

GEMENSAMMA PARLAMENTARISKA AVS–EU-FÖRSAMLINGEN

Utskottet för sociala frågor och miljö

14.2.2008

ARBETSDOKUMENT

om de sociala konsekvenserna av barnarbete och strategierna för att bekämpa barnarbete

Medföredragande: Ana Rita Sithole (Moçambique) och Liam Aylward

STRATEGIER FÖR ATT BEKÄMPA BARNARBETE

Bakgrund

Barn i åldern 5–17 år som utför ekonomisk verksamhet betraktas som "arbetande barn". Enligt den internationella definitionen av sysselsättning har en person som arbetat en timme under en viss vecka arbetat i ekonomisk verksamhet den veckan.

Samtidigt som det i vissa fall kan anses vara positivt att barn arbetar – till exempel då det inte går ut över utbildningen och hälsan inte äventyras – innefattar barnarbete inte barn som arbetar lagligt (i enlighet med Internationella arbetsbyråns (ILO) konventioner nr 138 och nr 182), medan det inbegriper arbete där barns rättigheter kränks och deras fysiska och/eller mentala hälsa skadas.

De värsta formerna av barnarbete räknas upp i ILO:s konvention nr 182 ("mot de värsta formerna av barnarbete"), som antogs 1999, och anses inbegripa alla former av slaveri och med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, handel med barn, skuldslaveri, utnyttjande och rekrytering av barn för prostitution eller pornografiska ändamål, rekrytering med våld eller tvång av barn för utnyttjande i väpnade konflikter, utnyttjande av barn i olaglig verksamhet, såsom framställning av och handel med narkotiska preparat, samt arbete som kan skada barns hälsa, säkerhet eller moral.

INLEDNING

Man borde skämmas över att det i dag finns barn som tvingas till slaveri, barn som utnyttjas för ekonomisk vinning och familjer som är beroende av barns ekonomiska bidrag för att överleva. Och man borde skämmas ännu mer över att problemet inte helt har lösts, med tanke på de kunskaper och resurser som finns på området. Detta borde även föranleda oss att överväga och se över de befintliga taktikerna och metoderna.

Att få bukt med frågan om barnarbete är ingen ny utmaning. Barn har länge utfört arbete – även farligt arbete – och kampen för dessa barns rättigheter är en av de äldsta och mest utdragna striderna för mänskliga och sociala rättigheter. Miljontals barn över hela världen förvägras likväl fortfarande utbildning och utsätts för fruktansvärda fysiska och mentala påfrestningar till följd av att de – av olika skäl och på olika sätt – tvingas utföra olämplig och ofta farlig ekonomisk verksamhet.

Enligt Internationella arbetsorganisationens färskaste uppskattningar finns det i hela världen 217 miljoner barnarbetare i åldern 5–17 år, varav 165 miljoner i åldergruppen 5–14 år. Sorgligt nog utnyttjas mer än 126 miljoner barn i de värsta formerna av barnarbete.

Siffror som olika organisationer släppt under de senaste åren tyder på att barnarbetet minskar globalt. Detta bör sannerligen välkomnas och befintliga goda metoder bör främjas. Försiktighet bör dock iaktas när dessa siffror tas till utgångspunkt. Inte bara därför att frågornas art (dvs. oregistrerade födslar, barn i "dolt" hushålls- och jordbruksarbete, svårigheten att få tillgång till information på området människohandel och sexuellt utnyttjande av barn) betyder att siffror i bästa fall är bra uppskattningar, utan även därför att

siffrorna bara ger en ögonblicksbild av situationen vid en given tidpunkt. Eftersom barnarbetet är mest utbrett i ekonomiskt och politiskt instabila regioner, kan en negativ ekonomisk och/eller politisk utveckling förändra läget för både enskilda och samhället och inverka på situationen för barnarbete. Ekonomisk nedgång kan medföra att familjer avbryter barnens skolgång och sätter dem i arbete, precis som konflikter och/eller utbredda sjukdomar kan lämna barn föräldralösa, övergivna och i riskzonen för att utnyttjas. Ett aktuellt exempel är Kenya, där ett förträffligt barnprogram, ett system med gratis utbildning och en bra utbildningsinfrastruktur har destabiliserats när byggnader, enskilda personer och samhällsstrukturer angripits, och tidigare års viktiga arbete hotas på allvar att utraderas. Varje strategi som utformas för att bekämpa barnarbete måste därför syfta till såväl hållbarhet som effektivitet på kort sikt.

Det vimlar av goda föresatser, och det finns kunskaper och resurser för att bekämpa barnarbete. Hittills har vi inte lyckats använda dessa kunskaper och resurser på bästa sätt. Hur kommer det sig, och hur kan vi se till att kunskaper och resurser utnyttjas på bästa sätt i framtiden? Vi bör grunda detta betänkande på millennieutvecklingsmålen och Internationella arbetsbyråns (ILO) globala handlingsplan för avskaffande av barnarbete (*Global Plan of Action for the Elimination of Child Labour*). För att uppnå dessa instruments syften och mål krävs det en hållbar politik som är både djupgående och omfattande.

Samarbete

Det må vimla av goda föresatser, men det räcker sällan. Det råder en beklaglig brist på samstämmighet och samarbete mellan dem som verkar för att avskaffa barnarbete. Barnarbete påverkas och påverkas av så många faktorer – utbildningsrelaterade, ekonomiska, politiska, sociala osv. – att om barnarbete ska bekämpas, måste strategierna för att göra det omfatta just dessa faktorer. Det krävs därför en helhetssyn med större tonvikt på samarbete, samråd och samstämmighet – mellan berörda parter (det civila samhället, regeringar, arbetsgivare, fackföreningar och familjer), mellan de internationella organisationer som har föresatt sig att ta itu med frågorna (en enda gemensam strategi som tagits fram genom ett nära samarbete mellan t.ex. FN:s barnfond (Unicef), Världsbanken, ILO, FN:s utvecklingsprogram (UNDP), givare och nationella icke-statliga organisationer vore oändligt mycket effektivare än de enskilda strategier som finns för närvarande) och mellan stater (där en stats positiva erfarenheter av och kunskaper om effektiva metoder skulle kunna vara till väldig nytta för en grannstat). Vidare måste frågan om barnarbete integreras i övrig politik, så att den inte längre betraktas som ett ansvar enbart för Unicef, ILO:s internationella program för avskaffande av barnarbete (IPEC) eller icke-statliga organisationer med utbildningsinriktning, utan blir ett gemensamt ansvar för samhällets alla sektorer och nivåer. Bestämmelser om bekämpning av barnarbete bör därför inbegripas i utvecklingsplaner och i tidsplaner för finansiering.

Inom ramen för EG:s utvecklingspolitik har behovet av att angripa frågan om barnarbete, särskilt de värsta formerna av barnarbete, fastslagits uttryckligen. Senast hänvisades i dokumentet om **europiskt samförstånd om utveckling**¹ till behovet av att ta upp frågan om de värsta formerna av barnarbete som ett led i insatserna för fattigdomsutrotning.

¹ Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet,

Artikel 50 i **Cotonouavtalet** med AVS-länderna inriktas på främjande av grundläggande arbetsnormer, inbegripet åtgärder till stöd för globala insatser för att avskaffa barnarbete. Avtalets ikraftträdande i april 2003 belyste och gav ytterligare tyngd åt frågan om barnarbete inom den mer allmänna ramen för genomförandet av dess kapitel om arbete och sociala frågor. I artikel 26 nämns uttryckligen behovet av att ”skydda barns och ungdomars rättigheter, särskilt flickors rättigheter”.

Den **gemensamma parlamentariska AVS–EU-församlingen** antog den 15 oktober 2003 en ”**resolution om barns, särskilt barnsoldaters, rättigheter**”¹. I AVS–EU-resolutionen betonas att kampen mot barnslavarbete, handel med barn, sexhandel med barn samt användning av barnsoldater bör vara en av Europeiska unionens och AVS-ländernas prioriteringar. Utbildning urskiljs som ett väsentligt inslag i strategin mot sådant utnyttjande, i form av rehabiliteringsprogram, informell utbildning och grundläggande utbildning för de mest utsatta barnen.

År 2003 utfärdade EU:s ministrar med ansvar för barnfrågor **Luccadeklarationen**, där de gav prioritet åt att avskaffa de värsta formerna av barnarbete och förordade en allmän ratificering och tillämpning av ILO:s konventioner nr 138 och nr 182. I deklarationen fastslogs även att ett samordnat synsätt mellan regeringar, arbetsmarknadsparter, internationella organisationer, icke-statliga organisationer med flera var det effektivaste sättet att angripa problemet.

Utbildning och barnarbete

Barnarbete och utbildning är nära och oupplösligt sammankopplat. Sannolikheten är större att barn som förvägras tillgång till utbildning utför barnarbete, och de barn som utför barnarbete förvägras tillgång till utbildning och följaktligen utsikten till en bättre framtid. Genom att sörja för tillgängliga utbildningssystem av god kvalitet och främja återvändande till utbildning kan väldiga framsteg göras i strävan att avskaffa barnarbete.

I två aktuella internationella bedömningar av utvecklingen på utbildningsområdet urskildes den utmaning som barnarbete utgör när det gäller att nå utbildningsmål. I 2006 års **rapport om millennieutvecklingsmålen** (*Millennium Development Goals report*) förklarades att ”utbredd fattigdom i landsbygdsområden begränsar utbildningsmöjligheterna på grund av efterfrågan på barnarbetskraft, låg skolgångsfrekvens bland föräldrarna och bristfällig tillgång till skolundervisning av god kvalitet”. I den **globala övervakningsrapporten om utbildning för alla 2007** (*Education for All Global Monitoring Report 2007*) förklaras att utbildning för alla kräver ett inkluderande synsätt som betonar behovet av att nå grupper som annars kanske inte har tillgång till utbildning. Man efterlyser politik som syftar till att ”nå de behövande”, inbegripet politik för att stävja behovet av barnarbete och angripa utanförskap.

Det råder ett växande internationellt samförstånd om att insatser bör göras för att sammanföra arbete om barnarbete med dagordningen för Utbildning för alla. Att skapa kopplingar mellan arbete om barnarbete och utbildning kan vara ett särdrag i insatser för att ”nå de behövande”, som efterlystes i den globala övervakningsrapporten om utbildning för alla. Det ökade

Europaparlamentet och kommissionen, december 2005, punkt 97.

¹ AVS–EU 3587/03.

internationella samförståndet om behovet av att samordna arbete om barnarbete och utbildning ledde till att högnivågruppen för utbildning för alla i november 2005 inrättade en organöverskridande **global arbetsgrupp inom barnarbete och utbildning för alla** (*Global Task Force on Child Labour and Education for All*). I arbetsgruppen medverkar ILO (som sköter sekretariatet), FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco), Unicef, Världsbanken, UNDP, Lärarnas yrkesinternational (Education International, EI) och organisationen Världsmarschen mot barnarbete (*Global March against Child Labour*).

Den 28 juli 2005 valde AVS-ambassadörskommittén ut elva länder att omfattas av ett ILO-projekt inom barnarbete och utbildning, vilket skulle finansieras ur AVS-budgeten inom ramen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden.

I millennieutvecklingsmålen efterlyses grundskoleutbildning för alla barn senast 2015, ett mål som bör stödjas av alla internationella och lokala aktörer. Det räcker dock inte att uppnå detta mål bara ”på ytan”. Om den allmänna utbildning som tillhandahålls 2015 är av låg kvalitet – med lagstiftning som forcerats fram och åtgärder som vidtagits i största hast så att samveten kunnat dövas och beröm inhöstas – kommer allmängiltigheten inte att vara länge efter 2015, när desillusionerade barn börjar hoppa av skolan. Utbildningen, och allt som är förknippat med den, bör vara av god kvalitet. När man har kortsiktiga mål i sikte bör de åtgärder som vidtas utformas för att vara hållbara och ha långsiktiga effekter. I fråga om utbildning innefattas här att få fram vederbörligen utbildade lärare, att ordna med tillfredsställande byggnader och utrustning – så att den allmänna utbildning som erbjuds inte består av klasser på 150 barn i alltför trånga eller olämpliga utrymmen – och att se till att familjerna kan betala de därmed förknippade kostnaderna: uniformer, material osv. Uppfyllelsen av millennieutvecklingsmålen i detta hänseende bör sammankopplas med den helhetsstrategi som diskuteras ovan.

I kampen mot barnarbete innebär utbildning inte bara att tillhandahålla barn utbildning. Alla berörda parter måste utbildas i hur man bäst tar itu med frågan. Det finns tillräckligt med utförlig och värdefull information, vilken till stor till är följden av forskning som utförts av IPEC/ILO, men den vidarebefordras inte till de berörda parterna. Denna information bör förpackas på ett sådant sätt att den blir tillgänglig, ändamålsenlig och användbar: t.ex. utbildningspaket utformade för arbetsgivare, andra för regeringar, fackföreningar, det civila samhället och familjer. Denna kunskap vore som mest värdefull om den behandlades och lades fram på ett sätt som är relevant för den berörda parten i fråga samt anpassades utifrån regionala och kulturella variationer. Dessutom bör samordningen öka mellan forskning/projekt som utförs vid olika tidpunkter och i olika regioner, så att en ständig inlärningsprocess kommer till stånd.

Bortglömda sektorer

Under senare år har merparten av uppmärksamheten och resurserna för att avskaffa barnarbete inriktats på industrisektorn, och betydande och uppmuntrande framsteg tycks ha gjorts i denna sektor. Det är dock inom jordbruket som de flesta barn i arbete är sysselsatta. Denna sektor har varit förhållandevis förbisedd fram till i dag. Det finns flera skäl till det: landsbygdsområden är mer svårhanterliga än städer (befolkningen är mer utspridd), själva

problemet är så stort att det kan kännas hopplöst att försöka ta itu med det, problemet är inte lika lätt att upptäcka som, till exempel, när barn föses ihop i en fabrikslokal, det är ett område som inte får särskilt många rubriker och det kan vara svårt att dra gränsen – och många människor är ovilliga att fastställa en sådan gräns – mellan barnarbete i sektorn och barn som är i meningsfull sysselsättning.

På liknande sätt är hushållssektorn en sektor där barnarbetskraft kan ”döljas”, inte bara eftersom arbetet kan vara informellt, utan även eftersom arbetets art kan ”dölja” arbetstagaren (arbetsgivarna är ofta privatpersoner, inte företag och hushållsarbetare är vanligtvis inte synliga för allmänheten). Problemen i denna sektor förvärras av kulturella och samhälleliga könsskillnader.

Samtidigt som framsteg har gjorts i den formella industrisektorn – ett växande erkännande av företagens sociala ansvar samt tryck från allmänheten på de multinationella företagen har bidragit till det – är den informella sektorn svårare att nå. Den informella sektorn kan vara betydande i utvecklingsregioner och mycket svår att inleda dialog med, eftersom arbetsgivarna är dubbelt försiktiga: som arbetsgivare – som anser att de angrips för sin delaktighet i vad som är ett problem de inte ensamma har förorsakat – och för sina inofficiella/olagliga metoder. För att ta itu med detta bör insatser göras för att formalisera den informella sektorn, och arbetsgivare i alla sektorer bör göras till föremål för såväl dialog som åtgärder.

Utmaningen med de värsta formerna av barnarbete i AVS-länderna

Om barnarbete ses i ett globalt sammanhang är bilden i **Afrika** särskilt oroande, eftersom Afrika, även om det i absoluta tal finns flest arbetande barn i åldern 5–14 år i Asien, uppvisar den största andelen: 26,4 procent jämfört med 18,8 procent för Asien. Problemen i Afrika förvärras av den fortlöpande utmaningen att sörja för tillfredsställande tillgång till utbildning samt av inverkan av hiv/aids. Det finns allt säkrare belegg för att hiv/aids-pandemin i många områden ökar antalet barnarbetare i och med att föräldralösa barn tar på sig rollen som familjeförsörjare.

Västindien är en region där utbildningssystemen i många länder tidigare var starka och det stora flertalet barn i skolålder kunde skrivas in och behållas i skolan. Under de senaste årtiondena har dock allt fler barn hoppat av skolan i några av de västindiska länderna, med motsvarande ökning av antalet barnarbetare som följd. Tidigare var barnarbetet i Västindien begränsat till traditionella sektorer, såsom kommersiellt jordbruk, fiske, hushållstjänster och gatuförsäljning. På senare tid har de obetingat värsta formerna av barnarbete, såsom sexuellt utnyttjande av flickor, framställning av och handel med narkotiska preparat samt annan olaglig verksamhet, såsom smuggling av och handel med handeldvapen, ökat dramatiskt i denna region. Lärarflykt från regionen bidrar till problemen inom utbildningen.

Det finns få uppgifter om både utbildningen och barnarbetet i delregionen **Stilla havet**. Man vet dock att mindre än 50 procent av befolkningen i delregionen som helhet har genomgått grundläggande skolutbildning och att andelen elever som går vidare från grundskolans lägre nivå (motsvarande låg- och mellanstadium) till dess högre nivå (motsvarande högstadium) ofta understiger 30 procent.

Strategier för att bekämpa barnarbete

En verklig kraftsamling mot barnarbete kräver en mängd åtgärder på politik- och programnivå samt olika grad av medverkan och stöd från en rad institutioner. I detta hänseende är regeringen den viktigaste aktören och rätt blandning av politiska beslut och program den viktigaste garantin för framgång.

Varje initiativ eller insats som syftar till att bekämpa barnarbete bör bidra till att minska fattigdomen i målländerna genom att ge rättvis tillgång till grundläggande utbildning och kompetensutveckling för barn som utnyttjas i eller riskerar att utnyttjas i barnarbete, särskilt de värsta formerna av barnarbete. Det är därför viktigt att

- stärka de nationella och lokala myndigheternas förmåga att i samverkan med arbetsmarknadens parter och det civila samhället utarbeta, genomföra och upprätthålla efterlevnaden av politik för att angripa barnarbete,
- förbättra de rättsliga ramar som gäller barnarbete och integrera frågor om barnarbete i utbildningspolitik och utbildningsplaner, samt
- sörja för en utbyggd kunskapsbas och nätverk inom barnarbete och utbildning genom förbättrat påverkansarbete och spridning av goda metoder.