våra nordiska grannländer? Jämförelsen mellan Sverige, Norge och Finland ligger också till grund för ett resonemang om relationen mellan inkorporering och transformering som strategier för att lagstifta om barns rättigheter.

Var står Sverige i jämförelsen med Norge och Finland?

Ingen särskild undersökning av svenska förhållanden har gjorts i denna studie. Ändå är det av intresse att på ett översiktligt plan jämföra barns och barnkonventionens ställning i Sverige med de motsvarande i de här studerade länderna. Det går att säga ganska mycket om vad Finland och Norge betyder för det svenska fallet utan att djupstudera Sverige. I kapitel tre presenterades ett par enskilda exempel på att frivilliga initiativ i Norge givits en mer ”juridisk” prägel under åren sedan inkorporeringen. Denna period sedan 2003 har i både Sverige och Norge kännetecknats av en generell professionalisering av de gamla folkrörelseorganisationerna som inte är begränsad till barnrättsområden och som alltså inte har något med barnkonventionens juridiska status att göra. Stora organisationer som Röda korset och Rädda barnen har i en väldokumenterad utveckling från ”röst till service” kommit att förlita sig mindre på medlemmar och mer på professionellt anställda administratörer, insamlare, kommunikatörer och för den delen jurister (Wijkström 2012). Pro bono verksamhet från advokater såväl som marknadsförare och revisorer till förmån för allmännyttiga ändamål har vuxit i omfattning och barns rättigheter och välfärd har definitivt varit ett sådant ändamål. Kort sagt har det frivilliga arbetet för barns rättigheter utvecklats på likvärdigt sätt i Sverige och Norge även om det inte kan uteslutas att det frivilliga arbetet av juridisk art i inkorporeringen givits ett ytterligare redskap eller åtminstone argument för sin sak, som antydde av ett par källor i denna studie. Frågan om barns juridiska ställning gentemot offentliga institutioner i rättsväsende och förvaltning besvarades med en rad exempel på offentliga utredningar och därpå följande lagändringar i Norge och Finland. Liknande exempel går lätt att identifiera även i Sverige, exempelvis

rapporten från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken (Ds 2005:59), utredningen om stärkt barnperspektiv i lagen om vård av unga (LVU) (SOU 2000:77) eller utredningen om skolgång för alla (SOU 2010:5). År 2011 presenterades dessutom en grundlig kartläggning av hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen (Ds 2011:37). Barnkonventionen har med andra ord varit en lika viktig faktor i utformningen av barns juridiska ställning gentemot offentliga institutioner i Sverige som i de båda länderna som har inkorporerat den. Vad gäller barns juridiska ställning gentemot sina föräldrar så delar Sverige utan vidare den nordiska förståelsen av barnet som en självständig individ som presenterades tidigare i kapitel tre.

I avsnittet om barns ställning i samhället i allmänhet presenterades en del indikationer på att barn och unga inflytande i samhället är ett område som utvecklats och som fortsätter att utvecklas i framför allt Norge. En generell bedömning skulle kunna ge vid handen att man i Norge gått och kommit längre i denna strävan än i Sverige. Den sänkta åldersgränsen för när barn ska få komma till tals i ärenden som berör dem till sju år och försöken med rösträtt från 16 års ålder i kommunalval är exempel som tyder på detta. I båda av dessa och många andra exempel finns det dock frågetecken resta vid implementeringen och genomförandet, det är helt enkelt inte klart att ansatserna till mer medbestämmande för barn och unga inneburit verkligt inflytande. Vad det gäller kunskapen om barnkonventionen bland professionella och bland barn och unga så har Sverige, Norge och Finland alla kritiserats av barnrättskommittén för att den är för dålig. I alla tre länderna har det också genomförts åtgärder för att komma till rätta med detta, viljan att följa kommitténs rekommendationer verkar vara hög och ganska likvärdig i de nordiska länderna. Det är svårt att bedöma och jämföra dessa insatser för kunskapsspridning men det står ändå klart att de har varit och fortsätter att vara omfattande. Sättet på vilket man i Norge jobbar med att sprida kunskap om konventionen och att göra den till en del av vardagen bland professionella och barn och unga kanske kan sägas vara mer ambitiös än i Sverige och kanske beror angelägenheten i detta arbete i Norge på den stärkta juridiska ställningen för konventionen men det finns alltså flera led av osäkerhet i en sådan slutsats. Mer säkert är då att själva inkorporeringen i sig drog uppmärksamhet till konventionen och kunskapsspridningen fick fart under 2003 men detta var ju en mer kortsiktig effekt. I Finland har först på senare år kunskapsspridningen om barnkonventionen kommit igång trots att den varit inkorporerad sedan 1992 och om Sverige ska se sig slaget av Norge i informationsarbetet så kan landet med viss säkerhet ändå se sig som starkare på området än Finland. Slutsatsen om kunskapsnivåerna är alltså att det inte är inkorporeringen i sig som gör skillnaden - vilket faktiskt hävdats av en del aktivister – utan sättet på vilket den ratificerande staten väljer att jobba med frågan. Inkorporeringen kan dock vara ett angivet motiv och en god anledning till att på norskt vis lägga resurser på ett sådant arbete.

Just resursanvändningen i den offentliga sektorn och huruvida den påverkats av inkorporeringen var i sig en fråga som studerades i fallen Norge och Finland. De ratificerande staterna är förpliktigade att prioritera barn ekonomiskt och att ge en god levnadsstandard under uppväxten, tillhandahålla utbildning och sjukvård med mera. Detta gäller förvisso även om staterna i fråga inte har inkorporerat konventionen i nationell lag men en starkare

ställning för konventionen har sagts kunna göra det svårare för dem att kompromissa med sina åtaganden. I Norge har med hänvisning till konventionens andra, fjärde och tjugofjärde artiklar rätt till sjukvård garanterats för asylsökande barn men åter igen så har en liknande utveckling skett i Sverige. De nordiska länderna har generellt sett en socialpolitik genom vilken det är lätt att motivera ekonomiska åtaganden till förmån för barn och unga, till synes oavsett ifall de har inkorporerat barnkonventionen i sin nationella lag eller inte.

Lagstiftningen i Norge och Finland har utan vidare påverkats av konventionen och i åtminstone det norska fallet nog även av inkorporeringen. I Norge har barnkonventionen tagit plats i menneskerettsloven och i Finland integrerades delar av konventionen genom 1995 års konstitutionsreform vilket i båda länderna innebär att konventionen åtminstone i teorin och åtminstone delvis står över nationell lagstiftning med vilken den är i konflikt. En del av de skillnader i implementeringen av konventionen som har beskrivits här kan förmodligen förklaras av att denna ställning för konventionen är mer heltäckande i Norge än i Finland. De grundläggande principerna, särskilt artiklarna 3 och 12, har givits större utrymme och vikt i Norge sedan inkorporeringen, där det tydligaste exemplet nog åter igen är sänkningen av åldersgränsen från vilken barnet skall få komma till tals. Just denna åtgärd saknar motsvarighet i Sverige, liksom ett par andra reformer i enlighet med artikel 12. Det finns dock inget som säger att Sverige per automatik skulle genomföra just dessa om Sverige valde att följa Norges exempel att inkorporera konventionen. Det norska fallet erbjuder också en intressant studie i hur användningen av konventionen utvecklats sedan inkorporeringen. Den mest bokstavliga tolkningen av konventionen och dess mest direkta effekt i norsk rättskipning och förvaltning verkar den ha haft precis efter inkorporeringen för att sedan allt mer ”nyanseras” och tolkas i enlighet med norska förhållanden. På ett sätt säger detta att konventionen växer in och naturaliseras i det norska samhället, å andra sidan sker ju en kompromiss med dess rättigheters egen ordalydelse. Någon liknande utveckling har inte gått att finna i Finland men det är likväl möjligt att en liknande process skett även där. Av denna internationella studie framgår det att det inte finns någon anledning att se inkorporering och transformering som två oförenliga motpoler, det är snarare två principer som går in i och kompletterar varandra. Inkorporering av barnkonventionen undanröjer uppenbarligen inte behovet av transformering av nationell lag. Man kan till och med se inkorporeringen som ett led i en transformeringsprocess i både Norge och Finland, det faktum att konventionen ska ha direkt effekt och att den står över nationell lagstiftning har mildrats av att man valt att tolka den nationella lagstiftningen välvilligt så att endast uppenbara konflikter ger företräde åt konventionen. Inkorporeringen kan alltså leda till transformering och kanske kan man tänka sig att transformering leder till en delvis inkorporering? Barnkonventionen i sin helhet har ibland ansetts olämplig som lag men vissa delar är tydliga nog att kunna användas som sådan. Søvig (2009) talar om att ungefär en tredjedel av konventionen har visat sig kunna verka enligt principen om selvkraft medan de andra två tredjedelarna på mer eller mindre direkt sätt kan verka som riktlinjer eller lägstanivåer för den inhemska lagstiftningen om och arbetet med barnkonventionen. En sådan kombination av delvis inkorporering och

övrig transformering skulle kunna förena fördelarna med båda principerna på ett sätt som kanske allra effektivast genomför rättigheterna beskrivna i barnkonventionen.

Vad säger erfarenheterna från Norge och Finland om de svenska argumenten för och emot en inkorporering?

Denna studie har som utgångspunkt tagit en lista med ett antal argument för och emot en inkorporering av barnkonventionen i svensk lag. Dessa är hämtade från ett antal propositioner, utredningar och rapporter och opinionsmaterial som producerats framför allt under senare år. Ett första argument för en svensk inkorporering skulle vara att rättigheterna får en starkare formell ställning. Med detta menade man att man markerar de mänskliga rättigheternas betydelse, ger konventionen vikt och för nationell rätt i samklang med Sveriges internationella åtaganden. Vidare menar man att konventionen blir tillämplig på alla områden, att rättighetsperspektivet blir tydligare och att barnkonventions roll som rättskälla skulle stärkas. Generellt kan man utifrån Norge och Finland säga att den formella ställningen, framför allt i Norge, har blivit starkare men att denna formella ställning inte översatts fullt ut i en praktisk betydelse. Ett andra argument var just att en inkorporering skulle ge ökat genomslag för rättigheterna i samhället vilket alltså är tveksamt. Som redan konstaterats så har också rättigheterna i konventionen med tiden sedan inkorporeringen allt mer börjat tolkas utifrån inhemsk lag i Norge, vilket väcker frågan vilken betydelse inkorporeringen haft som inte också skulle ha kunnat uppnås med en långt driven transformering. Om man ser en förstärkning av barnrättigheternas formella ställning som ett mål i sig så har dock argumentet en viss grund medan det om ökat genomslag i samhället är svårare att belägga.

Ett tredje argument var att en svensk inkorporering skulle vara en markering av de mänskliga rättigheterna i ett internationellt perspektiv. I Sverige, Danmark och Norge förekommer det i stor omfattning argument om att just dessa länder har en påtagen roll som ledare i barnrättigheter på den internationella arenan. Att dessa länder, som också råkar vara några av relativt få länder i världen som har dualistiska rättssystem, inte skulle inkorporera barnkonventionen har därför ansetts skadligt för det internationella anseendet. Vi skulle alltså i Sverige ha ett särskilt ansvar att föregå med gott exempel och våra förutsättningar att vägleda exempelvis utvecklingsländer skulle alltså undermineras om vi i Sverige inte inkorporerade konventionen i svensk lag. Huruvida det svenska anseendet skadats av att Sverige inte inkorporerat barnkonventionen är svårt att avgöra, liksom om detta alls är skäl nog för att inlemma en internationell konvention i svensk lag. I Tyskland och delvis även Danmark var ju symbolvärdet snarast en anklagelse mot förespråkarna då de av motståndarna ansågs vilja ändra grundlagen utifrån något så ytligt och oseriöst som att det skulle skicka positiva signaler till omvärlden. Ett fjärde argument på listan var att Sverige genom EU-rätten och Europakonventionen nu har samlat på sig en förmåga att använda utländsk rätt i Sverige som undanröjer eller åtminstone mildrar tidigare kritik mot konventionen om att den skulle vara oklar och främmande för svenska förhållanden. Detta är nog i någon utsträckning sant för det finska konstitutionella systemet och

det är det nog också för det tyska men utan att egentligen kunna säga något om det svenska systemet så måste man ändå konstatera att EU-rätten och Europakonventionen till skillnad från barnkonventionen har sina egna domstolar vilket förstås förenklar dess tillämpning i Sverige. Bland argumenten mot en svensk inkorporering märks just de som på olika sätt anknyter till det faktum att en sådan skulle stå i motsättning till den svenska rättstraditionen. Utformningen och formuleringen av konventionen är sådan att den skulle skapa mer osäkerhet än vad den skulle förtydliga barns rättigheter i svensk rätt. Det norska fallet visar att detta har undvikits genom en anpassning av tillämpningen och något som kan liknas vid ett uppenbarhetskriterium i avgöranden om norsk lag strider mot konventionen. Vissa delar av konventionen har givits mer direkt effekt än andra baserat på hur lämpliga de är att tillämpa i norsk rätt. Detta visar alltså på att det inte behöver bli någon allvarlig osäkerhet kring barns rättigheter men samtidigt reser ju den nationella nyanseringen frågan om vad som egentligen var meningen med att inkorporera, utöver den symboliska betydelsen och de positiva signaler som den sänder. En del argument emot en inkorporering som fanns bland erfarenheterna i utlandet fanns inte med på den ursprungliga listan. Exempelvis så tas inte alla de argument som har med nationellt självstyre att göra upp men dessa invändningar togs upp i alla de studerade länderna och således får de anses vara belagda väl nog för att övervägas. Inte minst barnrättskommitténs möjliga inflytande över svensk politik och rättsutövning är en fråga som utifrån de utländska erfarenheterna bör diskuteras.

Vilka är för- och nackdelarna med en inkorporering?

De för och nackdelar med inkorporeringen som denna studie avsett att insamla har till stor del framgått av de föregående delarna i detta kapitel men det kan ändå vara värt att sammanfatta och i någon mån värdera dem. Genomgången av erfarenheterna i de fyra här studerade länderna visar att det finns få uppenbara fördelar med en inkorporering i sig. Barns juridiska och övriga ställning har i vissa avseenden stärkts i Norge men den praktiska implementeringen av den i rättsväsende och förvaltning begränsar betydelsen av detta. I Finland går det alltså inte att avgöra effekten av inkorporeringen i sig men problemen med implementering är desamma där. Kommunikationen med barnrättskommittén verkar inte påverkas på något avgörande sätt av huruvida ett land inkorporerat konventionen eller inte och den rådande synen på barn som självständiga medborgare med egna och särskilda rättigheter verkar mer ha att göra med en nordisk tradition och inte barnkonventionen. Framför allt visar dock erfarenheterna att eventuella fördelar med inkorporeringen inte kommer av sig själva, de är beroende av ett aktivt politiskt arbete som vi visserligen kan se i Norge men som vi också kan se i Sverige, men under lång tid inte kunde se i Finland. Allra tydligast kanske detta förhållande är i frågan om kunskapen om konventionen och barns rättigheter där det är arbete från statliga myndigheter som barnombudsmannen men även kommuner och civilsamhällesorganisationer som sprider kunskap till synes oavsett om landet inkorporerat barnkonventionen eller inte. Barnkonventionen både i sin inkorporerade och transformerade form måste betraktas som ett redskap och dess betydelse beror på om och hur man använder det.

De flesta fördelar med en inkorporering är alltså villkorade till arbetet som samhället är berett för att investera i genomförandet av den. Det verkar dock finnas åtminstone två fördelar som är omedelbara och inte beroende av särskilda insatser. Den första av dessa är att en inkorporering gör konventionen till ett något vassare redskap åt barnrättsorganisationer. Barnkonventionen är visserligen tillämplig i svensk lag redan idag och mer juridiskt arbete för barns egna rättigheter skulle kunna göras även utan en inkorporering men givet vilken central position konventionen har för barnrättsarbete i civilsamhället så skulle en stärkning av dess juridiska status också ha betydelse för detta arbete. Omfattningen eller långsiktigheten i denna effekt går förstås att diskutera men för exempelvis Rädda Barnen och UNICEF att kunna peka på att konventionen är svensk lag måste i någon utsträckning stärka deras sak. Huruvida detta alls är att räkna som en fördel kan det möjligtvis råda delade meningar om men givet att både barnrättigheter och civilsamhället är saker som nuvarande och tidigare regeringar sagt sig vilja stödja så är det rimligt att se det som en sådan. Den andra fördelen är relaterad till den första och på liknande sätt svår att värdera. Hur stort symbolvärde en inkorporering skulle ha här på hemmaplan och gentemot andra länder är svårt att säga men värdet borde rimligtvis vara större än noll. En inkorporering skulle "skicka signaler" om att barnkonventionen anses vara viktig i Sverige vilket indirekt kan påverka arbetet med barns rättigheter positivt. En inkorporering innebär alltså en fördel i detta sammanhang men som sådan vägs den mot de nackdelar som redan diskuterats. Kan alla de problem som sägs komma av att inkorporera en konvention i strid med svensk rättstradition motiveras av att det signalerar hängivenhet till konventionen och barns rättigheter till omvärlden? Norge har traditionellt sett haft minst lika hög profil som Sverige i barnrättsfrågor och en möjlig beskrivning av vad som skett där är att man valt fördelen att fortsätta vara en ledande nation inom barnrättigheter samtidigt som man försökt minska kostnaden för det i termer av därpå följande nackdelar. Man kunde behålla positionen som barnrättsland men en del av de svårigheterna med att ge konventionen direkt effekt i det norska rättsystemet som var nackdelen lindrades genom den redan beskrivna nyanseringen av den nationella tillämpningen.

När man bedömer betydelsen av något för att åstadkomma något annat så brukar man ibland skilja mellan nödvändiga och tillräckliga förutsättningar för det. En nödvändig förutsättning är en utan vilken det önskade inte kan ske och en tillräcklig förutsättning är en som i sig gör att det önskade uppfylls. Om målet är att stärka barns rättigheter i Sverige så verkar en inkorporering av barnkonventionen varken vara en nödvändig eller en tillräcklig förutsättning för det. Det går med andra ord att stärka barns rättigheter ändå och att man inkorporerar konventionen i nationell lag har visat sig inte göra det i sig. Detta är dock inte detsamma som att säga att en inkorporering är meningslös, som reform sett kan den vara en betydelsefull del i ett bredare arbete för att stärka barns rättigheter. Att få till ett verkningfullt sådant arbete är dock en uppgift som i de studerade länderna har visat sig vara långt större än att genomföra en inkorporering.

5. Sammanfattande slutsatser

Frågan om vad de internationella erfarenheterna säger om för och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen är förstås omfattande, liksom frågan vilka slutsatser man utifrån detta kan dra för Sverige. Att entydigt svara på dessa frågor utifrån denna internationella studie är därför svårt och svaret därmed osäkert. Eftersom uppdraget att genomföra denna internationella studie hade en tydligt konstruktiv ansats så är det ändå på sin plats med ett par sammanfattande slutsatser även om de riskerar att framstå som förenklingar av mycket mer komplexa frågor. De generella slutsatserna från denna studie kan sammanfattas i fyra punkter:

En inkorporering av barnkonventionen utgör i sig ingen avgörande skillnad

Genomgången av ställningstaganden gjorda kring konventionen och barns rättigheter i fyra olika länder visade att det inte finns några mönster i dessa som kan förklaras av huruvida barnkonventionen inkorporerats eller inte. De mönster som går att se i ställningstaganden kan i högre grad förklaras av en tydlig nordisk modell för barns rättigheter som ger sig uttryck i både en syn på barnet som en relativt självständig medborgare med egna rättigheter och i en välfärdsmodell som betraktar barn som föremål för angelägna sociala investeringar. Det nordiska förhållningssättet till barn tydliggörs av jämförelsen med Tyskland och inkorporeringen av barnkonventionen har alltså ingen avgörande påverkan på detta förhållningssätt.

Fördelarna av en inkorporering är huvudsakligen principiella

De fördelar med en inkorporering som har kunnat gå att identifiera i den internationella studien består framför allt i att barnkonventionen genom denna ges en större principiell betydelse. De som arbetar med barns rättigheter, ideellt eller professionellt i privat eller offentlig sektor, skulle kunna hänvisa till mer långtgående samhälleliga förpliktelser gentemot konventionen och Sveriges ställning som barnrättsland skulle i någon utsträckning gynnas i ett internationellt perspektiv. I ett avseende kan det verka nedslående att det är svårt att hitta mer reella fördelar för den faktiska tillämpningen av konventionen och barns ställning i samhället. Samtidigt bör det poängteras att barns rättigheter likt rättigheter i allmänhet är beroende av i vilken utsträckning de förtydligas och bekräftas och om konventionen ges en större principiell betydelse bland de som på olika sätt arbetar med barns rättigheter och i samhället i stort så kan detta eventuellt även ha indirekta effekter som är mer handfasta.

Nackdelarna är inte i sig avgörande utan beroende på fördelarna

Denna studie har i större utsträckning identifierat en avsaknad av fördelar än en förekomst av nackdelar med en inkorporering av barnkonventionen. Detta beror i stor utsträckning på att nackdelarna liksom fördelarna är svårbedömda, inte minst de som har att göra med nationellt självbestämmande. Det är trots detta ändå tydligt att den synbara bristen på betydelse i positiv bemärkelse följs åt av en brist på betydelse i negativ bemärkelse. Det går utifrån denna studie inte att säga att en inkorporering av konventionen är oförenlig med nationell rättstradition eller att den leder till oöverstigliga problem för rättsutövning och förvaltning. Det går inte heller att säga att en inkorporering nödvändigtvis skulle leda till en begränsning av eller kompromiss med svenskt barnrättsarbete. Att döma av det vägledande norska fallet skulle en inkorporering leda till en betydande anpassning av lagar, regler och praxis och i vilken grad detta är en nackdel som talar mot en inkorporering beror i slutänden på värderingen av de fördelar som beskrivs ovan.

Resultatet av en inkorporering beror på hur man arbetar med och för den

De här beskrivna för och nackdelarna av en inkorporering har alltså inte visat sig vara av avgörande betydelse för barnrättsarbete eller ens konventionens ställning. Slutsatsen är istället att en inkorporering av de internationella erfarenheterna att döma inte är så förpliktigande som både förespråkare och motståndare uppger. De länder som har barnkonventionen inkorporerad har inte per automatik en bättre situation på barnrättsområdet men de har inte heller hindrats eller styrts i negativ riktning i sitt arbete i någon noterbar utsträckning. Inkorporeringen är sekundär till den politiska viljan att arbeta med konventionen och barns rättigheter, den kan inte på juridisk väg direkt styra politiken om politiken inte vill bli styrd. Däremot kan en inkorporering bli ett verktyg i händerna på en politisk rörelse som redan är övertygad om det rätta i att stärka barns rättigheter i enlighet med barnkonventionen.

Källförteckning

- Aasland Gisholt, Marianne 2007. *Barns rett til å bli hørt ved omsorgsovertakelse* (Masteroppsats). Oslo: Universitetet i Oslo
- Andresen, Astri, Ólöf Garðarsdóttir, Monica Janfelt, Cecilia Lindgren, Pirjo Markkola och Ingrid Söderlind (red.) 2011. *Barnen och välfärdspolitiken: Nordiska barndomar 1900-2000*. Stockholm: Dialogos förlag
- Arnason, Agust Thor 2004. »Den gode staten: Menneskerettigheter i Norden« i *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, (22:2), 129-134
- Backer, Inge Lorange 2002. »Om gjennomføring av barnekonvensjonen i norsk rett« i *Bonus pater familias - Festskrift til Peter Lødrup*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Barneombudet 2013. *Tildelingsbrev til Barneombudet for 2013*. Oslo: Barne og Likestillningsdepartement
- Barneombudet 2012. *Tildelingsbrev til Barneombudet for 2012*. Oslo: Barne og Likestillningsdepartement
- Barneombudet 2011. *Tildelingsbrev til Barneombudet for 2011*. Oslo: Barne og Likestillningsdepartement
- Barneombudet 2010. *Tildelingsbrev til Barneombudet for 2010*. Oslo: Barne og Likestillningsdepartement
- Barneombudet 2009. *Tildelingsbrev til Barneombudet for 2009*. Oslo: Barne og Likestillningsdepartement
- Barneombudet 2008. *Tildelingsbrev til Barneombudet for 2008*. Oslo: Barne og Likestillningsdepartement
- Barne, likestillnings och inkluderingsdepartementet 2011. *Arbeid med enslige mindrerige asylsøkere og flyktinger*. Oslo: Barne, likestillnings och inkluderingsdepartementet
- Barne, likestillnings och inkluderingsdepartementet 2010. *Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe om håndtering av surrogatisaker*. Oslo: Barne, likestillnings och inkluderingsdepartementet
- Barnombudsmannen 2009. *Barnets rettigheter i två årtionden i Finland – Barnombudsmannens årsbok 2009*. Helsingfors: Barnombudsmannens byrå
- Bjerke, Håvard 2011. ”Its the way they do it: Expressions of Agency in Child-Adult Relations at Home and School” i *Child and Society*, (25), 93-103
- Bradley, David 1998. ”Children’s welfare, children’s rights and political economy in Finland” i *The International Journal of Children’s Rights* (6), 1–21
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002. *Übereinkommen über die Rechte des Kindes - UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Bundestag 17/13223 *Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz)*. Berlin: Deutscher Bundestag
- Bundestag 17/11650 *Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Ergänzung des Artikels 6 zur Klarstellung der Kinderrechte)*: Berlin: Deutscher Bundestag
- Bundestag 17/10118 *Gesetzesentwurf der Fraktion Die Linke: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur grundgesetzlichen Verankerung von Kinderrechten)*. Berlin: Deutscher Bundestag
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark. UN doc. CRC/C/DNK/CO/4 2011

- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark. UN doc. CRC/C/15/Add.151 2001
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark. UN doc. CRC/C/15/Add.33 1995
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. UN doc. CRC/C/FIN/CO/4 2011
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. UN doc. CRC/C/OPAC/FI/CO/1 2005
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. UN doc. CRC/C/15/Add.132 2000
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. UN doc. CRC/C/15/Add.53 1996
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany. UN doc. CRC/C/DEU/CO/3-4 2014
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany. UN doc. CRC/C/15/Add.226 2004
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany. UN doc. CRC/C/15/Add.43 1995
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Norway. UN doc. CRC/C/NOR/CO/4 2010
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Norway. UN doc. CRC/C/15/Add. 262 2005
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Norway. UN doc. CRC/C/15/Add.126 2000
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Norway. UN doc. CRC/C/15/Add.23 1994
- Cremer, Hans 2011. *Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz als Maßnahme zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention?* Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte
- Det etiske råd 2002. *Udtalelse om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret*. København: Det etiske råd
- DS 2011:37. *Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen – en kartläggning*. Stockholm: Regeringskansliet
- DS 2005:59. *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken: Delrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken*. Stockholm: Regeringskansliet
- Egelund, Tine 2003. ”Børns tarv og børns ret: Varetages de nødvendige hensyn til barnet i børneforsøgs-sager?» i *Dansk sociologi*, (14:2), 40-57
- Emberland, Marius 2004. ”Internasjonale tilsynsorganers synspunkter på oppfølgingen av Norges menneskerettighetsforpliktelser” i *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter* (24:2), 206-221
- Eichberger, Michael 2000. ”Monism or dualism?” i *La Revue administrative* (53:2), 10-17
- Engelstad, Fredrik och Ødegård, Guro (red.) 2003. *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Evers, Adalbert och Guillemard, Anne Marie (red.) *Social policy and citizenship: the changing landscape*. Oxford: Oxford University Press
- Folketinget B 104 2013-2014. *Forslag til folketingsbeslutning om inkorporering af FN's børnekonvention i dansk ret*. København: Folketinget
- Folketinget 2003/1 BSF 30. *Forslag til folketingsbeslutning om inkorporering af FN's børnekonvention i dansk ret*. København: Folketinget
- Folketinget B72, 2002-03. *Forslag til folketingsbeslutning om børns rettigheder i samfundet*. København: Folketinget
- Gerhard, Ute (red.) 2008. *Kind – Gerechit?*. Berlin: Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie
- Gustavsson, Malin och Wulff, Antonia 2011. *För mer rättvisa – ett metodmaterial för skolan om barnkonventionen*. Helsingfors: Folkhälsans förbund
- Gjerde, Ana 2009. *Mulighet til å påverke? En analyse av interesseorganisasjoners for å bedre omsorgssituasjonen til enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Universitetet i Oslo
- Gording Stang, Elisabeth och Lidén, Hilde 2014. *Barn i asylsaker - Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, berunder høring av barn*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Gording Stang, Elisabeth 2012. "Barns rett till familie og omsorg, særlig om barnevernet" i Høstmaeling, Njål, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (red) *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gundersen, Laila Kristin Dokken 2009. *Høring av barn - en gjennomgang av regelverk og praksis etter gjennomføring av barnekonvensjonen i norske rett* (Masteroppsats). Oslo: Universitetet i Oslo
- Haikkola, Lotta och Rissotto, Antonella 2007. "Legislation, Policy and Participatory Structures as Opportunities for Children's Participation? A Comparison of in Finland and Italy" i *Children, Youth and Environments* (17:4), 352-387
- Halvorsen, Marit och Sinding Aasen, Henriette 2012. "Barns rett till helsetjenster" i Høstmaeling, Njål, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (red) *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hansen, Søren Gade 2007. *Rettigheder for børn i Danmark og Sverige*. København: Dansk center for undervisningsmiljø
- Haugli, Trude 2012. "Hensynet till barnets beste" i Høstmaeling, Njål, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (red) *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hearn, Jeff, Tarja Pösö, Carole Smith, Sue White och Johanna Korpinen 2004. "What is child protection? Historical and methodological issues in comparative research on lastensuojelu/child protection" i *International Journal on Social Welfare* (13), 28–41
- Heyerdahl, Frøydis 2012. "Retten till ikke-diskriminering" i Høstmaeling, Njål, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (red) *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hjerman, Reidar 2005. »Barnekonvensjonen i en klinisk hverdag» *Tidsskrift for norsk psykologforening* 42, 1112–1114
- Høstmaeling, Njål, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (red.) 2012. *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ifland, Anna Maria 2010. "Synet på barnets beste i diskurser om kontaktstøtte i Norge og Tyskland« i *Barn*, 4, 29-47

- Kalland, Mirjam och Sinkkonen, Jari 2001. "Finish children in foster care: Evaluating the breakdown of long-term placements" i *Child Welfare* (80), 513-527
- Kofod Olsen, Birgitte 2007. "Internationale menneskerettigheder og dansk lov - Fra international ret til dansk praksis" i *Den ny verden* (2006:4), 21-36
- Kjørholt, Anne Trine (red.) 2010. *Barn som samfunnsborgere – til barnets beste?*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kjørholt, Elin Saga 2012. "Prinsippet om barnets rett till liv, overlevelse och optimal utvikling" i Høstmaeling, Njål, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (red) *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kunnskapsdepartementet 2012. *Foreskrift om rammeplan for barnehagelaererutdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Lavikainen, Marjo och Oranen, Mikko 2013. *Fungerande barnskydd: Utredningsgruppens slutrapport*. Helsingfors: Social och Hälsovårdsministeriet
- Law Library of Congress 2007. *Children's rights: International and national law and practice – Germany*. Washington: Library of Congress
- Lütke, Anne 2007. *Parlamentarischer Abend: Kinderrechte ins Grundgesetz*. Berlin: Bundestag
- Maywald, Jörg 2009. "Die UN-Kinderrechtskonvention Ihr Umsetzungsstand in Deutschland im Bereich des Kinderschutzes" i Nothhaft, Susanne (red.) *UN-Kinderrechtskonvention Impulse für den Kinderschutz*. München: Deutsches Jugendinstitut
- Maywald, Jörg 2008. "Kinderrechte als Leitbild – Kinder schützen, fördern, beteiligen" i Gerhard, Ute (red.) *Kind – Gerecht?*. Berlin: Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie
- Mchangama, Jacob 2013. *Internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret: En rapport om konsekvenserne af Danmarks mulige inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af klageadgang til menneskerettighedsorganer*. Köpenhamn: Justisministeriet
- Morel, Nathalie, Bruno Palier och Joakim Palme 2012. *Towards a Social Investment Welfare State – Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press
- Morel, Nathalie, Bruno Palier och Joakim Palme 2012B. "Beyond the welfare state as we know it?" i Morel, Nathalie, Bruno Palier och Joakim Palme 2012. *Towards a Social Investment Welfare State – Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press
- Nikolai, Rita 2012. "Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world" i Morel, Nathalie, Bruno Palier och Joakim Palme. *Towards a Social Investment Welfare State – Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press
- Nothhaft, Susanne (red.) 2009. *UN-Kinderrechtskonvention: Impulse für den Kinderschutz*. München: Deutsches Jugendinstitut
- NOU 2004: 23. *Barnehjem og spesialskoler under lupen. Nasjonal kartlegging av omsorgsvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945–1980*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2005:9. *Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene forsosiale saker*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2006:9. *Kvalitetssikring av sakkyndigerapporter i barnevernsaker*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2009:5. *Farskap og annen morskap. Fastsettelse og endring av foreldreskap*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning

- NOU 2009:8. *Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2009:9. *Med barnet i fokus– en gjennomgang av barnelovens regler om foreldreansvar, bosted og samvær*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2009:14. *Et helbetlig diskrimineringsvern Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2009:21. *Adopsjon – til barnets beste. En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2009:22. *Det du gjør, gjør det belt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2011:18. *Struktur for likestilling*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2011:20. *Ungdom, makt og medvirkning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning.
Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2012: 5. *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- NOU 2012: 15. *Politikk for likestilling*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning
- Prop. 7 L 2009–2010 *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i adopsjonsloven og barnevernloven*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- Prop. 40 L 2010–2011 *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i barnevernloven (krav til politiattester mv.)*. Oslo: Barne- likestillings og inkluderingsdepartement
- Prop. 43 L 2011–2012 *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i barnevernloven*. Oslo: Barne- likestillings og inkluderingsdepartement
- Prop. 50 L 2011–2012 *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i statsborgerloven*. Oslo: Barne- likestillings og inkluderingsdepartement
- Prop. 106 L 2012–2013 *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i barnevernloven*. Oslo: Barne- likestillings og inkluderingsdepartement
- Prop. 85 L 2012–2013 *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i barnelova (barneperspektivet i foreldretrivster)*. Oslo: Barne- likestillings og inkluderingsdepartement
- RP 67/2013 rd 2013 *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om elev- och studerandevård och till vissa lagar som har samband med den*. Helsingfors: Riksdagen
- RP 137/2010 rd 2010 *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen*. Helsingfors: Riksdagen
- Quennerstedt, Ann 2010. “Children but not quite Humans? Critical Reflections on the Hampering Effect of the 3 p’s” i *International Journal on Human Rights*, no 18, pp. 619-635
- Quennerstedt, Ann 2009. “Balancing the Rights of the Child and the Rights of Parents in the Convention on the Rights of the Child” in *Journal of Human Rights*, no8, pp. 162-176
- Rutanen, Niina 2011. “Space for toddlers in the guidelines and curricula for early childhood education and care in Finland” i *Childhood* (18:4), 526-539

- Röda korset 2011. *En svensk straffrättslig reglering av tortyr – skrivelse av svenska röda korset 2011/11*. Stockholm: Röda korset
- Sandberg, Kirsten 2012. "Barns rett till å bli hørt" i Høstmaeling, Njål, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (red) *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sandberg, Kirsten 2012. "Asylsøkende barns rettigheter" i Høstmaeling, Njål, Elin Saga Kjørholt och Kirsten Sandberg (red) *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sandberg, Kirsten 2010. "Barns rett til medbestemmelse – et juridisk perspektiv" i Kjørholt, Anne Trine (red.) *Barn som samfunnsmedborgere – til barnets beste?*. Oslo: Universitetsforlaget
- Schiratzki Johanna 2005. *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige*. Uppsala: Iustus förlag
- Schultz Jørgensen, Per, Ingrid Leth och Edith Montgomery 2013. "Børnekonventionen: Børn svøbt i ord". <http://www.psykologeridanmark.dk/> 2014-05-05
- Sedlmayer, Sebastian 2009. "Kinderrechte ins Grundgesetz: Eine Verbesserung für den Kinderschutz?" i Nothhaft, Susanne (red.) *UN-Kinderrechtskonvention: Impulse für den Kinderschutz?*. München: Deutsches Jugendinstitut
- Skjørten, Kristin 2013. "Children's voices in Norwegian custody cases" i *International Journal of Law, Policy and the Family*, 27, 3, 289-309
- Skjørten, Kristin 2010. "Barns meninger om samvaer" i Kjørholt, Anne Trine (red.) *Barn som samfunnsmedborgere – til barnets beste?*. Oslo: Universitetsforlaget
- Skutta, Sabine 2007. *Parlamentarischer Abend: Kinderrechte ins Grundgesetz*. Berlin: Bundestag
- Social och hälsovårdsministeriet 2005. *Ett Finland för barnen: Finlands nationella handlingsplan som förutsätts av FN:s generalförsamlings specialsession om barn*. Helsingfors: Social och hälsovårdsministeriet
- SOU 2010:5. *Skolgång för alla barn*. Stockholm: Fritzes förlag
- SOU 2000:77. *Ombändertagen - Sambällets ansvar för utsatta barn och unga*. Stockholm: Fritzes förlag
- Sourander, Andre och Turunen, Merja-Maaria 1998. "Psychiatric hospital care among children and adolescents in Finland: a nationwide register study" i *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* (34), 105-110
- Statsrådet 2009. *Statsrådets redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna*. Helsingfors: Statsrådet.
- Søvig, Karl Harald 2009. *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i motet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Trägårdh, Lars, Per Selle, Lars Skov Henriksen och Hanna Hallin (red.) 2013. *Civilsambället klämt mellan stat och kapital: välfärd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS förlag.
- Trägårdh Lars 2013. "Statsindividualismen och civilsambället" i Trägårdh, Lars, Per Selle, Lars Skov Henriksen och Hanna Hallin (red.) *Civilsambället klämt mellan stat och kapital: välfärd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS förlag.
- Trägårdh Lars och Lars Svedberg 2012. "The iron law of rights : citizenship and individual empowerment in modern Sweden" i Evers, Adalbert och Guillemond, Anne Marie (red.) *Social policy and citizenship : the changing landscape*. Oxford: Oxford University Press
- Trägårdh, Lars och Vamstad, Johan 2010. *Barnet som medborgare*. Stockholm: Rädda barnen
- Ulfstein, Geir 2012. "Den rettslige betydningen av avgjørelser fra menneskerettslige konvensjonsorganer" i *Lov og rett*, (51:9), 552-570

- Undervisnings och kulturministeriet 2007. *Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd: Tyngdpunkten vid förebyggande och tidigt ingripande*. Helsingfors: Undervisnings och kulturministeriet
- UNICEF 2014. *Kinderrechte ins Grundgesetz*. Köln: Deutsches Komitee für UNICEF
- Utbildningsstyrelsen 2014. Ändring av grunderna för förskoleundervisningens läroplan. Helsingfors: Utbildningsstyrelsen
- Utbildningsstyrelsen 2010. *Grunderna för förskoleundervisningens läroplan 2010, Föreskrifter och anvisningar 2010:21*. Helsingfors: Utbildningsstyrelsen
- Utdanning og forskningsdepartementet 2010. *Foreskrift om rammeplan for grunnskolaerutdanning for 1-7 og 5-10 trinn*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Utdanning og forskningsdepartementet 2009. *Rammeplan for førskolaerutdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Utdanning og forskningsdepartementet 2005. *Rammeplan for siosionomutdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Utdanning og forskningsdepartementet 2003. *Rammeplan for allmenlaerutdanningen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Vamstad, Johan 2012. "National NGO:s monitoring international rights: Are there regime types in children's rights?" I *The International Society for Third Sector Research 10th International Conference*, Sienna 10:e till 13:e juli 2012
- Wahlström, Ninni 2009. "The Struggle for the Right to Education in the European Convention on Human Rights" in *Journal of Human Rights*, no 8, pp. 150-161
- Wijkström, Filip (red.) 2012. *Civilsambället i samhällskontraktet – en antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press
- Ytrehus, Siri 2004. *Fattige barn i Norge – Hvem er de og hvor bor de? Fafo-rapport 445*. Oslo: Fafo

Press och annan media

- Aftenposten 2011-10-19 "Barn - eller bare utlendinger?"
- Dagsavisen 2014-02-17 "Tar i bruk barnekonvensjonen mot byrådet"
- Deutscher Bundestag 2013-06-26 "Skepsis gegenüber Kinderrechten im Grundgesetz"
- Ditt Oslo 2014-02-12 "Klager barnehagesaken inn for Fylkesmannen"
- Focus Online 2012-11-16 "Bündnis mit neuem Vorstoß für Kinderrechte im Grundgesetz"
- Focus online 2009-06-04 "Steinmeier – Kinderrechte im Grundgesetz verankern"
- Frankfurter Rundschau 2009-04-03 "Kinderrechte ins Grundgesetz"
- Politiken 2013-09-02 "FN's børnekonvention lever uden for dansk politik
- Andre lande har valgt at gøre konventionen til en ufravigelig rettesnor. Det bør også ske i Danmark. "
- SPD Bundestagsfraktion 2011-11-24 (pressmeddelande) "Kinderrechte müssen in Deutschland massiv gestärkt werden"
- Tidskriften Folk 2013(2) Krönika (Jan Halvor Harsen) "Norsk dobbeltmoral om barns rettigheter"

Internetkällor

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hemsida 2014-07-03: www.bmfsfj.de

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hemsida 2014-05-30: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

Børns vilkår hemsida 2014-05-05: http://www.bornsvilkar.dk/NewsArchive/2013/09/Brev-til-ministren.aspx#.U4X6nXJ_tNt2014-05-05

Jugend und Familienministerkonferenz der Länder hemsida 2014-07-03: www.jfmk.de

Norska lovdata hemsida 2014-05-30: www.lovdata.no

Sjumilasteget hemsida 2014-04-08: www.sjumilasteget.no

Sozialdemokratische Partei Deutschlands hemsida 2014-05-13: http://www.spd.de/aktuelles/70854/20120404_kinderrechte_muessen_einklagbar_sein.html

Westdeutscher Rundfunk (WDR) hemsida 2014-05-13: <http://www1.wdr.de/themen/politik/kinderrechte112.html>

I arbetsrapportserien vid Ersta Sköndal högskola ges möjlighet att ge ut delrapporter, delresultat av större studier och aktuella kunskapsöversikter.