



Skyldur ríkja til að gera ráðstafanir til að ákvæði Barnasáttmálans séu uppfyllt

Í tilefni þrjátíu ára afmælis Barnasáttmálans, nú á árinu 2019, hafa Barnaheill, Unicef og umboðsmaður barna tekið höndum saman um að gera einstökum þáttum Barnasáttmálans skil með mánaðarlegum greinaskrifum. Við greinaskrifin er stuðst við almennar athugasemdir eða leiðbeiningar barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna.

Grein ágústmánaðar fjallar um skyldur aðildarríkja Barnasáttmálans til að gera ráðstafanir svo ákvæði sáttmálans megi verða virk og uppfyllt, m.ö.o. að innleiða sáttmálann. Um þetta er fjallað í 5. almennu athugasemdum nefndarinnar.

Þær greinar Barnasáttmálans sem mestu skipta fyrir þetta umfjöllunarefni eru aðallega 4. grein, en einnig 42. grein og 6. mgr. 44. greinar.

4. grein:

Aðildarríki skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar og stjórnsýslu, svo og á öðrum vettvangi, til að réttindi þau, sem viðurkennd eru í samningi þessum, komi til framkvæmda. Hvað efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi snertir skulu aðildarríki gera slíkar ráðstafanir að því marki sem þau framast hafa bolmagn til, og með alþjóðlegri samvinnu þar sem þörf krefur.

42. grein:

Aðildarríki skuldbinda sig til að kynna meginreglur og ákvæði samnings þessa víða með viðeigandi og virkum hætti, jafnt börnum og fullorðnum.

6. mgr. 44. greinar:

Hvert aðildarríki skal sjá um að skýrslur þess séu auðveldlega tiltækar almenningi í landi sínu.

Í viðbót við áður nefndar greinar innihalda 2. grein og 2. mgr. 3. greinar frekari leiðsögn um almenna innleiðingu sáttmálans. Í 2. grein segir að ríki skuli virða og tryggja öllum börnum án mismununar af nokkru tagi, réttindi þau sem Barnasáttmálinn kveður á um. 2. mgr. 3. greinar kveður á um að ríki skuli tryggja hverju barni þá vernd og umönnun sem því er nauðsynlegt svo það megi njóta velferðar, að teknu tilliti til réttar og skyldu foreldra, forsjáraðila eða þeirra sem eru ábyrgir fyrir barninu, með því að gera allar viðeigandi lagalegar eða stjórnsýslulegar ráðstafanir.

Aðildarríkjum Barnasáttmálans ber samkvæmt þessu að innleiða (e. implement) sáttmálann þannig að hann tryggi **í raun** öllum börnum innan sinnar lögsögu full mannréttindi. Með

orðinu að „innleiða“ er átt við að ríki þurfi að virkja ákvæði Barnasáttmálans og kynna hann. Að glæða hann lífi, svo hann öðlist þýðingu og áhrif. Að öðrum kosti verður hann aðeins orð á blaði, óþekktur og óvirkur. Ríki þurfa því að gera viðeigandi og nægar ráðstafanir á öllum sviðum samfélagsins, svo sem á sviði löggjafar og stjórnsýslu, svo ákvæði sáttmálans komi til framkvæmda fyrir öll börn. Samfélagið allt þarf að taka þátt í því og ekki síst börnin sjálf.

Barnaréttarnefndin leggur mikla áherslu á að ríki taki hlutverk sitt við framfylgni mannréttinda barna alvarlega og líti á það sem lagalega skyldu sína að virða öll mannréttindi allra barna til jafns.

Hvatt er til þess að ríki temji sér barn- og réttindamiðaða sýn við framkvæmd verkefna sinna innan stjórnsýslu, þings og dómsstóla svo börn geti notið réttinda sinna til fulls. Við það ber þeim að hafa í huga hinar 4 grundvallareglur sáttmálans, um að öll börn skuli njóta jafnræðis og þeim skuli ekki mismuna, um að allar ákvarðanir skuli taka með það sem barni er fyrir bestu að leiðarljósi, um að öll börn hafi rétt til lífs og þroska á besta mögulega hátt og um að börn hafi rétt á að taka þátt í mótun samfélagsins með því að tjá skoðun sína, sérstaklega um mál sem þau varða.

Ráðstafanir til innleiðingar

Fyrst af öllu er það grundvallaratriði að ríkið tryggi að lög samræmist Barnasáttmálanum og að hægt sé að beita ákvæðum hans er börn leita réttar síns og að honum sé framfylgt, ásamt því að það sé byggt á honum við ákvarðanir fyrir og um börn. Á Íslandi gildir Barnasáttmálinn sjálfur sem lög því hann var lögfestur árið 2013. Staðan fyrir börn á Íslandi er því góð miðað við stöðu barna víða annars staðar í heiminum. Það er þó alltaf áriðandi að gæta þess að önnur lög stangist ekki á við hann og að hann sé í raun nýttur við túlkun annarra laga.

Stjórnvöldum ber að setja sér og vinna eftir stefnum og áætlunum um framfylgd mannréttinda barna á grundvelli fyrirbyggjandi gagna og þekkingar, bæði á vegum ríkis og sveitarfélaga. Slíkar stefnur og áætlanir þarf að kynna og innleiða í alla kima samfélagsins þar sem börn dveljast og búa. Stefnumótun um málefni barna þarf auk þess að framkvæma með þátttöku barna.

Öflun gagna og rannsóknir um hagi barna eru mikilvæg forsenda þess að fylgjast megi með framfylgni Barnasáttmálans. Á Íslandi er þörf á að bæta verulega úr gagnaöflun um stöðu barna á Íslandi. Sífelld þarf að vera á vaktinni og fylgjast með að réttindi barna séu virt og börn njóti þess sem þau þarfnast til að lifa og þroskast við bestu mögulegu aðstæður og á besta mögulega hátt. Rannsóknir og tölfræði um börn skulu svo nýtt til að vinna úr og finna leiðir til að bæta stöðu þeirra barna sem í ljós hefur komið að standa ekki jafnfætis öðrum börnum.

Mikilvægt er að unnið sé eftir og gerðar séu verklagsreglur sem taka mið af Barnasáttmálanum og að eftirlit sé viðhaft alls staðar þar sem þjónusta við börn á sér stað. Reglulega þarf að endurmeta verklag og bæta úr því sem reynist ekki vel.

Þjálfun og fræðsla um mannréttindi barna á meðal stjórnvalda, þings og dómskerfisins á öllum stigum er enn fremur áriðandi. Stjórnvöld og allir sem starfa með og fyrir börn þurfa að

tileinka sér réttindamiðaða hugsun, þannig að allar ákvarðanir séu teknar út frá hagsmunum barna eða einstaka barna.

Mat á áhrifum ákvarðana á börn þarf að fara fram áður en ákvarðanir eru teknar því eins og að ofan segir, er ein grundvallarregla sáttmálans að allar ákvarðanir skuli taka með það sem barni er fyrir bestu að leiðarljósi. Ef slíkt mat hefur ekki farið fram áður en ákvörðun er tekin er ekki hægt að uppfylla þá reglu því þá liggja ekki fyrir nægar upplýsingar svo hægt sé að taka upplýsta og rétta ákvörðun. Á þetta bæði við um ákvarðanir sem hafa bein og óbein áhrif á börn.

Samráð við börn er mikilvægur þáttur í innleiðingu Barnasáttmálans. Áriðandi er að raunverulegt samráð sé viðhaft við börn en ekki sýndarsamráð, þannig að þau skilji um hvað samráðið fjalli, þeim sé gefinn tími til undirbúnings og veittar allar nauðsynlegar upplýsingar og fræðsla svo þeim sé kleift að mynda sér skoðanir og taka afstöðu í málum sem þau varða. Samráð gengur ekki aðeins út á að hlusta á raddir barna heldur ber að nýta þekkingu þeirra og skoðanir sem nauðsynleg gögn til að byggja á þegar teknar eru ákvarðanir.

Nú þegar upp eru taldar mikilvægustu almennu ráðstafanir sem ríkjum ber að framkvæma við innleiðingu Barnasáttmálans er vert að víkja að síðustu að eftirfarandi staðreynd til nánari skýringar: 4. grein Barnasáttmálans inniheldur áhugaverðan fyrirvara á skyldu ríkja til að framfylgja mannréttindum barna, en hefðbundið er að mannréttindum sé skipt í borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi annars vegar og efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hins vegar. Í fyrri hluta greinarinnar segir að ríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til að réttindi þau, sem **viðurkennd** eru í samningnum, komi til framkvæmda. Í síðari málslíð greinarinnar er svo tiltekið sérstaklega að hvað efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi snerti skuli aðildarríki gera ráðstafanir, eins vel og þau framast hafa bolmagn til.

Orðalag greinarinnar birtir ólíka sýn á mannréttindi og er henni best líst þannig að þau réttindi sem krefjast ekki annars en að ríki haldi að sér höndum og veiti borgurum frelsi til athafna séu viðurkennd (þ.e. stjórnmalaleg og borgaraleg réttindi), önnur réttindi sem krefjast þess að ríki geri ráðstafanir með aðgerðum og inngripum sem hafa kostnað í för með sér séu síður viðurkennd (efnahagsleg, félagsleg og menningarleg). Því má segja að orðalag greinarinnar sé eins konar málamiðlun á milli ríkja. Barnaréttarnefndin sér ástæðu til að benda á í athugasemdum sínum um greinina, að öll þessi mannréttindi séu innbyrðis óumflýjanlega samofin og hvert öðru háð, og að þau séu öll réttindi sem megi byggja á fyrir dómi.

Raunin er sú að börn fá ekki notið sinna borgaralegu og stjórnmalalegu réttinda að fullu ef efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eru á þeim brotin. Ef barn býr við fátækt t.a.m. og nýtur ekki fjárhagsleg stuðnings frá sínu heimaríki, hefur það færri tækifæri til menntunar, sem leiðir til þess að það hefur hugsanlega lakari möguleika til raunverulegrar þátttöku í stjórnála- og atvinnulífi.

Það er því afar brýnt að á öll mannréttindi barna sé litið á heildrænan hátt, sem innbyrðis órjúfanlega tengd og mikilvæg fyrir líf og velferð allra barna. Innleiðing Barnasáttmálans þarf því einnig að vera heildræn og taka til allra í samfélaginu, því börn eru jú samfélagshópur sem við hin berum ábyrgð á og eiga sín sjálfstæðu mannréttindi.