

Justitieombudsman, övervakare av barnets rättigheter

Inledning

Denna artikels rubrik är i översättning densamma som rubriken på en juridisk artikel som dåvarande biträdande justitieombudsman Riitta-Leena Paunio år 2001 publicerade i den juridiska facktidskriften *Lakimies* (*Lakimies* 6–7/2001, s. 977–989; nedan avses med ”artikeln” just denna artikel, om inte annat nämns). De i artikeln framförda tankarna om tillsynen som gäller ett barns grundläggande och mänskliga rättigheter står sig fortfarande, varför det finns anledning att ta upp dem här. Utgående från artikeln är det också lätt att skissera upp de sedermera uppkomna förändringarna i justitieombudsmannens arbete beträffande barnets rättigheter, och att blicka framåt. Synsättet är befogat också av den anledningen att FN-konventionen om barnets rättigheter antogs år 1989 och fyllde 20 år i november 2009.

Att en artikel som skrevs för åtta år sedan fortfarande är aktuell kan vara ett tecken på att justitieombudsmannens arbetssätt och -principer när det gäller bevakning av barnets rätt inte så mycket har förändrats sedan artikeln skrevs. Förfaringssätten i det ärendekomplex som bildas av barns rättigheter hade år 2001 redan etablerats, utgående från förfaranden som redan hade uppstått i det ärendekomplex som omfattade social- och hälsovården.

Under samma tid har utvecklingen varit snabb hos andra aktörer som har hand om övervakningen av barnets grund- och mänskliga rättigheter. Nya övervakare och rättighetsfrämjande organ har tillkommit, och även de aktörer som funnits sedan tidigare tycks ha blivit aktivare. Jag vill här presentera några exempel och avslutar med att fråga om dessa exempel behöver beaktas i det tillsynsarbete som justitieombudsmannen bedriver och hur detta i så fall skulle ske. Till att börja med återknyter jag till artikeln från år 2001 och det som där förs fram.

Från önskemål av riksdagen till specialuppdrag för justitieombudsmannen

Riksdagens justitieombudsman har så att säga ett specialuppdrag när det gäller övervakning av barns rättigheter, trots att detta uppdrag inte finns nämnt vare sig i grundlagen eller i lagen om riksdagens justitieombudsman från år 2002. I artikeln ingår en beskrivning av den situation som hade lett till uppkomsten av detta uppdrag.

År 1997 hade riksdagen till behandling ett ärende som gällde grundande av en tjänst som andra biträdande justitieombudsman. Samtidigt hade det i riksdagen diskuterats om det i Finland fanns behov av en tjänst som barnombudsman eller barnfullmäktige, något som bl.a. hade föreslagits i statsrådets barnpolitiska redogörelse 1995. Dessa frågor buntades samman i förslaget om grundandet av den andra biträdande justitieombudsmanstjänsten (RP 129/1997). Under förslaget behandling i riksdagen konstaterades det dock att främjandet av barnets rättigheter i detta sammanhang inte var ett ställningstagande till frågan om en särskild tjänst som barnombudsman behövdes eller inte (GrUB 5/1997).

I enlighet med riksdagens uttalade önskan förstärktes tillsynen av barns rättigheter. Barnets rätt intogs 1.9.1998 som en separat ärendegrupp för andre biträdande justitieombudsmannen, och ingår från år 1998 i justitieombudsmannens årliga berättelse till riksdagen. Till uppdraget valdes då artikelns författare, biträdande justitieombudsman Riitta-Leena Paunio, och hon behöll uppdraget även efter att hon 1.1.2002 blev riksdagens justitieombudsman.

De mest förekommande ärendena i ämnesgruppen är numera fall som gäller barnskydd, tvister mellan föräldrar om barnens vårdnad, umgängesrätt eller underhållsbidrag, bortförande av egna barn efter skilsmässa eller adoptionsförfaranden. Eftersom klassificeringen av ett klagomålsärende som en fråga om ett barns rättigheter inte alltid är så entydig, hålls synvinkeln som gäller ett barns rättigheter alltid öppen i alla ärenden, som ett genomgående tema.

Barnets rättigheter och svårigheterna att göra dem gällande

Vilka är då de rättigheter för barn som justitieombudsmannen ska övervaka? I artikeln hänvisas till barnets grundläggande rättigheter enligt grundlagen och till FNs konvention om barnets rättigheter. Där betonas barnets grundlagsenliga rätt till positiv särbehandling, för att deras jämlikhet i relation till vuxenbefolkningen ska tryggas (6 § 3 mom. i grundlagen,

RP 309/1993 rd, sid. 45). Det allmänna har också skyldighet att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn, för att ge dem möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. (19 § i grundlagen).

Särskilt stor uppmärksamhet ägnas i artikeln åt barnets rättigheter, så som dessa uttrycks i FNs barnkonvention. Det är ju fråga om ett speciellt dokument om mänskliga rättigheter, eftersom det uteslutande gäller barn. Samtidigt berörs också alla de svårigheter som konventionens tillämpning leder till i det praktiska tillsynsarbetet. Svårigheterna gäller exempelvis övervakningen av barnets ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Orsaken är att det i en världsomspännande konvention inte går att för rättigheter av detta slag ställa upp sådana förpliktande standarder som gör det möjligt att bedöma rättigheternas realisering på inhemsk nivå, utan varje medlemsstat måste för egen del försöka säkerställa barnets rätt enligt konventionen "med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser" (art. 4). Genomförandet "till det yttersta" betyder i praktiken att det bedöms huruvida de offentliga medlen budgeterats enligt lagen och med beaktande av de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. Till detta problem återkommer jag nedan.

För det andra tas det i artikeln fram de svårigheter som förknippas med tillämpningen av principen med barnets bästa (art. 3). Orsaken är att barnets bästa är ett odefinierbart begrepp, dess innebörd bestäms med separata överväganden för varje specifikt fall. Särskilt besvärliga är frågorna i art. 12 om barnets rätt att framföra sina önskemål, i kombination med barnets bästa i enskilda fall, likaså är det besvärligt att bedöma när ett barns bästa och dess föräldrars bästa kan bedömas stå i konflikt sinsemellan (9 art. t.ex.).

Det konstateras dock i artikeln att svårigheterna med tillämpningen av bestämmelserna om barnets rättigheter inte har varit till hinder för tillsynsuppdraget. Nu, flera år efter att artikeln skrevs, kan vi konstatera att det verkligen inte var ett hinder. Jag vill nedan referera några exempel på tolkningen av barnets rätt, som ingick i den år 2001 publicerade artikeln. I sammanhanget kommer jag att med några exempel också belysa den utveckling som skett efter ställningstagandena.

Tillsynen av barnets rättigheter i justitieombudsmannens arbete

Barnskydd

I artikeln beskrivs tillsynsuppdraget med en ofta använd klassificering. Rättigheterna för barn kan uppdelas i tre grupper: rättigheter i anslutning till att skydda barn, rättigheter som syftar att trygga barnen deras andel av samhällets resurser samt rättigheter som ska ge barnen rätt att medverka i de beslut som gäller dem (exempel RP 163/2004 rd, sid. 2).

Tillsynsarbetet som gäller barnskydd är, som det framförs i artikeln, i huvudsak konventionellt barnskyddsarbete, låt vara att det i artikeln konstateras att skyddsbegreppet i konventionen ska ges en bred tolkning. I artikeln behandlas rätten för barn som är placerade i vård utanför hemmet att träffa och hålla direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. (FN-konventionen, art. 9.3). Vid den tid artikeln skrevs var ämnet mycket aktuellt, till följd av ett avgörande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (K & T v. Finland, 12.7.2001). Ur justitieombudsmannens synvinkel har problemet med begränsningen av kontakterna särskilt varit att hindrandet av kontakten i praktiken alltid inte har byggt på ett uttryckligt beslut, så de berörda personerna har inte haft möjlighet att överklaga beslutet till högre instans. Det ges i artikeln hänvisningar till avgöranden från åren 1998–2000 och till förslag till precisering av lagstiftningen.

Om beslutandet om begränsningar av kontakterna mellan föräldrarna och barn som är placerade i vård utanför hemmet stiftades senare exaktare regler i form av en reform av barnskyddslagen år 2006. I sin proposition tog regeringen i flera sammanhang stöd av justitieombudsmannens ställningstaganden, bl.a. just beträffande reglerna som gällde begränsning av kontakterna mellan barn som är placerade i vård utanför hemmet och föräldrar (RP 225/2004 rd, sid. 75). Samma år avgav den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ett utslag som gällde Finland, där det sades att skyddet för familjelivet mellan ett omhändertaget barn och dess förälder kränkts, bl.a. av den anledningen att det inte fattats något överklagbart beslut om begränsning av umgängesrätten. I fallet ifråga hade man börjat fatta beslut först efter justitieombudsmannen hade ingripit i saken på grund av ett klagomål. (R v. Finland, 30.5.2006).

Ett annat viktigt exempel på barnskydd gällde övervakningen av vården och vårdförhållanden av omhändertagna barn (barnkonventionen, art 3.3). I artikeln sägs att det med tanke på justitieombudsmannens övervakningsuppdrag är särskilt viktigt att försäkra sig om att den stadgade tillsynen av barnskyddsinstitutionerna och fosterfamiljerna är ändamålsenligt anordnad

och att den fungerar på avsett sätt. Justitieombudsmannen hade år 1999 gjort ett omfattande avgörande om övervakningen av ett privat barnhem (779/98 och 1897/98). Senare, år 2002, uppmärksammades tillsynen på nytt, i ett avgörande som gällde realiseringen de av grundläggande rättigheterna för barn i statliga skolhem (3170/01). I samband med den ovan nämnda reformen av barnskyddslagen preciserades bestämmelserna om övervakning av vården utanför hemmet; också härvidlag bildade ställningstaganden av justitieombudsmannen en viktig grund för reformbehovet (RP 225/2004 rd sid. 113).

Som exempel på hur justitieombudsmannen övervarar barnskyddet i vidare bemärkelse nämndes i artikeln ett avgörande från år 2000, som gällde vissa rättigheter för minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare. Justitieombudsmannen såg som brister bl.a. det att en del av dessa barn som en följd av behandlingsprocessen beviljades uppehållstillstånd, som dock inte innebar rätt till återförening av barnen och deras föräldrar i Finland. Av denna anledning gav förfarandet inte barnen den rätt de borde ha enligt 10 art. i barnkonventionen (2822/99). Justitieombudsmannen höll öga med hur fallet utvecklades under de därpå följande åren, och bad bl.a. inrikesministeriet om en utredning i ärendet. År 2004 kunde det konstateras att situationen avsevärt förbättrats beträffande vissa andra missförhållanden, som handläggningstidernas längd och utbildningen av dem som hade till uppgift att tala med barnen. Förfarandet utvecklades vidare för att handläggningen av ärenden som gällde återförening av familjerna skulle bli snabbare, och därvid ansåg justitieombudsmannen att ärendet inte längre förutsatte ytterligare åtgärder (2726/02).

Barnens andel av samhällets resurser

När ett klagomål gäller ett barns tillgång på tjänster, är det fråga om i vilken mån barnet får del av samhällets resurser, sägs det i artikeln. Klagomål av detta slag hade börjat inflyta till justitieombudsmannen under 1990-talets senare hälft, när Finland befann sig i ekonomisk kris. Klagomålen kunde t.ex. gälla tandreglering för barn, utbildningsarrangemang medan lärarna var permitterade eller att en lagstadgad dagvårdsplats inte kunde tillhandahållas.

Ett exempel som togs upp i artikeln var försummelser av Esbo stad med anordnandet av dagvård; dessa försummelser var så grova att de rentav ledde till prövning om väckande av åtal. Föräldrar hade i Esbo lämnats utan kommunal dagvårdsplats trots att de enligt lag hade subjektiv rätt till sådan (11 a § i dagvårdslagen). Det allmännas skyldighet att anordna dagvårdstjänster nämns också i barnkonventionen, (art. 18.3). I ärendet hade utretts att stadens ekonomiska svårigheter hade påverkat stadsfullmäktiges beslut om anslag för dagvården. Det visade sig dock att det inte gick att väcka åtal. Besluten om anslag hade nämligen inte direkt samband med dagvårdsplatsernas tillräcklighet, eftersom det förekom många lösnin-

gar av flera olika organ som indirekt bidrog till situationen. Det var alltså inte möjligt att precisera de organ som bar ansvaret.

Dock gav justitieombudsmannen staden en anmärkning. Han skickade också ett meddelande till social- och hälsovårdsministeriet om att det synbarligen i lagstiftningen inte fanns tillräckligt effektiva medel som kunde berättiga privata intressen att utföra tjänster som de enligt lag har rätt till (1355/99).

I artikeln hänvisades också till justitieombudsmannens åtgärder med anledning av vården av minderåriga mentalvårdspatienter. I Finlands första periodiska rapport till kommittén för barnets rättigheter år 1994 konstaterades det att det i Finland hade förekommit att barn på ett psykiatriskt sjukhus hade placerats i samma avdelning som vuxna (CRC/C/8/Add.22 punkt 387, sid. 63). Justitieombudsmannen hade ingripit av den anledningen att sådant förekom regelbundet, och hade då samtidigt observerat att barns möjligheter att få psykiatrisk vård inte hade anordnats på ändamålsenligt sätt. Också barn med brådskande behov av vård hade varit tvungna att vänta oskäligt länge på vården, i värsta fall över ett halvår. I slutet av år 1997 hade justitieombudsmannen uppmärksammat social- och hälsovårdsministeriet på detta missförhållande (1052/96). I artikeln nämns att man senare gick in för att förbättra tillgången på mentalthälsovårdstjänster, så att riksdagen beviljade särskilda anslag för detta ändamål, och år 2001 stadgade riksdagen om så kallad vårdgaranti på detta område. Vårdgarantin för den övriga hälso- och sjukvårdens del trädde i kraft först 1.3.2005.

Dock hade justitieombudsmannen orsak att ingripa i problemen med psykiatrisk vård för barn även senare. Så sent som år 2005 kom det fram att kötiden till en barnpsykiatrisk avdelning var sex månader, dubbelt så lång som den stadgade maximitiden. Det barn som saken gällde hade intagits på en avdelning för vuxna, vilket med hänsyn till barnets rätt var problematiskt. Det hade dock förekommit särskilda problem med anordnandet av avdelningsplats för barnet i brådskande ordning, och dessa problem gällde hela det berörda sjukvårdsdistriktet (1205/05). Motsvarande problem i andra sjukvårdsdistrikt hade kommit till justitieombudsmannens kännedom under inspektioner i psykiatriska sjukhus (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2005, sid. 203–209, och den särskilda berättelsen Barn, familjevald och myndigheternas ansvar 2006, sid. 29–30).

Motsvarande problem med tillgången till tjänster kom fram i samband med tandreglering för barn. Referat av besluten om dessa problem finns i justitieombudsmannens berättelser 2001 (sida 227), 2002 (sid. 155–158) och 2004 (sid. 229).

Resursfrågorna var sålunda starkt betonade i tillsynen år 2001 av ett barns grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, något som också kommer fram i artikeln. Justitieombudsmannen hade ställt krav på preciseringar av de i lagstiftningen definierade rättigheterna och på inriktning av de resurser som krävs för detta. Justitieombudsmannen inskräppte samtidigt betydelsen av uppföljning och övervakning, eftersom med hjälp av dem kan man säkerställa att rättigheterna uppfylls jämlikt, oavsett barnens hemkommun. Då justitieombudsmannen under årens gång varit tvungen att upprepade gånger återkomma till bristerna på resurser i samma sammanhang, utmynnade artikeln i slutledningen att de skyldigheter som enligt grundlagen åligger det allmänna, att tillgodose uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna, också innefattar skyldighet att i efterskott kontrollera att målen verkligen nåtts (22 § i grundlagen). Barnets rätt att få de för dem avsedda tjänsterna kan inte tryggas utan för ändamålsenlig övervakning, inklusive regelbunden uppföljning.

Barns rätt till medverkan

Ett barns rätt till medinflytande i frågor som gäller dem själva är, jämsides med principen med barnets bästa, en av de viktigaste barnrättigheterna. (Konventionen om barnets rättigheter, art. 12; 6 § 3 mom. i grundlagen). I allmänhet är det vuxna som är talesmän för barnen, särskilt vårdnadshavaren, men ett barns rätt till delaktighet innebär att barnen har medbestämmanderätt i frågor som gäller dem själva, med beaktande av deras ålder och utvecklingsnivå.

I artikeln konstateras att det är svårt att enbart med laglighetstillsynsmetoder övervaka hur barnets medbestämmanderätt realiserar. Frågan om ett barn hade fått tillfälle att framföra sin åsikt när barnet så önskade, är besvärlig att utreda med skriftligt förfarande. Även om barnet har hörts, ger den skriftliga utredningen inte alla väsentliga uppgifter om hur detta hörande har skett. Det konstateras därför i artikeln att barns egna åsikter inte i allmänhet kanaliseras i form av klagomål till justitieombudsmannens kännedom. Ett undantag utgör inspektioner i barnskyddsinrättningar och andra enheter för barns boende, där barnen alltid bereds tillfälle att föra konfidentiella samtal med justitieombudsmannen. Det är många barn som på det sättet har kunnat framföra sina bekymmer till justitieombudsmannen eller någon företrädare för justitieombudsmannaämbetet. Inspektioner av det här slaget kan dock bara företas i begränsad omfattning.

Trots att bara knapphändiga informationer fåtts in, ingick i artikeln en bedömning om att sätten och formerna för hörandet av barn i praktiken kan innebära problem för realiserandet av barnens rättigheter. "Om barnen inte kan höras på ett sätt som låter dem föra fram sina

åsikter på ett äkta och förtroligt sätt, så hur kan de då påverka och medverka till de beslut som berör dem själva, så som förutsätts av deras rättigheter ", frågas i artikeln.

Justitieombudsmannen återkom senare till ämnet i ett seminarieföredrag 5.3.2009, "Observationer om realiserandet av ett barns medbestämmanderätt". I detta föredrag uppmärksammades speciellt möjligheterna för barn i särskild svår ställning att ta del i beslut som gällde dem själva. Att döma av undersökningar som gäller övervakade umgänge mellan barn och föräldrar, skolhemsbarn och barn i skyddshem som utsatts för familjevåld, kunde det bedömas att barnens möjligheter att ge uttryck för sina åsikter är sämst precis när det vore som viktigast att missförhållandena utreds, för att barnen kunde få särskilt stöd och hjälp. (Det nämnda seminariet hölls av Centralförbundet för barnskydd på Ständerhuset, seminariets tema var Barns medverkan i tidig fostran. Talet har utgetts på finska på arrangörens webbplats www.lskl.fi).

Slutledningar med anledning av artikeln

Allt som allt tycks övervakningen av barnens rättigheter fungera bra. De där beskrivna svårigheterna, med de otillräckliga resurserna och övervakning av barnets medbestämmanderätt, förefaller inte vara oöverstigliga utan de kan snarare ses som utmaningar inför den framtida verksamheten. I slutet av artikeln görs dock en med tanke på utmaningarna betydelsefull uppdelning mellan främjandet av barnets rättigheter dels på det individuella planet, dels på ett allmänt plan. Det sägs i artikeln att området som gäller övervakningen av ett barns rättigheter på det individuella planet ingår som en naturlig del i justitieombudsmannens åtgärder för tillsynen av grund- och de mänskliga rättigheterna. Övervakningen av barnets rättigheter på ett allmänt plan är däremot enligt artikeln inte en uppgift som är lika lämplig för justitieombudsmannen, eftersom den högsta instansen för laglighetsövervakning i samhället inte kan förväntas främja en specifik grups intressen. För ändamålet efterlystes en separat barnombudsman eller en barnskyddsfullmäktig. Önskemålet uppfylldes fyra år senare, när det i Finland grundades en tjänst som barnombudsman, med Maria Kaisa Aula som första innehavare av tjänsten.

I gränsområdet mellan handläggningen av individuella klagomål och den allmänna intressebevakningen av barnens rättigheter finns dock sådant som justitieombudsmannen kan engagera sig i, för främjande av barnens rätt på ett allmännare plan. Detta är möjligt för det första på grund av att det i grundlagen stadgas om positiv särbehandling av barn. Barn behöver särskild hänsyn för realisering av deras grundläggande rättigheter, och därmed kan särbehandlingen inte anses kränka övrigas rätt till jämlik behandling. För det andra är det

enligt artikeln möjligt att främja rättigheterna för barn som behöver särskilt skydd och trygghet, eftersom tillsynen av dessa barngruppers rätt förutsätter speciell uppmärksamhet. Sådana barn är enligt artikeln särskilt de barn som lever i institutioner.

De nämnda omfattande avgörandena, t.ex. om övervakningen av privata barnhem och realiseringen av de rättigheter som tillkommer asylsökande barn, som kommer till landet utan vårdnadshavare, är exempel på justitieombudsmannens verksamhet för främjandet av särskilt hjälpbehövande barns rättigheter. Av motsvarande slag var också det avgörande som gällde realiserandet av grundläggande rättigheter för barn i statliga skolhem (3170/01). De statliga skolhemmen är barnhem som är avsedda för omhändertagna barn över 12 år. Även rätten för barn som bor tillsammans med en förälder i fängelse har varit föremål för ombudsmannens bedömningar (2758/07 och 2765/07, riksdagens justitieombudsmans verksamhetsberättelse för år 2008, sid. 128).

Barnens rätt till positiv särbehandling kom extra tydligt fram i justitieombudsmannens särskilda berättelse Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar 2006 (B 1/2006 rd). Justitieombudsmannen kan inlämna en särskild berättelse till riksdagen i ett ärende som anses viktigt (12 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman). I den nämnda särskilda berättelsen intresserade justitieombudsmannen sig för hur barnens fysiska och psykiska integritet görs gällande i samband familjevåld i hemmet. Utgångspunkterna var å ena sidan den oroväckande uppskattningar av den sannolikheten med vilket familjevåld förekommer, å andra sidan det faktum att det allmänna har en särskild plikt att agera aktivt för att skydda barnen i situationer där våld utövas eller tillåts av de vuxna som primärt ansvarar för barns trygghet (6 § 3 mom., 7 § 1 mom. och 19 § 3 mom. samt 22 § i grundlagen). Medlemsstaterna i barnkonventionen har därtill förbundit sig att aktivt förebygga våld och vanvård som drabbar barn från deras föräldrars och övriga vårdnadshavares sida bl.a. i familjevåldssituationer (art. 19). Ett slags positiv särbehandling för främjande av skyddet för barnens familjeliv anknyts till ett initiativ av justitieombudsmannen om övervakat umgänge (2752/04) och av ett beslut som gällde förliknings- och rådgivningstjänster riktade till barns föräldrar (2059/03 samt 10 §, 19 § 3 mom. i grundlagen, 9 och 18 art. i barnkonventionen).

I artikeln sägs att det i den laglighetstillsyn som gäller barns rättigheter förutsätts egna initiativ av justitieombudsmannen. Det av riksdagen önskade specialuppdraget byggde så att säga på positiv specialbehandling i laglighetstillsynen. Justitieombudsmannen förutsätts axla en aktiv roll i övervakningen av de rättigheter, som inte övervakas av vårdnadshavarna eller andra, som tillvara tar barnens intresser.

Nya aktörer och funktioner för främjande och övervakning av barns rättigheter

Finlands barnombudsman trädde alltså i tjänst på hösten 2005. Hennes uppgift är att främja barnens intressen och driva deras rättigheter. Barnombudsmannen befattar sig inte med individuella fall. I lagberedningen utgicks det från att barnombudsmannens och justitieombudsmannens uppdrag kompletterar varandra (RP 163/2004). Till stöd för barnombudsmannens verksamhet finns en delegation med företrädare för olika förvaltningsgrenar och den s.k. tredje sektorn samt specialister på barnens förhållanden och behov. Delegationen leds av barnombudsmannen.

Även verksamheten utanför Finland för tillsyn och främjande av barnets rättigheter har blivit aktivare. Den mest betydande utländska auktoriteten för övervakningen av mänskliga rättigheter har blivit Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Särskilt på 2000-talet har denna domstol utvecklat tolkningen av konventionen om mänskliga rättigheter i sina avgöranden; flera av dessa har gällt Finland (jfr Geraldine Van Beuren: *Child rights in Europe*, Council of Europe 2007).

Europarådet har godkänt en rad internationella fördrag om barns rättsliga ställning; av dessa har Finland ratificerat bl.a. en konvention om erkännande och implementering av ett beslut om vårdnad av barn (1980). Aktuell inom lagberedningen i Finland för närvarande är en konvention om utövandet av barnets rättigheter (1996), en konvention om sexualbrott mot barn (2007) och en reviderad konvention om adoption (2008).

Som bäst pågår inom Europarådet ett särskilt program för främjande av barns rättigheter, *Building a Europe for and with Children*. Detta programs första treåriga fas inleddes i Monaco 2006 och det förlängdes med den s.k. Stockholmsstrategin i november 2008 för att pågå åren 2009–2011. I vardera fasen av detta program ingår för det första åtgärder som syftar till att förebygga olika slags våld mot barn. Programmet går in på mobbning och annat våld i skolorna, våld på internet, sexuellt utnyttjande och kroppsaga riktat mot barn. För det andra gäller programmet stärkning av barnens medbestämmanderätt, för det tredje vill programmet uppmärksamma rättigheterna för de mest marginaliserade och sårbara barnen (*most marginalized and vulnerable children*). På Europarådets initiativ har det för alla medlemsländer grundats en så kallad Focal Point-representant; för Finlands del är denna representant Barnombudsmannadelegationen.

Också EU har antagit målsättningen att främja barnets rättigheter. Barnen beaktas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vars art. 24 behandlar barnens

rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd, rätt att ha medbestämmande i beslut som gäller dem, rätt att få barnets bästa i främsta rummet samt rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till föräldrarna. Stadgan blir bindande när Lisabonfördragets ratificering slutförs. Även om stadgan om de grundläggande rättigheterna när detta skrivs inte formellt sett är bindande, anses den avspegla rättsprinciper som godtas av alla medlemsstater.

År 2007 bad EU-kommissionen den Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) ta fram indikatorer för bedömning av hur barns rättigheter skyddas, respekteras och främjas i medlemsländerna. FRA avgav sin rapport om indikatorerna i mars 2009 (Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in European Union). Syftet med indikatorerna är att styra byråns egen insamling av data och forskning. Målet är att så att säga utveckla en uppsättning verktyg till stöd för EU:s beslutsfattande i barnfrågor. Verktygen har att göra med t.ex. barnens familjeliv och barnskyddet. När det gäller barnens familjeliv har uppmärksamhet fästs vid konsekvenserna för barnen i samband med internationella skilsmässor eller föräldrarnas flyttning isär, separation av barn och föräldrar till följd av emigration eller immigration samt förfaranden som syftar till återförening av barn med sina föräldrar. På de olika delområdena kan separata bedömningar göras, exempelvis beträffande barnens medbestämmanderätt.

De indikatorer som byrån för grundläggande rättigheter har tagit fram på barnskyddets område har att göra med människohandel med barn och barnsmuggling, sexuellt och ekonomiskt utnyttjande av barn samt våld som riktas mot barn. Dessa aspekter kan för sin del särskiljas beträffande barn som hör till särskilda grupper, som romska barn eller asylsökande barn utan vårdnadshavare. På dessa områden arbetar FRA i samarbete med bl.a. Europarådet, som också har expertis och program som har att göra med människohandel och människosmuggling (Europarådets rambeslut om förebyggande och bekämpande av människohandel 2005).

EU-kommissionen utgav år 2006 en resolution, Mot en EU-strategi för barnets rättigheter. Den nya kommissionen som tillsätts hösten 2009 förväntas ta in denna strategi bland sina prioriteringar. Till målen hör att förbättra beaktandet av barnets rättigheter och åsikter och öka barnets medvetenhet om sina rättigheter. Det är uppenbart att EU håller på att ta sig en aktiv roll när det gäller realiseringen och främjandet av barnets rättigheter.

Enligt en uppskattning av Unicef blir årligen 1,2 miljoner barn föremål för människohandel. I detta sammanhang är det skäl att beröra den verksamhet mot människohandel som bedrivs av Organisationen för samarbete och säkerhet OSSE, med särskilda representanten Eva

Biaudet som ledare. I ett tal som Biaudet höll i mars 2009 i Helsingfors vid ett seminarium, *Side Effects of Free Mobility*, sade hon att människohandeln på olika håll i världen i själva verket i stor utsträckning består av utnyttjande av barn i utsatt ställning. Nära anknytning till detta ämne har också Europeiska rådets konvention om skydd för barn mot sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp (2008), som för närvarande är föremål för lagberedning inom justitieministeriet inför ratificering.

Den ur Finlands synpunkt kanske viktigaste utländska aktören inom tillsynen och främjandet av barnets rättigheter, efter Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, är FN-kommittén för barnets rättigheter, som övervakar implementeringen av konventionen om barnets rättigheter. Justitieombudsmannen har upprepade gånger i sina avgöranden hänvisat till denna kommittés rekommendationer. För närvarande väntar vi på handläggningen av Finlands fjärde periodiska rapport, som insändes till kommittén år 2008. Kommittén för barnets rättigheter utger också ett slags allmänna anvisningar ("general comments") om hur konventionen tillämpas. År 2007 gav kommittén anvisningar om ett handikappat barns rättigheter, ett ämne som hörde nära samman med den samma år antagna FN-konventionen om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Den senaste av kommitténs general comments gällde barnets medbestämmanderätt, barnets rätt att bli hörda (art. 12). Denna anvisning gav kommittén i juli 2009.

Justitieombudsmannens uppgift bland instanserna som bevakar och främjar barnets rättigheter

Den kortfattade översikten ovan innehåller närmast exempel från de olika programmen som syftar till tillsyn och främjande av barnets rättigheter. Av dem framgår ändå att de teman som lyftes fram på central plats i den citerade artikeln om justitieombudsmannen och som ansågs vara väsentliga för tillsynen av barnets rättigheter i Finland, också betonas i flera internationella aktörers program. Sådana teman är exempelvis barn i utsatt ställning som behöver särskilt skydd och trygghet, barn som utsätts för familjevåld och exploatering samt respekterandet av barnens rätt att få sina åsikter hörda. Realiseringen av barnens rättigheter inom Finland är alltså inte uteslutande ett nationellt projekt som emellanåt berörs av Europadomstolen eller FN-kommittén för barnens rättigheter, utan en del av en juridisk utveckling i Europa som i vidgad bemärkelse berör hela mänskligheten.

Justitieombudsmannens kontakter med den internationella utvecklingen inskränker sin ingång till att, så att säga utifrån, följa med det som andra gör. Förberedelser har satts igång inför planer som – om de förverkligas – innebär att justitieombudsmannens verksamhet be-

tydligt officiellare än tidigare knyts ihop med flera internationella organ för mänskliga rättigheter. Finland har år 2003 undertecknat OPCAT, FN:s tilläggsprotokoll om förebyggande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling; detta protokoll blev internationellt i kraft år 2006. Lagberedningen för ratificering av tilläggsprotokollet pågår. I sammanhanget har det föreslagits att justitieombudsmannen skulle utses till det nationella tillsynsorgan som förutsätts i tilläggsprotokollet. Detta skulle innebära att mängden inspektioner vid olika institutioner skulle utökas betydligt. Tillämpningsområdet skulle omfatta barnskydds-inrättningar, grupp- och familjegruppshem för minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare, likaså barnavdelningar vid psykiatriska sjukhus – allt sådant som redan från tidigare varit föremål för inspektioner.

En av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp utreder som bäst om det är möjligt att i anslutning till justitieombudsmannens kansli inrätta en nationell institution för de mänskliga rättigheterna enligt de av FN godtagna, så kallade Parisprinciperna. En institution som verkar enligt dessa principer skulle ha till uppgift bl.a. att samla olika aktörer för mänskliga rättigheter, som folkrörelser, särskilda fullmäktige och forskare, likaså skulle den vara ett samarbetsorgan för främjandet och övervakningen av de mänskliga rättigheterna internationellt (närmare upplysningar i en rapport av Åbo Akademi 15.3.2002).

Det finns alltså internationella strömningar som bidrar till utvecklingen av tolkningar och vägningen när det gäller barnets rättigheter, och det internationella samarbetet i detta sammanhang kan tänkas bli en del av justitieombudsmannens arbete, åtminstone genom as-sociering. Vad skulle detta innebära för justitieombudsmannens uppdrag som övervakare av barnets rättigheter? Borde i så fall t.ex. de internationella programmen för barnets rättigheter i högre grad än hittills beaktas i justitieombudsmannens arbete?

Om samarbetet på det internationella planet intensifieras, så ökar åtminstone möjligheterna att få ny information. Samgången i Europa och den övriga internationaliseringen förenar inte människorna enbart på positiva sätt. Problem kommer också samma väg. Det är nyttigt att ny information ges, exempelvis om hur vi bäst kan bemöta sådana problem med ett barns mänskliga rättigheter som inte är särskilt väl kända hos oss. Detta slags information kan t.ex. vara olika former för människohandel med barn, motarbetandet av människohandel och de bästa sätten att hjälpa barn som blivit offer för detta slags hantering.

Med de största förväntningarna som ställs på samarbetet är ömsesidig interaktion. Kanske också Finlands justitieombudsman har något att bidra med, till den internationella tillsynen av barnens rättigheter?

Den frågan är så till vida lätt att besvara med det, att justitieombudsmannen har varit delaktig i uppgörandet av alla de periodiska rapporter som ingetts till FN-kommittén för barnets rättigheter. Justitieombudsmannens tillsyn som gäller barnets rättigheter har alltså redan nu varit av betydelse internationellt. Detta baseras på den viktiga synvinkeln som gäller justitieombudsmannens roll i övervakningen av grundläggande och mänskliga rättigheter. Justitieombudsmannens grunduppgift, alltså handläggning av klagomål och inspektioner av inrättningar, producerar ytterst väsentlig information om hur dessa rättigheter tar sig uttryck på det individuella planet. När denna information ges ut av en oberoende instans som justitieombudsmannen och inte t.ex. av en myndighet som är underställd regeringen, är dess trovärdighet på ett högre plan. Värderingar av hur barnets mänskliga rättigheter realiserats, med internationellt bestämda och bedömda principer som måttstock, är inte av mycket värde om de inte kan baseras på oavhängig information från gräsrotterna om hur barnens förhållanden är t.ex. just i Finland. Det är inte att förundra sig över att kommittén för barnets rättigheter i sina rekommendationer fäster särskild vikt vid de individuella klagomålen.

I sina avgöranden som gäller individuella klagomål eller i avgörandena som gäller barn i utsatt och otrygg ställning övervakar justitieombudsmannen att barnets rättigheter uppfyllas. I denna uppgift blir det säkert i framtiden ännu viktigare att det söks fram tolkningar för barnets rättigheter som harmonierar med de tolkningar som görs på det nationella, europeiska och allmänmänskliga planet. Trots att barnen inte ännu får och inte heller kan få lika stora delar av sina respektive nationers resurser, inte ens överallt i Europa, så är det i det samgående Europa ännu viktigare än tidigare att det informeras om vilka slags tjänster som står till förfogande för barnen i de andra EU-länderna. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har redan i sina avgöranden tagit ställning till frågor som gäller ett barns medbestämmanderätt. När det europeiska dokumentet om grundrättigheter blir bindande, blir också barnens medbestämmanderätt tydligare än hittills en del av de europeiska barnens rätt till jämlik behandling. När det gäller tolkning av ett barns rättigheter är det ännu viktigare än tidigare att känna till hur dessa rättighetsbestämmelser tolkas på andra håll i det samgående Europa och även utanför vår världsdel. □□□