

STAT OG CIVILSAMFUND I NYE RELATIONER

FN'S BØRNEKONVENTIONS HISTORIE I DANMARK

■ ANETTE FAYE JACOBSEN

Konventionen om barnets rettigheder blev vedtaget i FN i november 1989. Allerede efter få år var Børnekonventionen ratificeret af et uhørt højt antal af verdens stater. Ingen kunne være i tvivl om, at man her stod over for en gedigen international succes.

Spørgsmålet var, om konventionen skulle få ligeså stor succes i de enkelte medlemslande? Danmark tiltrådte dokumentet i 1991. Kunne en international traktat med meget bredt formulerede rettigheder for børn få betydning i et velfærdssamfund som det danske – med en lang tradition for socialpolitik og reformpædagogik, hvor børns tarv og medbestemmelse var nøgleord? Kunne man desuden tænke sig, at det internationale menneskerettighedssystem med dets relativt tandlerløse kontrolmekanismer, her i form af FN's Børnekomité, skulle sætte nye dagsordner for et højt udviklet socialt sikkerhedsnet som det danske?

Det korte svar på begge spørgsmål er: Ja. En række centrale principper fra Børnekonventionen er indarbejdet i serviceloven, børneloven, samt i mandatet for flere offentlige institutioner. Ligeledes indgik det udtrykkeligt i grundlaget for den nydannede S, R og SF-regering i 2011, at der skulle følges op på anbefalinger fra FN's Børnekomité i den kommende tids politiske arbejde.¹

Der er således ikke tvivl om, at vi i Børnekonventionen har at gøre med en international institution, der i løbet af mindre end 25 år har fået en markant plads i det danske socialpolitiske landskab. Hvordan denne proces er forløbet, vil blive nærmere analyseret i denne artikel. Det er interessant, fordi internationale forpligtelser bliver stadigt vigtigere for de nationale politiske processer og samtidig også mere kontroversielle. Det sidste ses måske især i EU-politikken, men også menneskerettighederne er blevet mere omdiskuterede det seneste årti: For hvor langt skal udefra kommende 'kræfter' lægge bånd på de lokale, folkevalgte beslutningstagere? Dette er i sidste ende et politisk spørgsmål.

Børnekonventionens historie i Danmark er et godt eksempel på, hvordan internationale, regionale og nationale netværk bygges op omkring et område med

1 Regeringsgrundlaget: "Et Danmark, der står sammen" af 3.10. 2011, her refereret fra bemærkninger til "Forslag til Lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand (bl.a. om oprettelse af børnekontor). Fremsat den 11. maj 2012", bemærkningernes pkt. 3.

henblik på at skabe politisk indflydelse – i dette tilfælde på børnepolitikken. I denne artikel er interessen dog især rettet mod, hvordan forskellige nationale aktører indretter sig med eller gør brug af de internationale mekanismer.

Disse internationale rammer skal kort introduceres for at forstå det danske arbejde med Børnekonventionen. Kernen i FN's menneskerettighedsapparat er komitésystemet. De stater, der er tilsluttet en menneskerettighedskonvention, rapporterer til en kontrolkomité, som for Børnekomitéens vedkommende består af 18 personer udpeget af medlemslandene. Hvert femte år skal Danmark udarbejde en rapport, der beskriver lovgivning og politiske initiativer, der sikrer, at Børnekonventionens rettigheder omsættes til praksis for landets børn. Denne rapport udgør grundlaget for en efterfølgende såkaldt eksamination (fra engelsk *examination*), hvor komitéen typisk vil fremhæve, hvad den ser som problemer i implementeringen. Rapporteringsforløbet afsluttes med, at Børnekomitéen skriver en række anbefalinger til, hvad staten bør gøre for at rette op på de kritiske områder. I udgangspunktet er denne mekanisme ikke en stærk kontrolfunktion, idet komitéens anbefalinger ikke er forpligtende for medlemslandet. Men ved at aktivere private børneorganisationer og børneombud i medlemslandene i rapporteringsprocesserne har disse udviklet sig til en slags børnepolitisk kampplads for nogle medlemslande, herunder Danmark.

Det er den danske stat, der er ansvarlig for gennemførelsen af de konventioner, Danmark ratificerer. For Børnekonventionens vedkommende har det i praksis især været Socialministeriet, for det er her en stor del af børnepolitikken udfoldes. I forhold til de internationale forpligtelser spiller dog også Justitsministeriet og Udenrigsministeriet en rolle som koordinerende og formidlende led mellem det nationale og internationale niveau.

TEORI OG KILDER

Emnet børns rettigheder og FN's Børnekonvention rækker ind i mange fag, og af samme grund er det et stort teoretiske udbud, der kan trækkes på.

To tidsskrifter har været særligt væsentlige for feltet: *Childhood* (1993-), som især har været præget af sociologiske bidrag og *International Journal of Children's Rights* (1992-) med en mere juridisk orientering. Det sidstnævnte har tillige et ønske om at bidrage til "critical leadership and practical policy development".² Det er ganske typisk for megen forskning i børns rettigheder og i Børnekonventionen, at der er en udtrykkelig eller implicit målsætning om at forbedre vilkårene for børn.

Koblingen af videnskab med en loyalitet i forhold til et børnepolitisk projekt har givet visse svagheder. Først og fremmest har det medført en teoretisk underudvikling. Børnekonventionen er ofte blevet indsat som det teoretiske skelet,

2 Se forlaget Brill's internetside for tidsskriftet: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/15718182;jsessionid=5p87o10h9sgc1.x-brill-live-02> (10.2.2015).

som virkeligheden er blevet målt i forhold til. Det har betydet et manglende kritisk blik på selve fundamentet for undersøgelserne, nemlig konventionen og de særlige konstruktioner, der rummes i et sådant politisk-diplomatisk kompromis.³

Historisk forskning i børns rettigheder og mere specifikt i Børnekonventionen er der endnu ikke kommet meget af. Der er imidlertid god brug for det historiserende perspektiv på områdets tendentielt naturaliserende begreber om 'barnet', 'barnets tarv' og 'barnets ret' til dette og hint.

Der er dog mange andre teoretiske tilbud, man kan lade sig inspirere af på de samfundsvidenskabelige hylder.

I international politik bruges begrebet om et 'epistemisk fællesskab' til at beskrive en gruppe transnationale specialister inden for et felt, der gennem deres særlige viden og engagement (*'epistemet'*) søger at præge en aktuel dagsorden i international og national politik.⁴ De typiske bidrag fra denne 'skole' er især optaget af de transnationale relationer, som ikke er centrum for denne artikel. Alligevel kan der være nogle pointer at hente i teoridannelsen. Ideen om *epistemet* gør opmærksom på den særlige internationalt genererede fortolkning af Børnekonventionen, og det kan være ét element at have øje for som noget nyt også i den danske sammenhæng.

Det transnationale børnerettighedsmiljø, som fungerer i og omkring FN's Børnekomité, kan godt defineres som et epistemisk fællesskab. Det er koncentreret i Genève, hvor Børnekomitéen mødes, og hvor de vigtigste internationale og transnationale børneorganisationer, som UNICEF, Save the Children International og Defence for Children International også har repræsentationer. Dette miljø af internationale specialister producerer løbende en særlig viden inden for en specialiseret diskurs og søger at give denne viden/diskurs politisk indflydelse internationalt og nationalt.

Det transnationale børnerettighedsmiljø har haft kontakter til nogle danske aktører og har tilbudt redskaber til national fortalervirksomhed, som danske børneorganisationer over årene er blevet dygtige til at bruge. Sådan har *epistemet* omkring børns rettigheder kunnet virke ind i den danske terminologi og tænkning på området.

3 Se f.eks. en oversigt over litteratur, som forholder sig kritisk til denne 'fortaler-forskning' i Didier Reynaert, Maria Bouverne-de-Bie og Stijn Vandeveld: "A Review of Children's Rights Literature Since the Adoption of the United Nation Convention on the Rights of the Child", *Childhood* 16, 2009, s. 518-534. Endvidere byggende en del på Reynaert m.fl., også Ann Quennerstedt: "Children's Rights Research Moving into the Future – Challenges on the Way Forward", *International Journal of Children's Rights* 21, 2013, s.233-247.

4 Teorien om det 'epistemiske fællesskab' blev første gang præsenteret mere samlet i Peter Haas (red): *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology 1992. En nyere opsamling af forskningen kan findes hos Mai'a K. Davis Cross: "Rethinking epistemic communities twenty years later", *Review of International Studies* 39, 2013, s. 137-160.

Fra et historisk perspektiv er det dog ikke nødvendigvis selve 'det *epistemiske* fællesskab' og dets indflydelse, der er i centrum, men nok så meget opbygningen af et '*episteme*' og et 'fællesskab' omkring det. *Epistemet* i denne artikels sammenhæng udspringer af Børnekonventionen, og det er en del af et større menneskerettighedsregime,⁵ med basis i den internationale folkeret og dens koblinger til national ret. Børnekonventionen kan ses som et *underepisteme*, der udvikles af særlige faggrupper, pædagoger, psykologer, socialarbejdere og i mindre grad af de jurister, politiloger og antropologer, der ellers dominerer i menneskeretlige miljøer. Det er måske med til at forklare den ret ekspansive fortolkningspraksis, der har udviklet sig på Børnekonventionens område sammenlignet med andre af FN's konventioner. Det sker indholdsmæssigt ved, at den menneskeretlige regulering udvides til områder som mobning og vold i familien, dvs. uden for den gængse offentlige sfære.⁶ Udvidelsen ses også i omfanget af kommentarer til konventionen fra Børnekomitéen sammenlignet med komiteer, der overvåger andre konventioner.⁷

Når det handler om de politiske processer, kan der hentes inspiration i en anden politologisk skole. Begrebet '*advocacy coalition framework*' passer godt med en række aspekter i Børnekonventionens historie i Danmark, hvor samarbejdet mellem frivillige organisationer har spillet en vigtig rolle. Men interessen i denne forskning samler sig mest om aktørerne (*the advocacy coalition*) og vægter ikke selve det særegne ved 'budskabet'.⁸ Det gør tilgangen mindre interessant for en historiker, hvor ændringer i betydning er en vigtig parameter. Til denne vinkel kan *framing*-begrebet være givende. Interessen for '*framing*-processer' kommer fra sociologien og hentyder til, at en alternativ italesættelse et givent område kan fungere mobiliserende, hvis den formår at forbinde sig med bredere tendenser i

5 Menneskerettighederne som 'internationalt regime' præsenteres tidligt af Jack Donnelly som et begreb, der fastholder et politisk aspekt af de ellers retlig formulerede traktater, i Jack Donnelly: "International human rights: a regime analysis", *International organization* 40 (3), 1986, s. 599-642. Begrebet er siden blevet en almindelig anvendt term.

6 Se Børnekomitéens bidrag til fortolkning af Børnekonventionens enkelte bestemmelser, de såkaldte *General comments*, f.eks. *General comment no. 1: "The Aims of Education"*, 2001 og *General comment no. 13: "The right of the child to freedom from all forms of violence"* (2011). Tilgængelige på: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11 (10.2.2015)

7 Siden år 2000 har Børnekomitéen udsendt 18 *General comments*, et højt antal, sammenlignet med f.eks. kvindekomiteen (CEDAW), som har udsendt 8, racediskriminationskomiteen (CERD), som har udsendt 12 (hos disse to komiteer kaldes de tilsvarende dokumenter *General recommendations* – antallet er optalt medio februar 2015). Findes på <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (10.2.2015).

8 Christopher M. Weible, Paul A. Sabatier og Kelly McQueen: "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework", *Policy Studies Journal* 37 (1), 2009, s. 121-140. Om 'causal drivers' s. 136.

samfundskulturen.⁹ En sådan model kan også bidrage til forståelsen af børnerettighedsområdets succes i Danmark.

Kilderne

Kilderne til Børnekonventionens historie i Danmark består af tre hovedkategorier. Den første rummer de dokumenter, der indgår i den femårige rapportering til FN's Børnekomité og kræver en kort introduktion:

Stater, der har ratificeret Børnekonventionen, skal efter to år og derefter hvert femte år udarbejde en rapport, der beskriver lovgivning og politik inden for de områder, som er dækket af konventionen.¹⁰ Børnekomitéen har udsendt retningslinjer for udformningen af rapporterne.¹¹ Det er ambitiøse anvisninger; alene omfanget på 34 sider fortæller noget om kravene. De fire statsrapporter, som Danmark har indleveret til Børnekomitéen siden tiltrædelsen af konventionen, giver et billede af, hvordan danske myndigheder forstår børns rettigheder igennem perioden, og hvordan de prioriterer samarbejdet med de internationale kontrolorganer.

Rapporterne er dog kun en del af en større procedure. Statens rapport drøftes mellem Børnekomitéen og udvalgte embedsmænd fra Danmark ved møder i FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder i Genève. Referater fra disse møder offentliggøres på Højkommissariatets hjemmeside.¹² Komiteen koncentrerer typisk drøftelserne om de anbefalinger, den selv har afgivet som afslutningen på den foregående rapporteringsproces, de såkaldte *Concluding observations*, hvor den fandt, at der var problemer med at opfylde konventionens krav.

Civilsamfundsorganisationer har tidligt fået tildelt en vigtig rolle i rapporteringen. I konventionens artikel 45 står der, at Børnekomitéen kan opfordre UNICEF "og andre kompetente organer til at yde rådgivning om konventionens gennemførelse". Det fik komitéen hurtigt omsat til en stående invitation til private organisationer (*Non-Governmental Organizations*, NGO'er) til at bidrage til rap-

9 Robert Benford og David A. Snow: "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment", *Annual Review of Sociology* 26, 2000, s. 611-639.

10 FN's Konvention om barnets rettigheder, artikel 43 og 44. Bekendtgørelse om Danmarks tilslutning til traktaten med konventionens tekst oversat til dansk kan ses på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=60837> (18.7. 2014).

11 "General guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by State Parties under article 44, paragraph 1(b) of the Convention", 20/11/96. CRC/C/5. Dette dokument fra 1996 blev revideret i 2005. Det reviderede dokument har samme titel men dokumentnummer CRC/C/58/Rev.1. 29 November 2005. Revisionen var en følge af et bredere initiativ til at standardisere rapporteringsprocedurerne for alle FN's konventionskomiteer.

12 De fleste officielle dokumenter vedr. Danmarks rapportering til børnekomiteen kan findes online under overskriften CRC (Convention on the Rights of the Child) i kronologisk orden på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DNK&Lang=EN (10.2.2015), men her er dog ikke indlagt de supplerende rapporter.

porteringen med egne rapporter.¹³ NGO-rapporterne sendes til komitéen forud for drøftelserne med de statslige repræsentanter. Civilsamfundsorganisationerne kan desuden møde op hos Børnekomitéen i en såkaldt *pre-sessional working group* for at uddybe deres synspunkter og herigennem forberede komitéen til mødet med statens embedsmænd.

Transnationale civilsamfundsorganisationer har tidligt spillet en betydelig rolle i forhold til FN's Børnekomité. Allerede i 1982 under den lange proces, hvor diplomater fra FN's medlemslande arbejdede på teksten til konventionen, gik en gruppe private organisationer sammen i *the NGO-Group for the Convention on the Rights of the Child* for at få indflydelse på processen. Og *the NGO-Group* påtog sig efter vedtagelsen af konventionen at mobilisere og hjælpe nationale børneorganisationer til at gå sammen om at rapportere til Børnekomitéen. Der blev udarbejdet retningslinjer til formålet, og *the NGO-Group* opfordrede til, at børneorganisationerne slog sig sammen i '*national coalitions*' for at følge den hjemlige børnepolitik og holde myndighederne til ilden.¹⁴ I Danmark blev der fra tidligste færd indsendt supplerende rapporter til Børnekomitéen. Disse supplerende rapporter indgår sammen med statsrapporterne i den første gruppe af kilder sammen med udtalelserne fra Børnekomitéen, primært *Concluding observations*.

Den anden vigtige kildegruppe for artiklen består af mødereferater fra de danske børneorganisationers samarbejde. Det var i første omgang især Amnesty International, der tog på sig at koordinere et samarbejde omkring Børnekonventionen i Danmark, inspireret af opfordringerne fra *the NGO-Group* til at danne '*national coalitions*'.¹⁵ Efter nogle år med temmelig spredt engagement gik organisationerne stærkere ind i dette netværksarbejde: Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen i Danmark, som det kom til at hedde i 1995.¹⁶

Samarbejdsgruppen blev gradvist forum for udarbejdelsen af supplerende rapporter til FN's Børnekomité og virkede som lobbygruppe for nogle af de anbefalinger, som kom fra komitéen i Genève. Gradvist positionerede gruppen sig også overfor især Socialministeriet som et ganske magtfuldt talerør for børns rettigheder, både i forbindelse med rapporteringsrunderne til Børnekomitéen og i andre politiske processer, hvor børns rettigheder kunne gøres til centrum for sagen.

13 Se "Guidelines for the participation of partners (NGOs and individual experts) in the pre-sessional working groups of the Committee on the Rights of the Child", CRC/C/90, Annex VIII. Udsendt 1990.

14 Se "A guide for non-governmental organizations reporting to the committee on the rights of the child", *The NGO-Group for the Convention of the Rights of the Child* 1994. Der kom en udvidet udgave med samme titel i 1998 og en tredje udgave i 2006. Organisationen hed frem til 1990 the Informal Ad Hoc Group for the Convention on the Rights of the Child. Se s. 1 i 3. udgave af guiden, som er udgivet med samme titel i 2006 og findes på <http://www.crin.org/docs/Reporting%20Guide%202006%20English.pdf> (21.7.2014).

15 Interview med Jan Christensen, se nedenfor i note 17.

16 Dette fremgår af et mødereferat af 28.3.1995. Før den dato benævnes gruppen Samarbejdsgruppen om Børn.

Samarbejdsgruppen har gennem alle årene haft en frivillig fra Amnesty International, som har samlet dagsordener og referater fra møderne i gruppen, og som var en drivende kraft i de første år.¹⁷ Han har ladet mig få lov at låne sine mapper,¹⁸ og her kan man følge gruppens arbejde via de ret fyldige referater.

Den tredje kildegruppe er de officielle, danske dokumenter. De tidligste arkivalier fra den periode, artiklen dækker, er til dels afleveret til Rigsarkivet, men herudover skal der søges om tilladelse til at se korrespondancer m.v. i ministerierne. Jeg har søgt om aktindsigt hos Justitsministeriet og Socialministeriet vedr. interne korrespondancer i de to ministerier om deres koordinering af rapporteringerne til Børnekomitéen. Der har dog ikke været meget af interesse i de akter, jeg har fået adgang til. Ministerbetjening f.eks. får man ikke at se, og skulle der være noteret noget i margin på et brev, er det omhyggeligt streget ud, så det ikke lader sig læse.

Jeg har suppleret de magre officielle kilder med interviews med embedsmænd, der har fulgt processen, og som nu er pensionerede eller overgået til andet arbejde i en anden institution, og som derfor ikke har noget direkte på spil i forhold til en arbejdsgiver eller aktuelle kolleger: To tidligere, ledende medarbejdere i Socialministeriet samt en tidligere sekretariatschef i Børnerådet.¹⁹

OPTAKT OMKRING 1990

Folketinget ratificerede FN's Børnekonvention i 1991. Socialdemokraternes ordfører, Ole Espersen, åbnede debatten med at konstatere at: "Sjældent om nogen-sinde har vi vist oplevet, at så mange enkeltpersoner og organisationer har interesseret sig for en FN-konvention og Danmarks deltagelse i den som netop, når det drejer sig om børnekonventionen." Da Helge Adam Møller fra de Konservative fik ordet kort efter, kunne han dog berolige med, at "denne konvention vil betyde utroligt lidt for danske børn", fordi konventionens krav i mange år havde været opfyldt i Danmark.²⁰ Politikernes udmeldinger var præget af, at der var vide mu-

17 Jan Christensen var medlem af Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen fra starten og frem til 2015 og desuden medlem af Arbejdsgruppen for Børn, en frivilliggruppe under Amnesty International Danmark, oprettet i 1979 - i FN's børneår. Fra 2011 kom den til at hedde Amnestygruppen om Børn.

18 Det drejer sig om to mapper med mødeindkaldelser og -referater dækkende perioden 1989 til 2014 samt en mappe med dokumenter om "møder med i ministerier". Mapperne er afleveret til Amnesty International Danmarks sekretariat.

19 Den første, tidligere medarbejder i Socialministeriet var ansat som leder på børneområdet på forskellige poster i årene 1984-2014, men har valgt at optræde uden navns nævnelser. Den anden ministerielle medarbejder, Kirsten á Rogvi, var ansat fra 1988 i Socialstyrelsen, siden som souschef i ministeriets børnekontor frem til 1996 for at vende tilbage som kontorchef i perioden 1999-2004. Bente Ingvarsen var sekretariatschef i Børnerådet fra 1994, hvor hun kom fra Socialministeriets børnekontor, hun var leder i Børnerådet frem til 2006. Interviewfiler med alle interviewede opbevares hos artiklens forfatter.

20 Debatterne refereret i *Folketingsstidende* 1990-91, sp. 3837-61, og 7525-42, citaterne af Espersen og Møller i henholdsvis sp. 3836 og 3838.

ligheder for forskellige fortolkninger af de brede formuleringer i teksten. Efter at man var kommet mere ind i stoffet i udvalgsarbejdet, kunne Folketinget næsten enstemmigt vedtage Danmarks tiltræden til konventionen, kun Fremskridtspartiet stemte imod. Og man var enedes om, at med nogle få cirkulæreændringer kunne Danmark leve op til konventionens krav.²¹

Forløbet viste, at der nok var børnepolitisk interesserede folketingsmedlemmer, der så potentialer i konventionen. På den anden side var det ikke så ligetil at få igangsat en mere substantiel børnerettighedsdebat på baggrund af en relativ svært tilgængelig konventionstekst fra et internationalt organ. Der blev dog afsat 1 mio. kr. på finansloven til oplysningsmaterialer om konventionens rettigheder udsendt til alle skoler.²²

De nye internationale børnerettigheder blev altså mødt med bred sympati over næsten hele det politiske spektrum – selvom der var vidt forskellige opfattelser af, hvad de indebar. Men det var også blevet god politisk latin at gøre noget ud af børnepolitikken; og her og der var fagfolk begyndt at mene, at børn skulle have rettigheder.

Formuleringer om børns ret og rettigheder var dukket op i nogle større betænkninger igennem 1980'erne.²³ En arbejdsgruppe gennemgik desuden børns stilling i sociallovgivningen, og her skete der afgørende nyt, når det handlede om rettighedstænkning. Udvalget virkede sine første to år under ledelse af professor Jørgen Graversen – deraf ofte kaldet Graversen-udvalget.²⁴ Graversen-udvalgets betænkning tog et betydeligt skridt mod at give børn selvstændige rettigheder på det sociale område. I dansk lovgivning var der igennem 1980'erne indført høringsret af barnet vedr. forældremyndighed og samvær i skilsmisssager og i sager, hvor der blev taget beslutning om barnet af tvangsmæssig karakter (typisk fjernelses fra hjemmet). Men Graversen-udvalget foreslog, at børn over 15 år fik egentlig partsret på linje med forældrene, dvs. at de på egen hånd kunne få aktindsigt, klage over en afgørelse, få tilbud om egen advokat i fjernelsessager og give samtykke i sager om frivillig fjernelse fra hjemmet – på linje med forældremyndighedens indehaver.²⁵

21 Cirkulæreændringerne er beskrevet i Justitsministeriets "Notat om FN's Konvention om barnets rettigheder", Lovafdelingen, L.A. J.nr. 1989-644/2 af d. 18/9 1990 vedr. justering af ungdomsfængselsområdet (der var endvidere ændringer i tildelingen af indfødsret til statsløse børn født i Danmark beskrevet i notatet).

22 Ifølge socialminister Else Winther Andersen, *Folketingstidende* 1990-91, sp. 7538-39.

23 Børnekommissionen: *Børnekommissionens betænkning. 918/1981*. F.eks. "7.1. Barnets ret til forældre", "7.2. Barnets ret til særlig beskyttelse", og "7.3. Barnets ret til medbestemmelse vedrørende egne forhold", *Betænkning 985/1983 Forældremyndighed og samværsret*, afgivet af en arbejdsgruppe under justitsministeriet. Diskussioner af revselsretten s. 48-49.

24 *Betænkning 1212/1990 om de retlige rammer for indsatsen overfor børn og unge*, afgivet af udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge.

25 *Betænkning 1212/1990*, s. 194-204.

Graversen-udvalgets forslag blev i store træk optaget ved revision af bistanndsloven i 1992.²⁶ Men det var karakteristisk, at under Folketingets debat om lovforslaget blev Børnekonventionen overhovedet ikke nævnt,²⁷ selvom det kun var ca. ½ år siden, den var blevet diskuteret i tinget som led i Danmarks ratifikation, og uanset at det var børns retstilling, der var et af hovedtemaerne i debatten. Det var endnu ikke et dokument, der blev set som relevant i en konkret, dansk politisk sammenhæng.

De omfattende betækningsarbejder afspejlede, at der var sket meget med familielivet i løbet af 1960'erne og 1970'erne – bl.a. stigende skilsmissemfrekvens og begge forældre på arbejdsmarkedet – som havde betydet ændrede børneliv. Børnepolitik blev et indsatsområde, som fik højere prioritet. Det ses ikke mindst i oprettelsen af det Tværministerielle Børneudvalg i 1987, der skulle fungere som politikudvikler for regeringens børneudvalg (eller ministerudvalget, som det også kaldtes), som blev etableret samtidig.²⁸

Det Tværministerielle Børneudvalg var forankret i Socialministeriet, men havde medlemmer fra 14 ministerier og var i godt ti år meget aktivt med at formulere og synliggøre en børnepolitisk dagsorden. Udvalget betød også en opgradering af det børnepolitiske område internt i Socialministeriet med øgede ressourcer og tilknytning af et netværk af eksperter. Brugen af eksperter fik stigende betydning på det sociale område i disse år, inklusive på børneområdet. Det Tværministerielle Børneudvalg lagde da også i 1988 ud med at få kortlagt børne- og ungdomsforskningen i Danmark.²⁹ I de børnefaglige ekspertmiljøer fremkom samtidig en øget interesse for børn som selvstændige individer.³⁰

En af Det Tværministerielle Børneudvalgs første, store opgaver var at få lavet bearbejdet til, at regeringen kunne formulere et børnelovprogram og en børnepolitik. En samlet børnepolitik var et nyt begreb, som ligesom meget andet på feltet var hentet fra Norge.³¹ Interessen i udvalget var dog bredere end børnene. Det

26 Lovforslag nr. 214 om ændring af bistanndslovens regler om foranstaltninger for børn og unge, fremsat 29.1. 1992 og endelig vedtaget 19.6. 1992 med ikrafttræden 1.1.1993. Det Danske Center for Menneskerettigheder: *Lov og ret om børn - rapport fra en arbejdsgruppe*, 1993, s. 56.

27 *Folketingstidende* 1991-92, tillæg A sp. 4823-4994 og Lovforslaget med bemærkninger, *Folketingstidende* 1991-92. Forhandlingerne sp. 5724-29 (fremsættelse), sp. 6285-6341 (1. behandling), sp. 10590-10610 (2. behandling) og sp. 11107-11113 (3. behandling).

28 *Det Tværministerielle Børneudvalg - i det 10. år. Funktionen, metoderne og opgaverne*, udgivet af Det Tværministerielle Børneudvalg, april 1997, s. 15-16.

29 Charlotte Bøgh og Kjeld Parkvig (red.): *Børne- og ungdomsforskning - tendenser af perspektiver*, 1989.

30 Se Jan Kampmanns 'review essay': "Barndomsociologi - fra marginaliseret provokatør til mainstream leverandør", *Dansk Sociologi* 14 (2), 2003, s. 79-93, især s. 81.

31 Rigsarkivet, Socialministeriet 1987-1991 (Det Tværministerielle Børneudvalg), journalsager 6025, 1, løbenr. 1999, læg II, hvori ligger en norsk 'Handlingsplan for Barn' som bilag til statsbudget 1987.

var ofte familieliv og arbejdsliv, det handlede om.³² Således blev Det Tværministerielle Børneudvalg karakteriseret som "advokat for børnefamilierne".³³

Men efter de første år kom et nyt tema på udvalgets dagsorden: Børns medbestemmelse. Det skete i sammenhæng med Danmarks tilslutning til Børnekonventionen. Ansvar for oplysningskampagnen om konventionen lå hos Det Tværministerielle Børneudvalg, der også iværksatte egne projekter under overskriften "Børn som medborgere".³⁴

Da Danmark ratificerede FN's Børnekonvention i 1991 var der således allerede en række udviklingstendenser i gang med fokus på børn. Det gjaldt i den politiske prioritering i Socialministeriets regi, men også som en profilering for regeringen som helhed. Lige så vigtig var de holdningsmæssige ændringer, som flugtede med Børnekonventionens betoning af barnets selvstændige rettigheder og status som 'medborger'. Da unge over 15 år i 1992 fik partsrettigheder, hvis de skulle anbringes uden for hjemmet,³⁵ var det et skridt væk fra den traditionelle opfattelse af, at børn som en del af familien var underlagt deres forældres myndighed. Børnekonventionen var også et element i den øgede interesse for børn, men altså ikke den faktor, der satte børns rettigheder på dagordenen i det officielle Danmark. De var allerede under udvikling omkring 1990.

1990'ERNE: NYE INTERNATIONALISEREDE FORMER

Det tog en årrække efter ratifikationen i 1991, før Børnekonventionen blev en betydende faktor både for stat og civilsamfund i Danmark. Den første rapport til FN's Børnekomité blev fremsendt, som reglerne foreskrev, i 1993.³⁶ Parallelt hermed udgav Folketingets Ombudsmand og Det Danske Center for Menneskerettigheder i samarbejde en rapport, hvor en arbejdsgruppe gennemgik dansk ret i lyset af Børnekonventionens bestemmelser og gav anbefalinger til at forbedre

32 Rigsarkivet, Socialministeriet 1987-1991 (Det Tværministerielle Børneudvalg), journalsager 6025, 1-6, løbenr. 2018, læg "Børneprojektgruppen Tvib": Udkast til referat af 2. møde den 9. dec. 1987 i ministerudvalget om børn (Bilag nr. 11). Se også løbenr 2013, læg I og II: "Børneliv - familie - arbejdsliv. Projekt i Det Tværministerielle Børneudvalg" med diverse lovforberedende dokumenter om nedsættelse af arbejdstid, orlov for forældre m.v. Se også Sine Penthin-Grumløse: *Den gode barndom - dansk familiepolitik 1960-2010 og forståelsen af småbarnets gode liv*, ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet, juni 2014.

33 Rigsarkivet, Socialministeriet 1987-1991, journalsager 6025, 1, løbenr. 2014, læg "1989-90". Referat dateret 17.1.1990.

34 *Det Tværministerielle Børneudvalg - i det 10. år*, s. 36-37 og s. 93-94.

35 Lov nr. 501 af 24/06/1992 om ændring af lov om social bistand og lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender samt lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven) m.m. (Ændring af reglerne om foranstaltninger for børn og unge, herunder reglerne om tvangsmæssig gennemførelse af foranstaltninger), § 33.

36 Alle officielle dokumenter i tilknytning til Danmarks rapportering om børnekonventionen kan findes på FN's Højkommissariat for Menneskerettigheders hjemmeside på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DNK&Lang=EN (24.7.2014).

børns retsstilling på en række områder.³⁷ Resumeer af hovedsynspunkterne blev også sendt til Børnekomitéen, ligesom organisationerne deltog i en forsession til 'eksaminationen' af Danmark, hvor de kunne uddybe deres synspunkter.³⁸

Januar 1995 var så selve eksaminationen. En gruppe embedsmænd fra forskellige danske ministerier rejste til Genève, hvor de mødtes med Børnekomiteen og lod sig udspørge ud fra de fremsendte dokumenter.³⁹ De embedsmænd, jeg har interviewet, husker, at eksaminationerne i Genève gjorde et ganske stort indtryk på de kolleger, der var sendt af sted. Kirsten á Rogvi, der som kontorchef i Socialministeriets børnekontor var involveret i første og tredje rapportering, fortæller, at det blev oplevet som en skrap eksamen af de embedsmænd, der mødte frem i Genève. På den ene side skulle man helst kunne svare umiddelbart på spørgsmålene fra de ivrige komitémedlemmer og gøre et kompetent indtryk på kollegerne, som sad ved siden af. På den anden side nævner hun, "sidder man også som embedsmand og er systembevarer, og man skal ikke komme hjem med nye opgaver. Det handler jo om, hvad komiteen kommer med af anbefalinger efterfølgende. Og de anbefalinger skal kunne håndteres".⁴⁰ En anden embedsmand fortæller, at den officielle holdning i centraladministrationen var, at

børnekonventionen var godt for mange andre lande, hvor man var langt bagud, men vi kunne godt undvære den. (...) Her var ikke noget at komme efter. Vi lever til fulde og mere end rigeligt op til børnekonventionen. (...) På et tidspunkt gik det jo helt klart op for os, at komiteen i FN havde den agenda at lige præcis lande som Danmark, Norge og Sverige, vi skulle ikke køre friløb på den dér. Tværtimod. Vi skulle være lokomotivet, der skulle være på forkant med det. Det, syntes vi jo, var hammer-irriterende.⁴¹

Hjemme i Danmark var der dog ikke nogen videre opmærksomhed om rapporteringen. Men det skulle blive sidste gang, det gik så fredeligt for sig. Næste rapport skulle fremsendes i 1998, og på det tidspunkt var der sket en mobilisering af

37 *Lov og ret om børn – rapport fra en arbejdsgruppe*, udgivet af Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993.

38 De alternative rapporter, f.eks. de nævnte fra de danske organisationer, er ikke lagt ind på den ovennævnte FN-hjemmeside. Det Danske Center for Menneskerettigheder og Red Barnets deltagelse i for-sessionen med børnekomiteen fremgår af et brev til Regeringens børneudvalg af 16.5.1995 fra Det Danske Center for Menneskerettigheder, indgået i Socialministeriets 2. afd. 1. kontors journal 1995, j. nr. 60131-21. Turen til Genève er også nævnt i Samarbejdsgruppen om børnekonventionens referat af 1. møde den 28.3.1995.

39 De fleste af disse dokumenter findes ved at klikke på CRC på: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DNK&Lang=EN (24.7.2014). Enkelte dokumenter er tilsyneladende ikke lagt ind, selvom det ser sådan ud, men de kan i reglen alternativt findes ved at 'google' på dokumentnummeret.

40 Citater fra interview med artiklens forfatter.

41 Den førstnævnte embedsmand fra Socialministeriet, jfr. note 19, i interview med artiklens forfatter.

en række børneorganisationer, ligesom der var etableret et Børneråd. De var alle indstillet på at bide regeringen i haserne, når det kunne lade sig gøre. Det startede i 1995 med flere forespørgsler til Justitsministeriet om formidling og opfølgning af *Concluding observations*.⁴² Det virkede som en brat opvågning i ministerierne til, hvad der skulle blive en ny og besværlig virkelighed med stadige henvendelser fra organisationer og politisk pres fra mange sider. Det havde man ikke været ude for før med de øvrige FN-konventioner.

Børneorganisationer i netværksdannelse

Parallelt med den første rapportering blev et nyt Børneråd oprettet i 1994. Bag dette initiativ stod en gruppe aktive mennesker, først og fremmest fra organisationer som Red Barnet, Børns Vilkår og Børnesagens Fællesråd. De ville gerne have etableret en børneombudsinstitution. I 1985 og 1987 havde der været forslag om det samme fra forskellige oppositionspartier i Folketinget, men der var ingen opbakning fra regeringen (Konservative, Venstre, Centrum Demokraterne og Kristeligt Folkeparti). Børnesagens Fællesråd fik etableret en arbejdsgruppe, som afholdt møder med relevante departementschefer og med ordførere fra Folketingets partier for få støtte til en børneombudsinstitution, inspireret af *Barneombudet* i Norge, oprettet allerede i 1981.

Med regeringsskiftet i 1993, hvor Socialdemokratiet kom til, blev beslutningen så taget om at etablere et offentligt talerør for børn – i første omgang for en treårig forsøgsperiode. Der blev ikke givet klageadgang for børn, som i det svenske *Barnombud*, der blev etableret samme år.⁴³ Det danske Børneråd skulle holde øje med lovgivning og politik fra et børneinteressesynspunkt, men der var ikke nævnt noget om FN's Børnekonvention i dets første mandat.

Det kom ind i næste runde. I mange internationale sammenhænge blev der i midten af 1990'erne arbejdet begejstret for Børnekonventionen.⁴⁴ Den daværende sekretariatschef for Børnerådet, Bente Ingvarsen, fortæller, at en af hendes medarbejdere var med ved en konference arrangeret af Rädde Barnen i Stockholm,⁴⁵ hvor hun mødte nogle af de store navne, der havde deltaget i de internationale forhandlinger omkring Børnekonventionens tilblivelse. Her havde svensk *Rädde Barnen* været meget aktiv. Medarbejderen kom meget opløftet retur, og "havde

42 Referat fra møde den 2.11.1995 i Samarbejdsgruppen om børnekonventionen, pkt. 3, Justitsministeriet, brev af 9.11.1995, j.nr. 1994-781/2-2.

43 Anette Faye Jacobsen: "Ti års benarbejde – Børnerådets forhistorie", *Børnerådet 1994-2004*, udgivet af Børnerådet 2004, s. 7-10.

44 Også Europarådet anbefalede sine medlemsstater at støtte FN's børnekonvention i Parliamentary Assembly Recommendation 1286 (1996).

45 Dokument fra konferencen samt referat herfra i Referat fra møde i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen den 5.6.1996.

set lyset”, som Bente Ingvarsen formulerede det.⁴⁶ Det samme fokus på Børnekonventionen mødte Børnerådet også i det danske miljø af børneorganisationer.

Derfor var det ikke til at komme uden om Børnekonventionen, da de tre første forsøgsår var afsluttet, og Børnerådet blev gjort til en permanent offentlig institution. I den nye formålsbeskrivelse blev der tilføjet, at ”Rådet skal endvidere vurdere de forhold, børn i Danmark lever under, set i lyset af bestemmelserne og intentionerne i FN’s Konvention om Barnets Rettigheder.” Børnerådet fik et lille sekretariat til at understøtte selve rådet, som skulle bestå af fagfolk repræsenterende forskellige sektorer med opgaver i forhold til børn. To af medlemmerne blev udpeget af socialministeren, mens de fire øvrige blev valgt af en forsamling bestående af organisationer med opgaver på børneområdet.⁴⁷ Hermed var der etableret en officiel instans, der skulle skabe forbindelse mellem Børnekonventionen og dansk børnepolitik. Selvom Børnerådet var et uafhængigt organ med et ret beskedent budget,⁴⁸ var der nu etableret en vis kontaktflade fra organisationsmiljøerne gennem Børnerådet til det børnepolitiske maskinrum i Socialministeriet.

Via Børnerådets nye mandat fra 1998 blev konventionens rettigheder officielt løftet op som en målestok for dansk børnepolitik. Det var et usædvanligt skridt i lyset af den danske dualistiske tradition, der indebar et skel mellem national lovgivning og international ret.⁴⁹ Som tidligere nævnt spillede de FN-konventioner, som Danmark havde ratificeret, en forsvindende lille rolle, når det kom til praktisk politiklægning.

I modsætning til svensk *Rädda Barnen* var den danske søsterorganisation Red Barnet ikke aktivt involveret i de internationale, FN-orienterede børnemiljøer i Genève. Der var heller ikke andre børneorganisationer herhjemme, der fulgte særligt med i FN. Undtagelsen var dog Dansk UNICEF-komité, der skulle oplyse om UNICEF’s arbejde.

Men det var et andet sted fra, der skulle komme et mere vedvarende initiativ til at profilere Børnekonventionen i en dansk sammenhæng. Den danske afdeling af Amnesty International havde i en årrække haft en Arbejdsgruppe om Børn. Herfra havde et par aktivister været til seminar i 1987 hos den engelske afdeling af organisationen i London,⁵⁰ hvor også en af de helt centrale, internationale børnerettighedsaktivister deltog, Nigel Cantwell fra den Genève-baserede organisa-

46 I interview med artiklens forfatter.

47 ’Bekendtgørelse om et Børneråd’ af 5.1.1998 fra Socialministeriet. Citatet med formålsbeskrivelsen er fra § 1, mens bestemmelsen om medlemmerne er fra § 2, stk. 2.

48 De årlige finanslovbevillinger lå i 1999-2002 på 3,7 eller 4,7 mio. kr. iflg. Børnerådets årsberetninger for de respektive år.

49 *Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret*, betænkning afgivet af Udvalget om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning (Inkorporeringsudvalget), 2001. Her understeges dog, at der ikke er noget skarpt skel, ligesom internationale konventioner kan inddrages på både lovgivnings-, forvaltnings- og domstolsniveau (samt Folketingets Ombudsmand), s. 26-27.

50 En af dem var Jan Christensen, se note 17 ovenfor.

tion Defence for Children International (DCI).⁵¹ Amnesty's børnegruppe fastholdt kontakten til Cantwell de følgende år,⁵² og herfra blev der advokeret for, at børneorganisationer samlede sig i 'nationale koalitioner' for at skabe opmærksomhed om Børnekonventionen.

Koordinatoren for Amnesty's børnegruppe, Jan Christensen, blev den gennemgående figur i det lange seje træk med at etablere en dansk 'national koalition', der pågik fra 1991. 1991 blev et usædvanligt år, fordi der som nævnt blev afsat en mio. kr. til informationsarbejdet om den nye konvention. Den danske UNICEF-komité fik en central rolle i dette arbejde i kraft af sine gode politiske forbindelser.⁵³ Socialministeriet var koordinator af indsatsen, og Amnesty og andre organisationer, der havde vist interesse for Børnekonventionen, blev inviteret med til at markere børnenes nye rettigheder. Men da der ikke blev bevilget flere penge til at fortsætte aktiviteterne, faldt motivationen,⁵⁴ og NGO-samarbejdet om Børnekonventionen gik i stå.

I 1995 tog Jan Christensen et nyt initiativ til at få gang i 'Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen' i parløb med Børns Vilkår, en frivillig organisation, som også havde været ret aktivt med i 1991. To vigtige ting gav nu samarbejdet mere fast form: Den ene var, at Børnerådet ville være med.⁵⁵ Det gav et løft til gruppens status, at der var et offentligt råd, der deltog. Dette var før, Børnekonventionen var blevet en del af Børnerådets mandat. Men det viser, at ville det nye råd have fingeren på den børnepolitiske puls, så skulle det have føling med, hvad der rørte sig omkring Børnekonventionen. Afgørende for gruppens fortsatte samarbejde var desuden, at der for anden gang skulle rapporteres til FN's Børnekomité.

Børnerådet ønskede et samarbejde med Det Tværministerielle Børneudvalg og Justitsministeriet om udarbejdelsen af den anden rapport til Børnekomitéen. Det blev til, at formænd og direktører for alle organisationerne i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen sammen skrev til Regeringens Børneudvalg med forslag om en dialog omkring rapporteringen.⁵⁶ Af akter fra Socialministe-

51 DCI husede den tidligere nævnte NGO Group for the Convention on the Rights of the Child, og der var et tæt samarbejde, og et vist sammenfald af aktive personer mellem de to organisationer.

52 Interview ved artiklens forfatter med Jan Christensen suppleret med dennes skriftlige referater fra Amnesty International's børnegruppe.

53 Se den radikale Niels Helveg Petersens forslag om at lade informationsopgaven gå til den danske UNICEF-komité, i *Folketingsstidende*, 1991-92, forhandlinger, sp. 3850. Dansk UNICEF-komités generalsekretær Arne Stinus var også medlem af det Radikale Venstre.

54 Referat fra møde i arbejdsgruppen om børn 31.3.1992, punktet "Gruppens fremtid".

55 Børnerådet er inviteret til et møde i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen for at fortælle om sit arbejde, se Referat af 2. møde den 10.5.1995, og optræder på deltagerlisten i Referat af 4. møde den 2.11.1995.

56 Referat fra møde i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen 14.1.1997, pkt. 1, brevet fra direktører og formænd for organisationerne i Samarbejdsgruppen er indgået i Socialministeriet og stemplet 2. og 3.4.1997 (to stempler). Af svaret på brevet af 8.4. fra Karen Jespersen (Socialministeriets 5. kontor, j.nr. 0402-64) ses, at Det Tværministerielle Børneudvalg

riet kan man se, at ministeriet så positivt på et samarbejde med Børnerådet og organisationerne.⁵⁷ Imidlertid blev den foreslåede inddragelse af organisationerne ikke til noget.⁵⁸ Hvad der faktisk er sket, har ikke ladet sig fuldt opklare ud fra de arkivalier, jeg har fået indsigt i. En af mine informanter fra Socialministeriet fortæller dog, at samarbejde med NGO'er ikke faldt let for Justitsministeriet: "Jeg kan næsten høre dem sige: 'det vil vi ikke røre med en ildtang'".⁵⁹

Den anden rapport, som Danmark indgav til FN's Børnekomite, var færdig i august 1998. Den var ti sider fyldigere end den første rapport, men udformet efter samme systematik. Strukturen fulgte Børnekomitéens vejledning, men sprog og indhold var et stykke fra den anviste model. Først og fremmest var rapporten en beskrivelse af de politiske initiativer på børneområdet, der var søsat siden sidste rapport – og ud over overskrifterne, som angiver hvilken artikel i konventionen, teksten relaterer til, forholdt beskrivelserne sig ikke sprogligt eller indholdsmæssigt til konventionens bestemmelser, endsize inddrog Børnekomitéens anbefalinger i *Concluding observations* fra sidste eksamination.⁶⁰ Man kan klart sige, at det *episteme*, Børnekomitéen repræsenterede (jf. afsnittet Teori og kilder ovenfor), ikke havde nogen indflydelse på embedsværket, der stod bag rapporten.

Sammenholder man imidlertid rapporten med de forslag, der var fremkommet i den interne proces under udarbejdelsen, må vurderingen af embedsværkets åbenhed for Børnekomitéen dog nuanceres. Det Tværministerielle Børneudvalg, som tog sig af det indledende arbejde med rapporten, havde faktisk taget afsæt i Børnekomitéens anbefalinger.⁶¹ Men forslagene genfindes ikke i den endelige rapport. Et kvalificeret gæt på forløbet kan være, at den endelige redigering af rapporten var forestået af Justitsministeriet, som var mindre lydhør over for

udarbejder en plan for opfølgning på konventionen og i den forbindelse har taget "en uformel kontakt til Børnerådet med henblik på en snak om, hvorvidt der er områder, der egner sig for Børnerådet alene og/eller i et samarbejde med ministerierne" (bemærk den 'uformelle tone'). Brevet fra Karen Jespersen afsluttes med: "Jeg har derfor foreslået Justitsministeriet, at de i høringsfasen også inddrager NGO'erne". Af referat fra Samarbejdsgruppens 10. møde den 3.6. 1997, pkt. 3 ser det ud til, at Børnerådet påtager sig at koordinere gruppens input til et møde med Det Tværministerielle Børneudvalg.

57 Et referat af et møde mellem Socialministeriet og Justitsministeriet af 18.2.1997 nævner, at Brian Nicholls, som var leder af Det Tværministerielle Børneudvalg, ønskede at inddrage Børnerådet i arbejdet med at følge op på Børnekonventionen (i form af rapportering), og at andre på mødet var enige heri (Socialministeriet, Børne- og familiekontoret, j.nr. 0402-67). I et referat af møde i Det Tværministerielle Børneudvalg den 18.3.1997 siger Brian Nicholls, på baggrund af erfaringer fra Norge, hvor der er et positivt samspil med NGO'erne: "Det er endnu lidt usikkert, hvor langt samarbejdet kan række, men vi bør være åbne over for forslag." Citatet står under punktet "Ad dagsordenens pkt. 4", Socialministeriet, j.nr. 0402-67.

58 Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, referat af 15. møde den 11.5.1998, pkt. 1.

59 Første embedsmand som omtales i note 19 i interview med artiklens forfatter.

60 Pkt. 6 i *General guidelines 20/11/96*, se note 11 for fuld reference.

61 Socialministeriet, Det Tværministerielle Børneudvalg, j.nr. 0402-322, "Notat om opfølgningen af FN's Konvention om Barnets Rettigheder" af 14.5.1997, forslag D18 (s. 4), forslag D22 og 23 (s. 8) og forslag D29 (s. 14).

den udefra kommende børnerettighedsdiskurs og tværtimod fastholdt den type rapportering, man sædvanligvis afgav til FN-komitéerne.

Rapporten blev da også mødt med kritik. Indadtil i Samarbejdsgruppen,⁶² og udadtil af Børnerådet. For første gang påtog rådet sig at skrive en supplerende rapport til Børnekomitéen. Den daværende sekretariatsleder Bente Ingvarsen fortæller,⁶³ at dette arbejde blev en øjenåbner for rådets nye formand Per Schultz Jørgensen. I modsætning til den nyligt afgåede formand, som ifølge Ingvarsen ikke var en 'rettighedsperson', skulle Schultz Jørgensen komme til trække meget på Børnekonventionen. Børnerådet holdt en relativt diplomatisk tone i forhold til statsrapporten.⁶⁴ Men den supplerende rapport gav dog betydeligt mere kritiske vurderinger af tingenes tilstand end regeringens og langt flere anbefalinger til nye initiativer. Bl.a. var der anbefalinger om øget informations- og uddannelsesindsats, herunder i kommunerne,⁶⁵ som mindede meget om det, Det Tværministerielle Børneudvalg også havde foreslået internt under forberedelsen af statsrapporten.

1990'erne var præget af, at myndighederne såvel som børneorganisationerne skulle finde ud af mekanismerne i den nye konvention. Det kom i første omgang bag på embedsmændene, at der blev skrevet supplerende rapporter til statsrapporterne: "Det var frygteligt irriterende, det kan jeg tydeligt huske", fortæller en embedsmand, "det blev opfattet som utidig indblanding, også af ministeren. Det var, som om organisationerne udleverede os og i øvrigt misbrugte FN-systemet til at forfølge deres egne mærkesager – men det var jo fair nok, det skal de gøre."⁶⁶

Det var ikke mindst de nordiske og internationale kontakter, der gav inspiration til, at Børnerådet og civilsamfundsorganisationerne tog på sig at arbejde med og for konventionen. I den anden rapporteringsrunde bevægede Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen og Børnerådet sig mere aktivt ind i FN-mekanismerne.

EFTER ÅRTUSINDSKIFTET: RETLIGGØRELSE OG SAMARBEJDE

Fra midten af 1990'erne havde regeringen Nyrup Rasmussen et særligt fokus på socialt udsatte børn og unge.⁶⁷ Som en del af denne opmærksomhed fremkom også en voksende kritik af de forhold, der herskede på anbringelsesområdet, dvs. for børn, der er fjernet fra hjemmet. Børnerådet var aktiv i denne kritik. Rådet udgav et debatoplæg i 1998, *Når anbringelse er til barnets bedste*, med en række forslag til, hvordan barnets tarv kunne varetages bedst muligt. Det skete med

62 Samarbejdsgruppen, referat af 17. møde den 5.11.1998, pkt 1.

63 Interview med artiklens forfatter.

64 Børnerådet: *Rapport til FN's Børnekomité. Supplerende rapport til Danmarks 2. periodiske rapport*, maj 2000, pkt. 3, s. 6.

65 Børnerådet: *Rapport*, pkt 10, s. 7.

66 Interview med førstnævnte embedsmand, jfr. fodnote nr.19.

67 *Det Tværministerielle Børneudvalg – i det 10. år*, s. 47-52.

henvisning til FN's Børnekonvention, hvor princippet om altid at tage hensyn til barnets bedste står helt centralt. Et af Børnerådets medlemmer, der også havde været formand for Foreningen af Danske Døgninstitutioner, fulgte op på debatoplægget med en artikel i årsberetningen fra 1999 om de udfordringer, mange professionelle kunne melde om: At der var sager med massivt omsorgssvigt, hvor der blev grebet alt for sent ind over for forældrene. Et af problemerne, fremhævede forstanderen, var lovgivningen, som hvilede på et princip om, at sociale foranstaltninger skulle være så begrænsede som muligt.⁶⁸

Der var stor lydhørhed over for disse synspunkter i regeringen, som nu tog initiativ til at revidere serviceloven.⁶⁹ Forældrenes rettigheder var ikke selvfølgelig længere. I den hidtidige sociallovgivning havde det været en grundlæggende målsætning, "at barnet eller den unge kan blive i hjemmet", men denne passus blev nu taget ud.⁷⁰ Der var enkelte hørings svar, der advarede mod at gøre det for nemt at fjerne et barn fra hjemmet.⁷¹ Det fik også en vis indflydelse på lovforslaget i anden runde.⁷² De ændringer, der kom igennem behandlingerne, var yderligere skridt i retning af, at barnet skulle behandles som et individ i sin egen ret. Hensynet til familien eller forældrene blev samtidig skubbet noget i baggrunden.

Disse forandringer i vægtingen af barnets interesser over for forældrenes i de sager, hvor der kunne tales om misrøgt eller omsorgssvigt, blev udtrykkeligt begrundet med henvisning til FN's Børnekonvention.⁷³ Man kan dog ikke sige, at det var et nyt *episteme*, der var rullet frem i denne proces. Der var nemlig langt fra nogen entydig opfattelse af, hvad de internationale forpligtelser skulle betyde. Det kan ses i hørings svarene. F.eks. udtalte Børnerådet støtte til flere af de reformforslag, som Det Danske Center for Menneskerettigheder var betænkelig ved.⁷⁴ Der

68 Børnerådets debatoplæg, "Anbringelse til barnets bedste", 1998, samt Ole Lennart Hansen: "Hvornår er nok nok?", *Årsberetning 1999*, s. 20-21 [Børnerådet].

69 Det første Udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge) kan findes på http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/udv-bilag/SOU/Almdel_bilag501.htm (14.1.2015).

70 *Forslag som fremsat*, bilag 1, Lovforslag sammenholdt med gældende lov, pkt. 8: Ændringer til § 40, stk. 1. Tilgængelig på http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19991/lovforslag_oversigtsformat/L232.htm (14.1.2015).

71 Der er sammendrag af hørings svar fra de to høringsrunder i bilag 2, som man finder ved at klikke ind på Udvalgsbehandling under Sagsforløbet på: http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19991/salen/L232_BEH1_78_11_0.htm (14.1.2015).

72 *Forslag som fremsat*, bemærkninger til forslaget, punkt 3.2: Indstillinger fra myndigheder, organisationer m.v. Se web-henvisningen i note 70.

73 Lov nr. 466 af 31.5.2000 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn og unge-udvalg), § 32, stk. 5.

74 Det fulde hørings svar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder til lovforslagets første udgave er ikke indkommet i tide til at være med i det officielle resume, jfr. note 71 ovenfor. De to hørings svar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder til lovforslagets første udgave og anden udgave har titlerne: "Notat om Socialministeriets udkast til forslag til lov om en ændring af lov om social service (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge)"

var tale om, at konkurrerende, men lige autoritative repræsentanter for det menneskeretlige univers, forsøgte at trække i hver sin retning. Firkantet sagt arbejdede Børnerådet for lovforslaget med udgangspunkt i Børnekonventionen, mens Det Danske Center for Menneskerettigheder efterfølgende var med til at moderere elementer heri med henvisning til Den Europæiske Menneskeretsdomstols praksis. Der var altså ikke et *epistemisk* fællesskab, der sammen søgte at præge beslutningstagerne.

I 2001 kom den borgerlige regering til, og den lagde offensivt ud med en kampagne mod 'smagsdommere'. Konkret betød den, at alle ministerier skulle gennemgå deres tilknyttede råd, nævn, udvalg og centre for at se, om der kunne 'sanes' nogle ud. Børnerådet var et af de organer, der var opført på Socialministeriets liste.⁷⁵ Der var store diskussioner om Børnerådets fremtid; det var ikke et organ, der stod den borgerlige regering nær, men det ville uden tvivl give en voldsom ballade, hvis det blev nedlagt, netop fordi der var så mange NGO'er på området, der i forvejen var meget opsatte på, at børn skulle have en ombudsmand. Så ministeriet gik meget klart ind for, at rådet skulle blive.⁷⁶ Og det gjorde det, men fik dog reduceret sin årlige bevilling på finansloven med knap 25 procent fra 2002.⁷⁷

Med Dansk Folkeparti som støtteparti til regeringen blev Danmarks internationale forpligtelser et politisk følsomt område. Det gjaldt også for Børnekonventionen. Embedsværket i Socialministeriet overvejede nu en ekstra gang, om det var opportunt at henvise til konventionen i lovarbejdet. Til gengæld blev det klart for oppositionen, at det var en kilde, man kunne bruge, fordi der var en hel stribe NGO'er, som syntes, at konventionen var afgørende vigtig på børneområdet.⁷⁸ Spørgsmålet er derfor, om børns rettigheder fik mindre betydning i forhold til de politiske initiativer, der prægede den borgerlige regerings ti år ved magten.

Fogh Rasmussen-tiden betød i hvert fald ikke stilstand på det børnepolitiske område. I 2002 påbegyndte Socialministeriet et stort treårigt projekt, der skulle fremme kvalitet og dokumentation på anbringelsesområdet,⁷⁹ og som desuden omfattede en række undersøgelser uddelegeret til Socialforskningsinstituttet.⁸⁰ Men det sprang også politikerne i øjnene, at der var en økonomisk belastning under opsejling: Antallet af børn fjernet fra hjemmet var steget 17 % fra 1993 til

af 18.6.1999 og "Notat om Udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn- og unge-udvalg)" af 7.3.2000. Findes på Institut for Menneskerettigheder.

75 Se beskrivelse fra Statsministeriet: <http://www.stm.dk/publikationer/velfaerd/kap00.htm#1> (30.7.2014)

76 Interview med førstnævnte embedsmand, jfr. fodnote 19, med artiklens forfatter.

77 Børnerådet: *Årsberetning 2001*, s. 18

78 Som note 76 ovenfor.

79 Refereret fra Styrelsen for Social Service: *Evaluering af KABU-delprojekter*, hovedrapport udarbejdet af COWI i samarbejde med JCVU, maj 2002, s. 2-3.

80 SFI rapporter 2002, nr. 02:10, 02:11, 02:12 og 02:14.

2001, og udgifterne øget med hele 34 % i samme tidsrum.⁸¹ Det var med til at fastholde opmærksomheden på feltet.

Fogh-regeringen søsatte hurtigt efter hinanden to justeringer af serviceloven i 2003 og 2004⁸² – den sidste med det pompøse navn 'Anbringelsesreformen', selvom der faktisk ikke var tale om større omlægninger. Begge ændringslove uvidede børns og unges inddragelse, og der kom også bedre klagemuligheder både for børn og forældre. Direkte referencer til Børnekonventionen var nu forsvundet ud af lovenes forarbejder. Der var kun et (kort) afsnit om forholdet til EU-retten.⁸³ Indholdet i reformerne fortsatte imidlertid ad de samme spor som før: Barnets bedste skulle være det styrende princip,⁸⁴ og der fulgte en voksende grad af formaliserede rettigheder til inddragelse og til at klage for børn og unge. 2003-ændringslovens fjernelse af 12 års-grænsen for børns høringsret var et velkendt krav fra børneorganisationerne, der i den sammenhæng henviste til Børnekonventionens artikel 12.⁸⁵ Det var der bred opslutning bag. Dansk Folkeparti understregede under udvalgsarbejdet til ændringsloven i 2003, at man "lægger vægt på at styrke børns rettigheder i anbringelsessager,..."⁸⁶

I tilknytning til anbringelsesreformen var det en del af forliget, at der skulle laves et udredningsarbejde om forældres og børns retssikkerhed. I kommissoriet hertil hed det bl.a., at udvalget skulle "belyse både de socialfaglige og de juridiske problemstillinger, herunder forholdet til internationale konventioner".⁸⁷ Så uanset at de internationale konventioner var forvist fra de centrale lovgivnings-

81 KABU Sekretariatet: *KABU-Nyt 3: Den økonomiske udfordring*, 2003, s. 5.

82 Lov nr. 397 af 28/05/2003 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov om social service (Selvstændig handlekommune for anbragte børn samt høring og inddragelse af børn i sagsbehandlingen) og Lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform).

83 Forslaget som fremsat, Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 8. Tilgængelig på: http://www.ft.dk/samling/20041/lovforslag/l8/html_som_fremsat.htm (6.8. 2014).

84 Vedr. Lov nr. 397, se "Bemærkninger til lovforslaget", afsnittet "Indledning og baggrund", tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90288> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90288> (14. 1. 2015). Vedr. Anbringelsesreformen, se: Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 2, formål og principper – tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90331> (14.1.2015).

85 Se f.eks. anbefaling om fjernelse af alderskriteriet i en række love i relation til børnekonventionens artikel 12 i *Børnerådets Rapport til FN's Komite om Barnets Rettigheder. Supplerende rapport til Danmarks periodiske rapport*, maj 2000, s. 11, pkt. 30.

86 Oversigt over Folketingets behandling af L137 (der bliver til Lov nr. 397 af 28/05/2003 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov om social service (Selvstændig handlekommune for anbragte børn samt høring og inddragelse af børn i sagsbehandlingen)), se: http://webarkiv.ft.dk/samling/20021/lovforslag_oversigtsformat/L137.htm (14.1.2015). Se under Dokumenter, bilag 16, 2. udkast til betænkning over lovforslaget.

87 *Betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager*, Socialministeriets Udvalg om anbragte børns og forældres retssikkerhed, nr. 1463. 2005, s. 6.

dokumenter, var der stadigvæk stor opmærksomhed på, at Børnekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skulle respekteres. Det var ikke noget, der kom ud af regeringens kontorer, men da reguleringer på børneområdet stort set altid blev vedtaget af et bredt spektrum af Folketingets partier, var der mulighed for at få konventionsreferencer ind ad sidedørene til de politiske processer.

Børns rettigheder var blevet et slagord, som alle nu gav sig ind under. Citatet ovenfor fra Dansk Folkeparti under udvalgsarbejdet er ét eksempel på, at selv et parti, som forstod sig som talerør for "familien i det danske samfund",⁸⁸ havde accepteret diskursen om børns selvstændige rettigheder. Faggrupper, som kommunalchefer og socialpædagoger, brugte begge barnets bedste som hovedargument til at forsvare deres modstående synspunkter i den børnepolitiske debat. De var også fælles om at nedtone forældre og familienetværk som centrale interessenter og rettighedshavere i det sociale arbejde med udsatte børn.⁸⁹

Den linje skulle få yderligere politisk gennemslagskraft i de følgende år, bl.a. ved et mere tæt samarbejde mellem børneorganisationer og myndigheder i en interessant proces, der både spiller ind på lovgivningen og på afrapporteringen til FN's Børnekomité.

Barnets reform og de ændrede relationer stat – organisationer

Anbringelsesreformen satte ind for at bedre den kommunale sagsbehandling ved øget kontrol. Det skulle bl.a. ske ved såkaldte praksisundersøgelser, hvor Ankestyrelsen jævnligt undersøgte kvaliteten af den socialfaglige indsats i kommunernes børnesager.⁹⁰ Den første praksisundersøgelse om behandlingen af børnesager, som kom i januar 2008, konkluderede, at der var fejl i 2 ud af 3 sager.⁹¹

Relativt kort efter, i april, viste TV2 en dokumentar: "Er du mors lille dreng? – 10 år efter", som satte fokus på et massivt omsorgssvigt af en spæd dreng, hvor kommunen trods kendskab til familien ikke greb ind i tide. Der havde været en tv-udsendelse 10 år tidligere om den samme problematik med en ældre bror, derfor titlens '10 år efter'. Den første udsendelse blev samtidig genudsendt. Det gentagne svigt fra kommunen fremstod næsten ubegribeligt grelt og vakte stor vrede i offentligheden. Det fik velfærdsminister Karen Jespersen til at varsle en 'barnets

88 Overskrift i Dansk Folkepartis principprogram fra 2002, se: <http://www.danskfolkeparti.dk/Principprogram> (6.8.2014).

89 "Anbringelsesreformen går ikke vidt nok", *Socialpædagogen* 23, 2004.

90 Forslaget som fremsat (jfr. note 100), Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3, "Implementering og kontrol".

91 Praksisundersøgelse om anbringelse af børn samt resumé af undersøgelsen findes på: <https://ast.dk/publikationer/praksisundersogelse-om-anbringelse-af-born-og-unge> (7.8.2014).

reform'.⁹² Socialforskningsinstituttet udkom samme år med 6 rapporter om anbragte børns vilkår, og her viste det sig også, at der var god plads til forbedring.⁹³ I ministeriet var der et ønske om at få sat en række tiltag i søen, der kunne kvalificere kommunernes håndtering af børnesagerne, herunder yderligere begrænse rettigheder for forældre, der ikke magtede omsorgen for deres børn.

En medarbejder, der var med i processen,⁹⁴ fortæller:

Både vi i ministeriet, men også ministeren ville nu tage nogle skridt, så hensynet til barnet blev det afgørende. Vi havde en klar oplevelse af, at der blev fjernet mange børn, men de var ikke specielt godt hjulpe. Forældrene kunne blande sig hele tiden ved frivillige anbringelser, kræve dem hjemgivet. Det var bare ikke noget, vi uden videre kunne komme igennem med. Ministeren havde store vanskeligheder med Dansk Folkeparti. Og det var nødvendigt at have dem med, for reformerne på det sociale område skulle finansieres af Satspuljen, og dér var fast tradition for, at alle partierne bag (alle partier undtagen Enhedslisten, red.) skulle være enige om nye initiativer. Så vi ville prøve en ny strategi, og det blev til, at vi kørte en helt særlig proces fra ministeriet. Der skulle skabes en alliance med alle organisationerne på området, inkl. NGO'erne. Det havde to formål: På den ene side ville vi sikre fodslag, så vi kunne henvise til, at alle fagfolk – *alle*, der kendte noget til anbringelsesområdet – støttede vores reformønsker. På den anden side ville vi også have dem fedtet ind, for at sige det rent ud, organisationerne skulle være med til at tage ansvar for reformen. Og strategien virkede 100 %. Det, vi har oplevet siden Barnets Reform, er, at organisationerne siger: loven er god nok – det er kommunerne, der ikke kan få det til at fungere.

Forløbet blev gennemført sådan, at Socialministeriet arrangerede en række møder i løbet af 2009, dels med de politiske partiers socialpolitiske ordførere, dels med organisationsfolk, faglige og professionelle foreninger samt kommunal- og regions-repræsentanter.⁹⁵ Desuden blev der nedsat nogle arbejdsgrupper med eksperter på særlige områder. Det var startskuddet til de initiativer, der tilsammen skulle hedde Barnets Reform. Den bestod af en lang række ændringer af bl.a. serviceloven, der skulle give mere kvalitet og stabilitet for anbragte børn. Barnets bedste blev betonet yderligere og til en vis grad på bekostning af forældrenes rettigheder. Hvor samvær under en anbringelse før havde været formuleret som

92 "Barnets reform og familieplejerne", *Familieplejernes Nyhedsbrev (FamNy)* 49, april 2009, se: <http://www.sl.dk/HeaderMenu/Udgivelser/FanNy.aspx> (7.8.2014).

93 SFI-rapporterne nr. 08:14, 08:15, 08:21, 08:23, 08:25 og 08:26. For fulde bibliografiske data, se: http://www.sfi.dk/s%C3%B8g_i_alle_udgivelser-4454.aspx?NewsSearch=1&NewsQuery=anbringelse&NewsAuthor=&NewsM&PID=9261&PageNum=4 (7.8.2014).

94 Førstnævnte embedsmand, jfr. note 19.

95 Børne- og Kulturchefforeningen: *Nyhedsbrev* 822, februar 2009.

en ret for såvel forældre og børn, blev samvær nu alene en ret for børnene.⁹⁶ Hertil kom udvidede klagemuligheder for børn og unge.⁹⁷

Parallelt med denne proces begyndte arbejdet med Danmarks 4. rapportering til FN's Børnekomité. Opgaven lå nu hos Socialministeriet (som i perioden november 2007 - april 2009 hed Velfærdsministeriet). Her var den rykket over allerede ved 3. rapportering, både fordi den største faglighed lå her, og fordi Justitsministeriet ikke var indstillet på den interaktion med organisationerne, som de i stigende grad pressede på for.⁹⁸ Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen lagde da også ud i 2007 med at invitere en række ministre til en "åben proces", hvor organisationerne blev inddraget. Det skulle blive et temmelig trægt forløb: Først 10 måneder senere svarede velfærdsminister Karen Jespersen, at hun gerne ville mødes.⁹⁹ Fra organisationernes side var der to hovedpunkter på dagordenen: Det første gjaldt et samarbejde med ministeriet om overvågning af Børnekonventionen. Samarbejdsgruppen ønskede et struktureret og tættere samarbejde, "hvor vi bl.a. i fællesskab gennemgår status på FN's Børnekomité's Konkluderende Bemærkninger." Det blev aftalt at mødes med jævne (halvårlige) intervaller, noteredes det i referatet fra mødet med ministeren.

Dialogen omkring rapporteringen til Børnekomitéen blev dog sværere at få i gang, end det først så ud til. Ministeren lod efter mødet meddele telefonisk, at hun ikke så sig i stand til at mødes hvert halve år med gruppen.¹⁰⁰ Stort set samme proces gentog sig året efter. Karen Ellemann tiltrådte som ny socialminister, da Velfærdsministeriet var blevet nedlagt i april 2009, og hun fik kort tid efter en invitation til at mødes med Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen. Den takkede hun ja til. Men også hun afslog at deltage i regelmæssige møder med Samarbejdsgruppen og ville ikke pålægge sine embedsmænd en systematisk opfølgning på Børnekomitéens anbefalinger.¹⁰¹

96 L178, Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven, Lovforslag som fremsat, bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.1.3.1.-3.1.3.3. Alle dokumenter til lovens behandling findes på: <http://www.folketingstidende.dk/samling/20091/lovforslag/L178/index.aspx> (10.2.2015).

97 Lovforslag som fremsat, bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.2.1.3. Fuld reference i note 96.

98 Interview med Kirsten á Rogvi, se note 19.

99 Brev til socialministeren og udenrigsministeren (enslydende), "Vedr. FN's Børnekonvention - 4. rapport til FN's Børnekomité" af 7.6.2007. Brev af 8.4.2008 til Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen (fremsendt til Børnerådet) fra Karen Jespersen. Korrespondance i Jan Christensens mappe "Samarbejdsgruppen Møder i ministerier".

100 Mail om "Kommentarer til brevet til KJ" sendt til organisationernes repræsentanter i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen fra Anne-Mette Friis, UNICEF Danmark af 20.6.2008, i Mappe som angivet i note 99.

101 "Noter fra Møde ml. Samarbejdsgruppen og Social og Integrationsminister Karen Ellemann" afholdt den 18.8.2009, udarbejdet af Torsten Henningsen, Red Barnet Ungdom og

Godt et år efter var der dog nye signaler fra Socialministeriet. Ved det næste møde med Samarbejdsgruppen i anledning af den forestående eksamination af Danmarks rapport i Genève, understregede kontorchefen for børnekontoret, at ministeriet var interesseret i en fælles opfølgning på Børnekomitéens anbefalinger fra den 4. rapporteringsrunde.¹⁰²

Det var en anderledes udmelding, end man var vant til. Det er ikke muligt med de kilder, jeg har haft til rådighed, at forklare præcis, hvad der er baggrunden for denne pludselige samarbejdslyst fra ministeriets side. Men der er ikke tvivl om, at man i Socialministeriet og måske også i regeringen havde flyttet sig i synet på NGO'erne på børneområdet. Meget taler for, at denne holdningsændring var et resultat af processen med inddragelse af organisationerne i forbindelse med Barnets Reform. Der var desuden en almindelig tendens siden midten af 1980'erne til et mindsket skel mellem offentlige instanser og civilsamfundsaktører.¹⁰³

Kampagnen for et børneombud

I organisationernes lobbyarbejde for børns rettigheder stod oprettelsen af et egentlig børneombud centralt i en årrække. Ønsket om en ombudsfunktion havde været fremme helt tilbage i den arbejdsgruppe, der tog de første initiativer til det, som siden blev Børnerådet. Men der blev som nævnt ikke klagemuligheder for børn i rådets mandat.

Spørgsmålet dukkede op igen i Børnekomitéens anbefalinger til Danmark i den 2. rapporteringsrunde. Det hang sammen med en udvikling, der var i gang internt i Børnekomitéens praksis. Et af de instrumenter, komitéerne benytter i deres dialog med staterne, er de såkaldte *General comments*. Det er fortolkningsbidrag, som komitéerne selv udgiver, og som analyserer et enkelt område, f.eks. en rettighed eller en nøglebestemmelse i den konvention, komitéen overvåger. Først fra 2001 lykkedes det Børnekomitéen at få sat gang i dette arbejde,¹⁰⁴ og i 2002 udkom komitéens *General comment No 2*, som beskrev, hvordan uafhængige institutioner kan være nationale overvågningsinstanser for Børnekonventionen. Et vigtigt redskab for en sådan institution er at kunne tage sig af individuelle klager fra børn eller på vegne af børn.¹⁰⁵ *General comments* forpligter ikke medlemsstaterne, men de regnes for vigtige, autoritative fortolkningsinstrumenter til den

sendt pr. mail til Samarbejdsgruppens medlemmer den 8.9.2009, i samme mappe som i note 99.

102 Referat af møde i Samarbejdsgruppen 10.1.2010, pkt. 3.

103 Se f.eks. Thomas P. Boje, Torben Fridberg og Bjarne Ibsen (red.): *Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning*, Socialforskningsinstituttet 2006, s. 146.

104 Jutta Gras: *Monitoring the Convention on the Rights of the Child*, udgivet af Faculty of Law, University of Finland, Helsinki, 2001, s. 74-75.

105 Committee on the Rights of the Child: *General Comment No. 2 (2002). The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*, UN Doc. No. CRC/GC/2002/2, pkt. 13.

konvention, de er knyttet til. I lyset af teorien om at de transnationale menneskerettighedsmiljøer udgør et *epistemisk* fællesskab, så er disse 'kommentarer' ét af de centrale elementer i opbygningen af et *episteme* omkring en konvention. Kommentaren tager afsæt i konventionens tekst, og herfra genererer FN-komitéen sin forståelse af, hvordan rettighederne implementeres optimalt. Denne kommunikeres videre til medlemsstaterne og børnerettighedsmiljøerne gennem rapporteringsrunderne, hvor komitéen tager afsæt i sine egne *General comments* og søger at motivere staterne til at følge dem.

Det var også netop, hvad der skete. Som afslutning på Danmarks 2. rapportering var én af Børnekomitéens anbefalinger en styrkelse af børns adgang til at klage over krænkelse af deres rettigheder.¹⁰⁶ Det var ikke et punkt på de danske organisationers dagsorden endnu, bortset fra at Børnerådet i sin supplerende rapport havde anbefalet bedre klagemuligheder for børn på skoleområdet.¹⁰⁷ Nogle måneder senere dannedes Fogh Rasmussen-regeringen. Kritikken satte ind mod 'råd og nævn', og der blev skåret ned på Børnerådets budget, så der var ikke meget udsigt til, at der kunne oprettes nye klagemekanismer. Efter lidt tid med den nye regering tog oppositionen dog forslaget op, og i de følgende år stillede SF, Kristeligt Folkeparti og Socialdemokratiet flere beslutningsforslag om at styrke børns klagemuligheder.¹⁰⁸

Imens begyndte organisationerne at ruste op til tredje rapporteringsrunde til FN's Børnekomité. Børnerådet havde allerede på initiativ af socialministeren bidraget til et større notat om børns klagemuligheder,¹⁰⁹ så her var der en solid viden at bygge videre på. Det var da også et tema, der kom til at fylde ganske meget i Børnerådets supplerende rapport, der endte med to anbefalinger om at styrke børns ret og støtte til at klage.¹¹⁰ Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen skrev sin egen en supplerende rapport, hvor man tilsvarende anbefalede Børnekomitéen at anbefale regeringen at give børn øget klageadgang.¹¹¹ Det passede fint med Børnekomitéens prioriteringer og var i god tråd med *General comment*

106 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark CRC/C/15/Add.151. 10 July 2001, pkt. 23.

107 Børnerådet: *Rapport til FN's Komité om Barnets Rettigheder. Supplerende rapport til Danmarks 2. periodiske rapport*, maj 2000, pkt. 41.

108 B 72 2002/03 om børns rettigheder i samfundet (stillet af SF), B 141 2002/2003 om en børneombudsmand (Kristeligt Folkeparti), B 21 2003/2004 om børns rettigheder i samfundet (SF, en delvis genfremsættelse af B 72); B 3 2004/2005 om en børneombudsmand (KrF, delvis genfremsættelse af B 141); B 62 2004/2005 om en styrkelse af børns retsstilling, fremsat af S., *Folketingstidende, Årbog og Registre*, respektive år.

109 Det fremgår, at initiativet til undersøgelsen af børns klagemuligheder kom fra socialministeren, se: Børnerådet: "Notat om børns klagemuligheder", 15.10.2003, s. 2 og Børnerådet: *Årsberetning 2003*, s. 2.

110 Børnerådet: *Rapport til FN's Komité om Barnets Rettigheder. Supplerende rapport til Danmarks 3. periodiske rapport*, januar 2005, s. 6.

111 *Supplerende NGO-rapport til den danske regerings 3. supplerende rapport til FN's Komité for Barnets Rettigheder*, udarbejdet af Amnesty International, Dansk Ungdoms Fællesråd, De

nr. 2. Det blev da også en af komitéens afsluttende anbefalinger til Danmark efter tredje rapporteringsrunde i november 2005, lidt mere direkte formuleret end ved sidste rapporteringsrunde som en individuel klageinstans for børn.¹¹²

Det kan ikke ses af de kilder, jeg har haft adgang til, om der er en sammenhæng mellem Børnekomitéens anbefalinger og de høringer om børns retsstilling, som blev arrangeret af Folketingets Retsudvalg i januar 2006 og igen i februar 2007. Men høringerne gav anledning til stor ekstra aktivitet i børneorganisationerne, som besluttede at nedsætte en arbejdsgruppe for at holde debatten om hvordan og hvorfor børn måtte sikres bedre klageadgang i gang.¹¹³ Organisationerne skrev i november 2006 et notat til Retsudvalget med en række forslag til forbedringer af børns retsstilling og herunder klageret.¹¹⁴ Der var nu en målrettet stemning for at gå videre i fællesskab med at få en klagemekanisme for børn. I Samarbejdsgruppen blev man enige om, at "vi kan forsøge af få oppositionspartierne til at lave et beslutningsforslag, således at de er forpligtede på spørgsmålet efter et valg."¹¹⁵ Og sådan blev det.

Alle fire oppositionspartier gik sammen om et beslutningsforslag, der pålagde regeringen at tage en række initiativer til at styrke børns klageret og klageadgang, og forslagsstillerne skrev i bemærkningerne, at de "i store træk (kunne) tilslutte sig de forslag til initiativer, som fremgår af notatet (fra Samarbejdsgruppen om børnekonventionen), og dette beslutningsforslag bygger - mange afsnit ordret - på notatet." Forslaget blev henvist til udvalgsbehandling, og herfra skete der ikke mere. Det gjorde der derimod i børneorganisationerne, der allerede var godt i gang med at forberede fjerde rapporteringsrunde til FN's Børnekomité. Alle var enige om, at individuel klageadgang måtte være et hovedpunkt, og man endte med at anbefale en ombudsinstitution.¹¹⁶

Børnerådets supplerende rapport gjorde også ganske meget ud af at anbefale en styrkelse af børns klageadgang. Man foreslog en 'børnetalsmand', der byggede videre på rådets eget mandat og desuden fik en række videregående opgaver, herunder at kunne behandle klager fra børn.¹¹⁷ Alle organisationerne enedes

Samvirkende Invalideorganisationer, DUI - LEG og VIRKE, Institut for Menneskerettigheder, Red Barnet, Red Barnet Ungdom og UNICEF Danmark, januar 2005, s. 15

112 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark CRC/C/DNK/CO/3, 23.11.2005, pkt. 21.

113 Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, referat af møde 4.4. 2006, pkt. 5.

114 2006/2007 B 149, Forslag til folketingsbeslutning om en styrkelse af børns retsstilling, bemærkninger til forslaget - som findes på <http://www.ft.dk/samling/20061/beslutningsforslag/b149/index.htm> (10.2.2015).

115 Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, referat af møde 6.2 2007, pkt. 3.

116 Referat af møde 22.1.2008, referat af 3.3.2008, referat af 9.6.2008, referat af 28.8.2008, referat 4.11.2008 og referat 13.1.2009. *Supplerende NGO-rapport til den danske regerings 3. supplerende rapport til FN's Komite for Barnets Rettigheder*, u.å. [2009], s. 6.

117 Børnerådet: *Report to the United Nations Committee on the Rights of the Child. Supplementary Report to Denmark's 4th Periodic Report*, maj 2009, s. 8-9.

om Børnerådets forslag til en 'børnetalsperson', og der blev arbejdet meget professionelt med sagen i denne fjerde rapporteringsrunde. Rapporterne blev systematisk lanceret til pressen, offentligheden og politikerne. Hertil kom, at der blev lobbyet systematisk såvel i forhold til regeringsrepræsentanter som andre beslutningstagere, fordi der parallelt med rapporteringen var gang i dialog- og inspirationsmøderne til Barnets Reform. Det blev besluttet i fællesskab, at "Vi skal holde børnetalspersonen inde i debatten i forhold til barnets reform og alle de samarbejdsflader, som Samarbejdsgruppen og organisationer i gruppen er i kontakt med."¹¹⁸ Det førte dog ikke umiddelbart til et skift i regeringens holdning; her var man ikke indstillet på at indføre en børnetalsperson.¹¹⁹

Selve eksaminationen hos Børnekomitéen i Genève nærmede sig. Det medførte en oprustning i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, der er interessant i lyset af teorien om *epistemiske* fællesskaber. Organisationerne besluttede, at der skulle være en fælles intern opkvalificering i form af en orientering om "General Comments som instrument". Man inviterede en medarbejder fra Institut for Menneskerettigheder til at forklare, hvordan instituttet anvendte disse fortolkningsbidrag i sit arbejde.¹²⁰ Børnerådet og Red Barnet foreslog desuden at invitere et medlem af FN's Børnekomite på besøg i Danmark i tilknytning til eksaminationen for at få ministrene i tale.¹²¹

Man kan se disse initiativer som en indsats for at skabe en fælles viden om Børnekonventionen, som trækker på den status og ekspertise, der er bundet op på FN's Børnekomité. Hidtil havde børneorganisationernes holdninger til børns rettigheder i langt højere grad været orienterede mod en dansk kontekst og tradition, men den fokuserede kampagne for et børneombud, som organisationerne påtog sig i samspil med komiteen i fjerde rapporteringsrunde, kan godt fortolkes som et begyndende *epistemisk* fællesskab.

Børnekomitéen udsendte sine *Concluding observations* om Danmark i april 2011, og kort efter holdt organisationerne møde med en række ministerier, hvor Socialministeriet meldte ud, at man nu var indstillet på faste halvårlige møder med Samarbejdsgruppen om opfølgning af Børnekomitéens anbefalinger (som nævnt ovenfor).¹²² Der skete også noget andet, som viste nye takter hos regeringen: Børns Vilkår blev bevilget 20 mio. kr. over fire år til at udvide sin rådgivning på Børnetelefonen. Dette var dog ikke noget, der begejstrede de øvrige organisationer i Samarbejdsgruppen. Især Børnerådet var utilfreds med, at Børns Vilkår ikke havde orienteret de øvrige aktører i Samarbejdsgruppen. Man ønskede nok tillykke, men anså sig for løbet om hjørner med, "da projektet (dvs. bevillingen til

118 Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, referat af møde 21.4.2009, pkt. 4.

119 Referat af møde 6.11.2009, pkt. 2

120 Referat af møde 10.1.2011, pkt. 5.

121 Referat af møde 10.6.2010, pkt. 1b.

122 Referat af møde 18.8.2011, pkt.1.

Børns Vilkår) af Regeringen og støttepartier bruges i det politiske spil omkring etablering af en børneombudsmandsinstituton.”¹²³ Organisationerne var blevet dygtige til at gå sammen i politiske kampagner, men de var samtidig i stigende grad også konkurrenter om penge, opmærksomhed og indflydelse i forhold til både politikere og embedsværk.

Regeringen havde hermed imødekommet et af kritikpunkterne fra oppositionen, som gik på, at der nok var formel klageret for børn i flere og flere sammenhænge, men at børn ikke havde reelle muligheder for at kende og dermed bruge den. Her var en udvidelse af Børnetelefonen et modargument, fordi Børns Vilkår havde tal for, at telefonen var kendt af 82 procent af alle børn. Det var præcis dét, der manglede: én indgang til hjælp og rådgivning for alle børn, som regeringen opsummerede sit initiativ i april 2011.¹²⁴

Efteråret 2011 stod dog i valgkampens tegn, og i november skiftede regeringen til den anden side med en koalition af Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Dermed blev det lange forløb for at få styrket børns klageret og -mulighed afsluttet med en sejr til børneorganisationerne – jf. grundlaget for den nye regering, som blev citeret i starten af artiklen.

Det endelige resultat blev en kombinationsmodel, hvor Folketingets ombudsmand skulle ”overvåge, om gældende love eller administrative bestemmelser er forenelige særligt med Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder, herunder FN’s konvention om barnets rettigheder.” Det skulle ske ved, at der blev oprettet et særligt børnekontor hos ombudsmanden, der bl.a. kunne specialisere sig i klager fra børn og klager om børns forhold. I bemærkningerne til lovforslaget hed det, at denne ”del af regeringsgrundlaget bygger på en anbefaling fra FN’s Børnekomite om børns rettigheder og vilkår i en rapport af 7. april 2011” – dvs. de seneste *Concluding observations* fra Danmarks 4. rapportering.

Det særlige børnekontor hos ombudsmanden blev i samme initiativ kombineret med styrkelse af Børnerådets fortalervirksomhed.¹²⁵ Heri lå der ikke nogen nye beføjelser til Børnerådet, men der var en international inspiration i dette ord. Det var den gængse danske oversættelse af det engelske *advocacy*, som var

123 Referat af møde 4.4.2011, pkt.1.

124 Louise Schack Elholm (ordfører for V) i 1. behandling af B 85, Forslag til folketingsbeslutning om en børneombudsmand 2010-11, findes her: <http://www.ft.dk/samling/20101/beslutningsforslag/b85/beh1/forhandling.htm?startItem=1&noThread=1&showscroll=0&p=1> (15.8.2014). Endvidere *Regeringens resultater. Oktober 2010-Juni 2011*, maj 2011, s. 37, som findes på: http://www.stm.dk/publikationer/regres_11/regeringens_resultater_11.pdf (15.8.2014).

125 Forslag til Lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand fremsat den 11.5.2012. Citat fra lovforslagets pkt.4 samt fra pkt. 3 i Almindelige bemærkninger. Alle dokumenter i relation til Folketingets behandling af lovforslaget findes på: <http://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/L188/index.htm#dok> (15.8.2014).

en fast bestanddel af betydende, internationale børneorganisationers arbejde.¹²⁶ Det er et eksempel på, at også terminologien på de områder, hvor danske børneorganisationer var meget aktive, blev præget af deres transnationale relationer. Her kan man måske slutte, at børneorganisationernes *epistemiske* fællesskab havde formået at skaffe sig indflydelse på såvel lovgivning som sprogbrugen på det børnepolitiske område.

Der var dog også noget karakteristisk dansk ved forløbet. Det var i god tråd med traditionen for meget brede forlig på børneområdet. S-RV-SF-regeringen byggede videre på den borgerlige forgængers udvidede bevilling til Børnetelefonen fra året før. Der var også fuld opslutning til begge de to lovforslag i Folketinget i 2012, som blev enstemmigt vedtaget. De gamle regeringspartier fremhævede netop, at deres merbevilling til Børns Vilkårers børnetelefon havde været første skridt i denne tredelte pakke med udvidelse af ombudsmandens og Børnerådets virke som de næste skridt – som altså ikke var en egentlig børneombudsmand. Oprettelse af nye ombudsinstitutioner havde også altid mødt modstand hos det Radikale Venstre – og i Justitsministeriet.¹²⁷

Men træerne voksede naturligvis ikke ind i himlen. Organisationerne måtte også efter den nylige melding om tættere samarbejde fra Socialministeriet (se ovenfor) opleve skuffende engagement i de internationale relationer som f.eks. det tyndt besatte fremmøde fra Socialministeriets børnekontor, da repræsentanten fra FN's Børnekomité, Marta Maurás, besøgte Danmark i marts 2012.¹²⁸

OPSAMLING

Børnekonventionens indflydelse i Danmark må vurderes i et længere perspektiv end blot den tid, den har været gældende her i landet. Det var tydeligt, at der pågik nogle ændringer i holdningen til børn allerede i årene forud for Børnekonventionens introduktion i Danmark. Børn blev i stigende grad opfattet som individer i deres egen ret – i modsætning til som en uadskillelig del af en kernefamilie. Det gjaldt ikke kun i Danmark, tværtimod var man endnu længere i denne proces i de nordiske nabolande. Herfra blev der hentet megen inspiration til den vigtige reform, der gav børn stærkere individuel retsstilling omkring 1990.

Interessant i denne sammenhæng er, at både Norge og Sverige var meget internationalt inspirerede netop på børneområdet: Norge gennem sin barneombudsinstitution, der blev fremhævet af UNICEF som forbillede for andre lande.¹²⁹

126 Se f.eks. UNICEFs site <http://www.unicef.org/policyanalysis>. For en dansk brug af 'fortalervirksomhed', se Red Barnets organisations strategi i organisations rammeaftale med Udenrigsministeriet for 2004 på: <http://www.netpublikationer.dk/um/5479/kap154.htm> (15.8.2014).

127 Interview med første embedsmand, se note 19.

128 Samarbejdsgruppen om børnekonventionen, referat af møde den 29.3.2012, pkt. 3.

129 Målfrid Grude Flekkøy: *A Voice for Children. Speaking Out as Their Ombudsman*, London 1991. Det hedder i kolofonen: "The material in this book has been commissioned by the

Sverige var uhyre aktiv i forhold til børnekonventionsmiljøet i Genève, især gennem svensk *Rädda Barnen* og via et svensk medlemskab af FN's Børnekomité i dens første år. Der er ikke tvivl om, at disse stærke positioner for børnerettighedstænkningen i vores nabolande betød påvirkning gennem konferencer, udgivelser og lettilgængelige kontakter til det mere spinkle børnerettighedsmiljø i Danmark.

Fordi Børnekonventionen så klart harmonerede med en socialpolitisk udvikling, der var i gang, havde den nogle særlige potentialer for at opbygge et menneskeretligt regime i Danmark. Her giver det mening at trække tråde til de teoretiske modeller, der blev fremhævet ovenfor i afsnittet om teori og kilder. Organisationernes samarbejde i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen er et godt eksempel på en *advocacy coalition*, og den fælles kampagnevirksomhed, de gradvist udvikler i forbindelse med rapporteringsprocesserne passer godt med teorien om en *framing-alignment*. Børnerettighedsdiskursen bliver et politisk stærkt og virksomt middel for børneorganisationerne, fordi der allerede var dybtgående socialpolitiske tendenser i gang, der kunne støtte den. Familiens aftagende betydning gav plads for en højere grad af individualisering, samtidig med at statens forpligtelser over for børnene voksede.

Det er dog illustrativt at sammenligne Børnekonventionen med Kvindekonventionen i en dansk kontekst. FN's Kvindekonvention blev ratificeret af Danmark i 1983. Den var også i pagt med sin tid, men den kom aldrig til at spille nogen større rolle for danske kvindeorganisationer. Det peger på, at det kræver en særlig type af NGO'er at give en international konvention betydning nationalt. De danske børneorganisationer var en blandet flok, men deres internationale berøringsflader betød noget for den begyndende opbygning af det netværk omkring Børnekonventionen, der formede sig i Samarbejdsgruppen. Det startede med Amnesty's kontakter, men senere kom Red Barnet og Børnerådet mere på banen. Red Barnet fik i stigende grad rettighedstænkningen indarbejdet i organisationen, bl.a. inspireret fra den store svenske søsterorganisation, og Børnerådet blev en del af et europæisk netværk, ENOC. Disse kontakter opfordrede jævnligt de danske organisationer til at gøre brug af FN-maskineriet. Til sammenligning har de danske kvindeorganisationer i højere grad været nationalt orienterede. I forhold til teorien om *epistemiske* fællesskaber viser denne forskel mellem børne- og kvindeorganisationerne, at det i høj grad er forbindelserne mellem det nationale og det internationale niveau, der er afgørende for om, et *episteme* får indflydelse i praksis, dvs. på det nationale niveau.

Men Børnekonventionen kom også til at spille en rolle for en brobygning mellem statslige beslutningstagere og civilsamfund. Embedsværket måtte i stigende grad leve med, at Børnekonventionen var en ny type international forpligtelse, i

sammenligning med hvad man var vant til fra de andre FN-traktater. Det aktive danske organisationsmiljø kombineret med en Børnekomité, der var fast besluttet på, at højtudviklede lande som Danmark skulle der kræves ekstra meget af, gjorde rapporteringsforpligtelserne til en krævende øvelse både for embedsmænd og for socialministeren. Men Socialministeriet fandt også ud af, at en alliance med børneorganisationerne kunne bruges til egne formål – det viste forløbet op til Barnets Reform.

Det skal desuden med, at interessen for børns vilkår var voksende i offentligheden og blandt beslutningstagere. Socialpolitikken blev i stigende grad underbygget af undersøgelser og evalueringer, og intolerancen over for, at børn blev mishandlet og vanrøgtet, var stadigt voksende i årene fra midt i 1990'erne. Kombinationen af dårlige resultater af de socialpolitiske foranstaltninger på børneområdet, og kraftigt eksponerede sager om omsorgssvigt og kommunal ladestå-til over for børn fra dysfunktionelle familier gav et stigende pres for at sikre børns rettigheder bedre, i et vist omfang på bekostning af deres forældre. I årene fra slutningen af 1990'erne og frem til 2010'erne var der stadige reforminitiativer, der gradvist gav børn flere og flere rettigheder til at blive hørt i deres egen sag og til at klage, samtidig med at indgrebsmulighederne i familierne blev udbygget. Disse tendenser kunne understøttes af Børnekonventionens centrale principper, og 'børns rettigheder' blev i disse år en sag, som alle politiske kræfter ønskede at fremme.

Denne brede samfundsmæssige udviklingstendens var en vigtig støtte for børneorganisationerne på mange måder. De kunne inden for hver deres speciale få gavn af den politiske velvilje. Det gav muligheder for ekspansion, ligesom det også gav konkurrence mellem dem om de ganske mange midler, der blev afsat til det sociale område fra satspuljerne og fra store, private fonde. Børneorganisationerne havde dog ikke deres primære orientering mod FN's Børnekonvention. Deres engagement i børns rettigheder var langt mere præget af den danske kontekst end af det transnationale børnerettighedsmiljø i Genève. Imidlertid kan man se en vis ændring i retning af større internationaliseret professionalisering i den 4. rapportering, hvor organisationerne var blevet erfarne med de processer, der knytter sig til forløbet.

I denne periode omkring 2010 kan man sige, at det danske samarbejde om Børnekonventionen udvikler træk, der kobler det op på det *epistemiske* fællesskab, som allerede fandtes – og findes – omkring Børnekomitéen. Det var en strategi, der viste sig at være effektiv. Organisationerne samlede sig meget tæt om ét hovedpunkt fra Børnekomiteens anbefalinger: at få etableret en klagemekanisme for børn. De arbejdede mere systematisk med FN-apparaternes muligheder, lod sig introducere til fortolkningsinstrumenter i form af *General comments* og inviterede en repræsentant fra Børnekomitéen til Danmark.

I første omgang under den borgerlige regering fik det kun en relativ beskedent virkning, men det førte dog til en merbevilling til Børnetelefonen. Men efter rege-

ringsskiftet kom en betydelig udvidet opfyldelse af børneorganisationernes målsætninger med ombudsmandens børnekontor og en øget informationsbevilling til Børnerådet. Og behandlingen af disse lovforslag i Folketinget var klare vidnesbyrd om, at alle partier ønskede at være med i styrkelsen af børns rettigheder.

Det er tydeligt, at disse sidste politiske initiativer var begrundet i FN's Børnekonventions stærke gennemslag i det forenede danske børneorganisationsmiljø. Her evnede man at gå sammen, uanset den indbyrdes konkurrence og kapitalisere på de internationale redskaber, som FN's børnerettighedsapparat stillede til rådighed. Men det er også klart, at der parallelt hermed skete en udvikling af barnesynet i retning af at opfatte barnet som et individ, der måtte ses som rettighedsbærer. Og samtidig måtte staten yde stadig mere beskyttelse til udsatte børn – fordi familie- og forældreinstitutionen ikke længere kunne betragtes som selvfølgelig ansvar- og dermed rettighedshavere i forhold børn.

Børns rettigheder fik således en stadig mere udfoldet fortolkning i løbet af perioden, fra Danmark blev medlem af FN's Børnekonvention og til i dag. Det var dog ikke en fortolkning, der lå givet i konventionsteksten, eller fra starten blev præsenteret af Børnekomitéen. Det var i vid udstrækning en bred tendens i samfundsudviklingen, der skubbede på udviklingen. Først og fremmest gik tendensen i retning af individualisering af børn koblet med stærkere forventninger til velfærdsstatens forpligtelser. Men Børnekonventionen gav god støtte for både organisationer og tillige for de politikere, eksperter og dele af forvaltningen, som gerne så en ekspansiv rettighedspolitik for børn, og det var i høj grad en bred vifte af internationale kontaktflader hos eksperter og organisationsfolk, der satte skub i denne udvikling.

ANETTE FAYE JACOBSEN
SENIORFORSKER, PH.D.
FORSKNINGSAFDELINGEN
INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER
EMAIL: AFJA@HUMANRIGHTS.DK

ABSTRACT

STATE AND CIVIL SOCIETY IN NEW RELATIONSHIPS – THE HISTORY OF
THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD IN DENMARK.*Anette Faye Jacobsen**The Danish Institute for Human Rights.**Email: afja@humanrights.dk*

The UN Convention on the Rights of the Child has had a remarkable influence in Denmark over the last 25 years. This was not the case from the start. The government as well as the administration were generally favourable to children's rights, but perceived them as somewhat irrelevant in a Danish context, where children were thriving. However, gradually it became clear that the Convention had unexpected potential.

With the change in family structures during the 1970s and 1980s, greater expectations were vested in the state, in relation to its responsibility to protect vulnerable children. This, moreover, increasingly implied a greater willingness to restrict the rights of parents who were not capable of caring for their offspring. This was the socio-political backdrop against which children's organizations saw new opportunities to claim certain initiatives from the state. Eventually, politicians, and parts of the administration too, realized that the Convention on the Rights of the Child might be a platform for forming new alliances that could serve their interests as well.