

Socialdepartementet
S2016/01918/FST

Stockholm 2016-10-10

Remissvar på betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

Sammanfattning

UNICEF Sverige tillstyrker förslagen som presenteras i utredningen på en lag om inkorporering av barnkonventionen samt övriga författningsförslag utifrån utredningens kartläggningar.

UNICEF Sverige välkomnar betänkandet av utredningen barnkonventionen blir svensk lag som sätter barn som rättighetsbärare i fokus. Synsättet på barn som en aktör snarare än objekt förtydligas och genomsyrar större delen av utredningen. Särskilt positivt är att barns rätt till delaktighet och inflytande så tydligt lyfts fram tillsammans med principen om barnets bästa. Vi delar utredningens slutsatser kring att barn som rättighetsbärare behöver förstärkas och att de åtgärder som gjorts tidigare inte visats sig vara tillräckliga. Trots att barnkonventionen har varit gällande i över 25 år har konventionen inte tagits på tillräckligt stort allvar. Konventionen har fått visst genomslag i lagstiftning genom att transformera utvalda artiklar i svensk lagstiftning. Den har dock inte tillämpats på ett tillfredställande sätt eller fått inflytande på ett mer strukturellt plan. Följande utredning visar således att Sverige slutligen svarat på kritiken från FN:s barnrättskommitté att göra barnkonventionen till lag och därmed höja dess status.

Vi vill dock lyfta fram några generella synpunkter på de bedömningar och förslag som utredaren presenterar:

Barnkonventionens samtliga grundprinciper måste vara utgångspunkt vid arbetet med att stärka barns rättigheter nationellt och göra barnkonventionen till lag. Detta anser vi har varit en svaghet i utredningens kartläggningar då fokus enbart har varit på barns rätt till delaktighet (artikel 12) och barnets bästa (artikel 3) och därmed uteslutit de två grundläggande principerna om icke-diskriminering (artikel 2) och rätt till liv och utveckling (artikel 6). FN:s barnrättskommitté är tydlig med att de fyra grundprinciperna i barnkonventionen måste tolkas holistiskt och tillsammans utgöra ett barnrättsperspektiv och inte skiljas åt som utredningen gör. Detta finns även tydligt uttryckt i uppdraget enligt Kommittédirektivet¹.

Att *inga tilläggsprotokoll omfattas av utredningen* är beklagligt och går emot synsättet på barns rättigheter i konventionen som odelbara och ömsesidigt beroende av varandra. Syftet med tilläggsprotokollen är att förstärka barns rättigheter inom områden där skyddet inte varit tillräckligt starkt i konventionen. Således föreligger det en risk att rättigheterna i protokollen får en särställning inom svensk rättstillämpning till nackdel för barnet.

Barnkonventionens formella status är ytterligare en begränsning i att stärka konventionens ställning. Vid en eventuell normkonflikt med övrig svensk lagstiftning föreligger en risk att konventionen inte ses som överordnad. Företrädesregeln om barnkonventionens överordnade ställning som internationell konvention anser vi därför bör tydliggöras genom en tilläggskrivelse i lagen om inkorporering av barnkonventionen. Detta för att förhindra att barnkonventionen får en svagare ställning än vad som avses i utredningen.

De generella farhågor och utmaningar som uttryckts under utredningens framtagande, (många bestämmelser i barnkonventionen är svårtolkade, traditionella förarbeten saknas, ingen domstol som skapar praxis och vägledning), anser vi är hanterbara och vi utvecklar vårt resonemang kring detta nedan.

¹ Kommittédirektiv 2013:35 sid 9

Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att dels göra en kartläggning inom särskilt angelägna områden av hur tillämpning av lagar överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen, samt lämna förslag på åtgärder för att stärka barnets rättigheter inom områdena. Den andra delen i uppdraget har omfattat att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen och belysa frågor av rättsliga och praktisk karaktär som aktualiseras vid en inkorporering. Nedan följer UNICEF Sveriges analyser och kommentarer på de två huvuduppdragens förslag. Hänvisningarna i remissvaret följer betänkandets disposition.

DEL II- Kartläggningen

Utgångspunkten i de fyra kartläggningarna har enligt utredaren varit rättighetsperspektivet och barnets rättigheter enligt barnkonventionen, samt vilket genomslag barnkonventionen har haft inom svensk rättstillämpning. Alla de fyra kartläggningarna visar på stora brister främst vad gäller tillämpningen av principen om barnets bästa samt barns rätt att komma till tals (artikel 3 och 12). Detta trots att det finns uttryckt i svensk lagstiftning. Utredningarna visar även på en avsaknad av barnkonsekvensanalyser inom samtliga områden. Barn ses inte som rättighetsbärare och särbehandlas negativt i förhållande till vuxna.

UNICEF Sverige ser mycket positivt på att utredningen tydligt lyfter barnet som rättighetsbärare snarare än objekt. Vi delar analyserna där barn inte ses som rättighetsbärare eller erkänns som subjekt samt barns svaga ställning i myndigheternas och beslutsfattarnas arbete. Det är högt anmärkningsvärt att barns ställning har visats sig vara så svag trots barnkonventionens giltighet i Sverige och tydliga skrivningar i svensk lag kring barns rättigheter. Vi ser dock en begränsning med att fokus har varit att analysera endast tillämpningen av principen om barnets bästa (artikel 3) och barns rätt att bli hörd (artikel 12) både vid den transformering som gjorts och i de nya förslagen.

Det är av stor vikt att utredningen tar ett holistiskt grepp om barnkonventionens samtliga grundprinciper för att se på helheten av barnkonventionen och betona den helhetssyn på barn och barns rättigheter som hela barnkonventionen bygger på. Vi anser även att det i det fortsatta transformeringsarbetet finns behov att se över annan svensk lagstiftning som direkt berör barns rättigheter givet de brister som identifierats inom de områdena som ingått i kartläggningen.

5.1 Barn i migrationsprocessen

Sid 175- Utredningens förslag: Bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen får en tydligare koppling till artikel 3 i barnkonventionen genom att det i lagen uttryckligen anges att barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i fall som rör ett barn. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter.

Sid 178- Utredningens förslag: I utlänningslagen införs en bestämmelse (1:11a) som tydliggör att barnet ska få relevant information om exempelvis sina rättigheter, handläggningen, de beslut som kan komma att fattas och deras konsekvenser. Barnet ska också informeras om beslut varigenom ärendet avgörs och de skäl som bestämt utgången. Informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och andra individuella förutsättningar. Den som lämnar informationen ska så långt möjligt försäkra sig om att barnet förstått informationen. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige tillstyrker utredningens förslag men anser att artikel 3 och 12 inte ensamt kan utgöra en fullvärdig transformering av barnkonventionens bestämmelser i utlänningslagen. UNICEF Sverige ser en lagreglering av barnspecifika asylskäl som en nödvändig förutsättning för en starkare skydd för barn i asylprocessen.

Principen om barnets bästa i 1:10 utlänningslagen (UtlL) har visats sig inte utgöra tillräckligt starkt skydd för barnets bästa under gällande rätt främst med hänvisning till att den endast ansetts gälla vid beslut. Principen

har i huvudsak tolkats i samband med beslut om uppehållstillstånd enligt särskilt ömmande omständigheter (5:6 UtL). För att säkerställa ett barnrättsperspektiv i migrationsprocessen är det av yttersta vikt att 1:10 UtL genomsyrar *samtliga* beslut som berör barn.

UNICEF Sverige anser att utredningens förslag till lagändringar har besvarat tidigare begränsning genom att lyfta fram att en bedömning av barnets bästa särskilt måste redovisas, vilken avvägning man gjort och vad som ligger till grund för beslut. Det måste även tydligt framkomma att om barnets bästa inte blir utslagsgivande hur man argumenterat.

UNICEF Sverige välkomnar att utredningen föreslår att olämplighetsrequisitet tas bort eftersom den inte tillämpats som den var avsedd att göra. Vid närmare undersökningar har det visat sig att den använts som en ursäkt att inte höra barnet snarare än efter en ordentlig utredning och bedömning att det faktiskt skulle vara olämpligt.

Anledningen till att utredningen i sitt lagförslag valt att använda sig utav begreppet att barnets bästa ska "särskilt beaktas" snarare än uttrycket "komma i främsta rummet" vilken är barnkonventionens lydelse framkommer ej. Om det finns det skillnader i begreppen bör detta förtydligas för att säkerställa att lydelsen får en så stark ställning som möjligt i lagtextens utformning som överensstämmer med barnkonventionen.

Barnkonventionen innehåller en mängd specifika artiklar som direkt berör barn i migrationsprocessen som inte har beaktats.² Det är även av särskild vikt att lyfta fram icke-diskrimineringsprincipen i artikel 2 i förhållande till barn i migrationsprocessen. Asylsökande barn får inte särbehandlas och diskrimineras i förhållande till andra barn.

En central fråga som har varit en återkommande rekommendation från FN:s barnrättskommitté är *lagreglering av barnspecifika asylskäl*. Barn har rätt att åberopa egna asylskäl men dessa har i majoriteten av fallen inte uppmärksammats eller utretts närmare och endast i undantagsfall varit utslagsgivande. Barnet har inte förekommit som huvudsökande i något undersökt ärende enligt kartläggningen. Då utredningens kartläggning visat att mycket få fall har beaktat barns särskilda asylskäl bör barnspecifika skyddsgrunder regleras i lag för att säkerställa att barns rättigheter i migrationsprocessen tillgodoses. Idag finns inget förslag på någon åtgärd kopplat till utredning av barns specifika asylskäl. Migrationsverket måste tydligare pröva barns egna skäl i asylprocessen och för detta måste lagen förtydligas.

UNICEF Sverige vill även belysa den pågående *lagkonflikt mellan lagen om vård av unga (LVU) och utlänningslagen* som idag inte överensstämmer med barnets bästa enligt barnkonventionen. Vi beklagar att utredningen inte särskilt analyserat den konflikt som uppstår mellan lagarna när ett asylsökande barn placeras enligt LVU, efter ett beslut att föräldrarna bedöms vara olämpliga för barnen, ändå kan bli utvisade tillsammans med samma föräldrar som bedöms utgöra en risk för dem. Då denna problematik inte har beaktats i utredningen kvarstår således den oklara ställning av barnkonventionens bestämmelser om barnets bästa i LVU och utlänningslagen.

Vi vill även i detta sammanhang framhålla att förslagen på transformering har genomförts i ljuset av ordinarie utlänningslag (2005:716). *Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* som trätt i kraft 20 juli 2016 och gäller fram till 2019 har därmed inte beaktats. Hur de lagändringarna förhåller sig till barnkonventionen är därmed inte utredda vilket vi ser som ett problem för rättssäkerheten och tillämpningen av barnkonventionens bestämmelser i migrationsprocessen.

5.2 Stöd och service till barn med funktionsnedsättningar

Sid 201- Utredningens förslag: Bestämmelsen om barnets bästa i 6 a § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade får en tydligare koppling till artikel 3 i barnkonventionen genom att det uttryckligen anges

² Exempelvis art 9, 10 och 22

att barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas vid åtgärder som rör ett barn. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter.

Sid 206- Utredningens förslag: I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade införs en bestämmelse som tydliggör att barnet ska få relevant information, om exempelvis sina rättigheter, handläggningen, de beslut som kan komma att fattas och dess konsekvenser. Barnet ska också informeras om beslut varigenom ärendet avgörs och de skäl som bestämt utgången. Informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och andra individuella förutsättningar. Den som ger informationen ska så långt möjligt försäkra sig om att barnet förstått informationen. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Sid 211- Utredningens förslag: Socialstyrelsen får i uppdrag att genomföra en kartläggning av hur barnets rättigheter tillgodoses när det gäller LSS-insatser till barn och, utifrån kartläggningsresultatet, lämna förslag till åtgärder.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige tillstyrker utredningens förslag men anser att artikel 3 och 12 inte ensamt kan utgöra en fullvärdig transformering av barnkonventionens bestämmelse i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). UNICEF Sverige anser att bestämmelsen i lagstiftningen gällande vårdnadshavarens möjlighet att hindra att barnet kommer till tals ses över för att säkerställa ett tydligt barnrättsperspektiv i LSS enligt barnkonventionens bestämmelser.

UNICEF Sverige anser att utredningen tydliggjort att barnet har egna rättigheter enligt barnkonventionen som ska prioriteras och ligga till grund för lagstiftningens innehåll. Lagstiftningen kan dock uppfattas som att principen om barnets bästa begränsar möjligheten för att barnet att komma till tals. Olämplighetsrequisitet förtydligas inte i förarbeten och barnets oförmåga att uttrycka sina åsikter kan istället användas som orsak till att inte höra barnet. Att sätta likhetstecken mellan att kunna bilda egna åsikter och förmågan att kunna uttrycka dem kan inte anses vara lagstiftarens avsikt. Det är således av särskild vikt att ansvariga handläggare dokumenterar varför ett barn inte varit delaktig. Utgångspunkten i artikel 12 är enligt FN:s barnrättskommitté att barnet kan bilda egna åsikter och det vilar inte på barnet att först bevisa sin förmåga. Staten ska bistå i kommunikationsverktyg för att möjliggöra barnet att bli hörd och komma till tals. Vidare är icke-diskrimineringsprincipen i artikel 2 central i följande lagstiftning.

5.3 Barn som har bevittnat våld inom familjen

Sid 234- Utredningens bedömning: Det måste säkerställas att barn som bevittnat våld får stöd och hjälp av socialtjänsten när de är i behov av det. Vi delar den uppfattning som LVU-utredningen gett uttryck för i sitt slutbetänkande i fråga om möjligheten för socialnämnden att besluta om öppna insatser till barn under 15 år även om vårdnadshavaren inte samtycker till dem.

Mot bakgrund av de omfattande satsningar som har gjorts på området under senare år finns det ingen anledning att föreslå fler åtgärder kring råd och stöd, tillsyn eller författningsändringar.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige beklagar att utredningen inte förslår några lagändringar som stärker barnets ställning då de bevittnar våld inom familjen. Barn som bevittnar våld ingår i barnkonventionens definition av våld och utgör en allvarlig kränkning av barnets fysiska och psykiska integritet. Barns rättsliga ställning bör därmed stärkas genom att ge dem en möjlighet att vara en egen aktör och en straffrättslig status som målsägande. UNICEF Sverige föreslår följaktligen att det införs en lagändring som innebär att ett biträde ska förordnas när ett barn ska höras som vittne rörande våld inom familjen.

Utöver bedömningen från utredningen så behöver barn som bevittnat våld få en tydligare ställning i rättsprocessen och erkännas som brottsoffer och målsägande i straffrättsliga mål. Mot bakgrund av inkorporering av barnkonventionen finns det anledning att se över det straffrättsliga skyddet för barn som utsatts för våld (inklusive bevittnat våld inom familjen). Barn som bevittnar våld inom familjen har inte en straffrättslig status som målsägande. Detta innebär att de är beroende av vuxna för att få sina rättigheter tillgodosedda. Barnet måste själv aktivt be om hjälp eftersom våldet inte lämnar synliga skador. De åtgärder som införts gällande brottsoffer och brottsskadeersättning har inte varit tillfredställande och erkänt barnet fullt ut som våldsutsatt eller part i frågan.

Barn som bevittnar våld har visats drabbas av samma konsekvenser som de barn som utsätts för direkt våld. Barnets rättsliga ställning är dock oklar. Barnets ställföreträdare är oftast barnets vårdnadshavare. Ofta uppkommer svåra situationer för barnet där deras rättigheter inte tas tillvara utan får ge vika för föräldrarnas. Föräldrar kan exempelvis förvägra att barnet vittnar på grund av närståenderegeln. Detta kan leda till att straff undgås och fortsatt våldsutövande utan att barnet fått möjlighet att påverka sin egen situation. Detta står i strid mot artikel 12 i barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté har vid flertalet tillfällen uppmanat Sverige att stärka denna rättighet och rätt till deltagande i rättsliga processen av relevans för barnet.

Socialtjänsten har idag begränsad möjlighet att få kontakt med barn för att erbjuda råd och stöd på grund av vårdnadshavarens möjlighet att förbjuda detta (SoL 11:10). Detta anser vi inte heller utgör en bestämmelse som är förenlig med barnkonventionen.

UNICEF Sverige har i vårt remissvar till LVU-utredningen tillstrykt förslaget att barn under 15 år som är i behov av stöd ges rätt till regelbunden kontakt med en kontaktperson utan vårdnadshavarens samtycke. Detta är ett tydligt förslag där man lyfter barnrättsperspektivet och sätter barnets rättigheter framför vårdnadshavarens och där barnets röst väger tyngre än vårdnadshavarens. Vi tillstyrker även förslaget att barn över 16 år ges rätt till vård utanför hemmet, utan vårdnadshavarens samtycke, om barnet själv samtycker. Detta skulle dock kunna stärkas ytterligare genom att utöka rätten till att gälla alla barn utifrån enskild individuell bedömning av socialnämnden och barns samtycke baserat på ålder, mognad och lämplighetskriterier.

5.4 Barn som har utsatts för våld inom familjen

Sid 260- Utredningens förslag: En särskild straffbestämmelse om misshandel av barn införs. För ett sådant brott döms en förälder eller en person under vars fostran, vård eller tillsyn ett barn står och som tillfogar barnet kroppsskada, sjukdom eller smärta eller utsätter barnet för våld eller försätter barnet i vanmakt eller något annat sådant tillstånd. Till skillnad från vad som gäller för misshandel krävs alltså inte att våldet har orsakat smärta. Straffet för misshandel av barn är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. För grov misshandel av barn döms till fängelse i lägst ett år och högst sex år eller om brottet är synnerligen grovt till fängelse i lägst fyra och högst tio år. Brotten benämns misshandel av barn respektive grov misshandel av barn.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige tillstryker förslaget om att införa en särskild straffbestämmelse om misshandel mot barn. Förslaget har en tydlig koppling till artikel 19 i barnkonventionen och är ett svar på FN:s barnrättskommittés rekommendation om att allt våld mot barn bör lagföras i största möjliga utsträckning. UNICEF Sverige beklagar dock att bestämmelsen inte omfattar psykiskt våld. För att överensstämma med barnkonventionens definition av våld bör alla former av våld mot barn vara straffbart utan undantag eller förmildrande omständigheter.

Mot bakgrund av att artikel 6 och 19 i barnkonventionen inte tidigare fått tillräckligt genomslag inom området ser vi utredningens förslag som mycket positiva utifrån ett barnrättsperspektiv. Det finns idag stora brister i det straffrättsliga skyddet för barn i förhållande till barnkonventionen. Bedömningen av smärta är

sett utifrån ett vuxenperspektiv snarare än utifrån barnet och bestämmelserna i barnkonventionen. Åtal ogillas påfallande ofta på grund av att smärtrökvisitet inte kan bevisas. Vi ser även positivt på att förslaget omfattar samtliga barn under 18 år och inte inför någon nedre åldersgräns. Vi välkomnar också att förslaget omfattar en bredare krets utöver föräldrar och inkluderar de vuxna som faktiskt är närvarande i barnets vardag. Detta helt i linje med FN:s barnrättskommitté rekommendation och den uttryckliga bestämmelsen kring våld mot barn.

Vi ser det dock som mycket angeläget att kravet på utbildning av domare och rättsväsendet i allmänhet kring barnförhör prioriteras för att den föreslagna straffbestämmelsen misshandel mot barn ska tillämpas. Trots att smärtrökvisitet är borttaget finns det en överhängande risk att attityden kring barn som icke trovärdiga kvarstår.

UNICEF Sverige invänder mot att den föreslagna bestämmelsen enbart omfattar fysiskt våld. Barnkonventionens definition av våld omfattar alla former av våld inklusive psykiskt våld. Vi vill därmed föreslå se över möjligheten att misshandel mot barn även omfattar psykiskt våld, då detta övergrepp mot barn strider mot bestämmelserna i barnkonventionen.

Med anledning av inkorporering av barnkonventionen anser vi även att brottsbalkens (BrB) bestämmelser bör ses över. Detta i ljuset av att principen om barnets bästa inte förekommer i BrB eller vid bedömning av påföljder.

5.5 Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen

Sid 271- Utredningens förslag: I förvaltningslagen införs en ny bestämmelse enligt vilken barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i ärenden som rör barn. Ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. En i princip likalydande bestämmelse införs, såvitt gäller mål som rör barn, i förvaltningsprocesslagen.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige tillstyrker förslaget. För att garantera en fullständig transformering av barnkonventionens bestämmelser och starkare barnrättsperspektiv rekommenderar UNICEF Sverige dock att samtliga grundprinciper i barnkonventionen beaktas.

Genom att införa ändringar i centrala styrdokument omfattas alla myndigheters handläggningsarbete vilket ger ett bred integrerad syn på betydelsen av barns rättigheter. Förslaget tydliggör att barnrättsperspektivet ska tillämpas i alla ärenden som rör barn och inte bara där det är särreglerat. Vi ser dock en brist i utredningen genom att samtliga fyra grundprinciper i barnkonventionen inte har beaktats. Barnets bästa och rätten att bli hörd kan inte ensamt utgöra en transformering av de föreslagna lagarna och säkerställa att barnrättsperspektivet blir centralt.

6. Generella iakttagelser

- **Barnkonventionen bör komma till uttryck i förarbeten**

Sid 320- Utredningens förslag: Om förslagen i ett betänkande har betydelse för barns rättigheter, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. En bestämmelse om detta tas in i 15 § kommittéförordningen.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi ser positivt på förslaget att barnkonvention synliggörs i förarbeten för en mer effektiv tillämpning. Genom att införa krav på hänvisning i förarbeten får myndigheterna mer vägledning i att tolka barnkonventionen i förhållande till sin verksamhet och gällande rätt. Trots att konventionen själv saknar traditionella förarbeten

finns det stöd i bland annat FN:s barnrättskommittés allmänna kommentarer samt rekommendationer och ställningstagande i rapporter till Sverige och andra länder.

- **Myndigheter som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter ska göra sin verksamhet känd, tillgänglig och anpassad för barn**

Sid 324- Utredningens förslag: Statliga myndigheter som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter får i uppdrag att vidta åtgärder för att göra den egna myndighetens verksamhet eller den verksamhet myndigheten ansvarar för känd, tillgänglig och anpassad för barn. Barnombudsmannen får i uppdrag att bistå de berörda myndigheterna i arbetet med detta.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige ser positivt på förslaget men anser att det bör tydliggöras att samtliga myndigheter som direkt eller indirekt har beröringspunkter med barn och deras rättigheter ska anses centrala. Om berörda myndigheter inte tydliggörs i utredningen föreligger det en risk att en del myndigheter inte anser sig omfattas av uppdraget och barns rättigheter därmed förbises.

Mot bakgrund av att barns möjligheter till utkrävande av sina rättigheter är starkt begränsad anser vi att tillsynsmyndigheter har ett särskilt ansvar att göra sin verksamhet mer känd och tillgänglig för barn.

- **Barnombudsmannens möjligheter att föra talan för enskilda i ärenden av principiell natur bör utredas**

Sid 328- Utredningens bedömning: Regeringen bör utreda om Barnombudsmannen bör ges möjlighet att föra talan för enskilda i de fall frågan är av särskild betydelse för rättstillämpningen eller på annat sätt är av särskilt intresse för genomförandet av barnkonventionen.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige ser positivt på att utredningen lyfter problemställningen kring att barn i Sverige inte kan föra sin egen talan vid kränkning av deras rättigheter samt Barnombudsmannens begränsade mandat. Barn som rättighetsbärare behöver förstärkas och de åtgärder som gjorts tidigare har visats sig inte vara tillräckliga. Vi anser dock att förslaget om en vidare utredning kan förstärkas utifrån ett barnrättsperspektiv genom att genomföra en bredare utredning av individuell klagorätt för barn snarare än enbart ärenden av principiella natur. Detta för att tillgodose barns rätt till ett effektivt rättsmedel.

Barnombudsmannens bristande mandat att ta emot enskilda klagomål från barn har varit en återkommande rekommendation från FN:s barnrättskommitté i de fyra senaste landrekommendationerna. Detta i ljuset av att tillgång till effektiva rättsmedel och rättstillgänglighet är en grundläggande mänsklig rättighet. Trots detta är barns möjlighet att föra sin talan starkt begränsad. Barns delaktighet och principen om barnets bästa är de grundläggande principer som beaktas under hela utredningen och ligger till grund för de förslag som utredningen presenterar. Vi anser dock att barns individuella klagorätt inte blir uppfyllt utifrån barnets perspektiv om Barnombudsmannen enbart ges möjlighet att pröva ärenden och frågor som är principiellt viktiga för att tolka barnkonventionen. Som förslaget ser ut idag tillgodoser man behovet att utveckla rättstillämpningen och genomförandet av barnkonventionen snarare än se barnets rätt till upprättelse. Istället föreslår UNICEF Sverige att utredningen bör se på om Barnombudsmannen kan tilldelas ett mandat att ta emot samtliga klagomål från barn för att tillgodose barns rätt till ett effektivt rättsmedel. Om enbart principiellt viktiga fall omfattas begränsas barns rätt till ett effektivt rättsmedel och riskerar att många barn inte får rätt att komma till tals eller får möjlighet till upprättelse.

- **Ett kunskapslyft för barnets rättigheter**

Sid 331- Utredningens förslag: Regeringen ska under en treårsperiod genomföra ett kunskapslyft för att höja kompetensen om barnkonventionen, de fakultativa protokoll som Sverige har tillträtt och barnets rättigheter

bland olika yrkesgrupper som arbetar i statliga och kommunala myndigheter. Kunskapslyftet bör även omfatta förtroendevalda i stat, kommun och landsting. Insatserna bör syfta till att ge kunskap och kompetens om vad barnkonventionen och ett barnrättsperspektiv innebär i praktiken, i förhållande till den egna verksamheten. Det bör också ingå att sprida kunskap om metoder för att lyssna på barn och inhämta barns åsikter samt vad barnets bästa som ett tillvägagångssätt innebär. Även kunskapen om barns psykologiska utveckling, minnesfunktioner och förmåga att berätta bör ingå i kunskapslyftet. Syftet bör även vara att bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte och till att skapa en samsyn kring tolkningen av barnets rättigheter utifrån barnrättskommitténs allmänna kommentarer.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige tillstyrker förslaget och ser riktad kompetensutveckling som en nödvändig förutsättning för att tillämpningen av barnkonventionen ska få önskvärd effekt. Vi vill betona betydelsen av strukturella åtgärder för att säkerställa att kunskapslyftet ger en långsiktig effekt och därmed arbetas in i de existerande utbildningsinsatserna för samtlig myndighetspersonal. Kunskapslyftet bör utvärderas efter tre år för att se på uppnådda resultat och om önskvärt mål inte uppnåtts föreslå en förlängning av de riktade insatserna.

Vi ser mycket positivt på att utredningen i så pass stor utsträckning betonar vikten av riktade utbildningsinsatser till myndigheter och beslutsfattare på samtliga nivåer och därmed ställer högre krav på kompetens bland beslutsfattare. Vi ser idag brister i myndigheternas arbete på alla nivåer (kommun, landsting och statliga myndigheter) i genomförandet av barnkonsekvensanalyser. Trots att den gällande nationella strategin för barnets rättigheter har befast att barnkonsekvensanalyser ska göras inför samtliga beslut som berör barn är arbetet bristfälligt. Analyserna är ett mycket viktigt redskap och förutsättning för att stärka barns rättigheter i praktiken och därmed positivt att det regleras genom ett specifikt kunskapslyft. För att säkerställa att kunskapslyftet blir bestående föreslår vi att de riktade utbildningsinsatserna i så stor utsträckning som möjligt integreras i de pågående utbildningarna och introduktionsprogram som erbjuds inom myndigheterna. Detta kan främja att kunskapen blir systematisk och inte avhängigt enskilda personer utan istället bestående med verksamheten.

- **Stöd till fristående barnrättighetsbyråer**

Sid 339- Utredningens bedömning: Regeringen bör utreda hur etablering av oberoende, lokala barnrättighetsbyråer kan främjas ekonomiskt. Med barnrättighetsbyråer avser vi byråer dit barn ska kunna vända sig för att få information och individuellt stöd för att få sina rättigheter tillgodosedda. Barnrättighetsbyråerna bör vara fristående från den statliga och kommunala organisationen och utgöra ett komplement till det stöd och de insatser som myndigheter och andra organisationer från det civila samhället erbjuder.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige välkomnar förslaget från utredningen som belyser betydelsen av fristående barnrättsbyråer och dess utveckling lokalt som ett led i att stärka efterlevandet av barns rättigheter. Byråerna bör vara oberoende och skild från myndighetsutövning för ökad tillit och mindre byråkratiska förvaltningsrättsliga bestämmelser för att möta barnets behov. Vi ser dock ett kompletterande behov av stöd till etablering av fler barnombudsmän på lokal kommunal nivå med ett tydligt och enhetligt mandat som kan agera som en förlängd arm till Barnombudsmannen.

DEL III- Inkorporering av barnkonventionen

Utredningen har lämnat förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen och de rättsliga och praktiska frågor som aktualiseras vid en inkorporering.

Sid 383- Utredningens bedömning: För att barnets rättigheter ska få önskat genomslag krävs, vid sidan av inkorporering, fortsatt transformering. Det krävs därutöver en kombination av olika åtgärder såsom lagstiftning, information, utbildning och samordning mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället.

Sid 387- Utredningens förslag: Artiklarna 1–43.1 och 44.6 i barnkonventionen ska gälla som svensk lag. Artiklarna inkorporeras i svensk rätt genom en särskild lag.

Sid 387- Utredningens bedömning: Artiklarna 43.2–44.5 och artikel 45 (delar av del II) samt artiklarna 46–54 (del III) bör inte inkorporeras

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige tillstryker förslag om inkorporering av barnkonventionen i svensk lag. Vi vill samtidigt betona vikten av fortsatt kontinuerlig och parallell transformering för ett stärkt barnrättsperspektiv inom svensk lagstiftning.

UNICEF Sverige ser mycket positivt på beslutet att inkorporera barnkonventionen som svensk lag. Tidigare beslutade åtgärder att stärka barnets rättigheter har inte visat sig vara tillräckliga och förslag på inkorporering är därmed motiverad och nödvändig. Genom inkorporering får barns rättigheter en förstärkt ställning både formellt och reellt. Barnkonventionen kan fungera som ett komplement där nuvarande lagstiftning är otillräcklig eller otydlig. Flertalet av de länder som genomgått inkorporering har visat på positiva effekter. De studier som gjorts kring länder som har inkorporerat visar på behovet av genomförandeåtgärder samt betydelsen av kunskaphöjande insatser på alla nivåer för ett reellt resultat.

Beslutet är också ett svar på FN:s barnrättskommittés återkommande rekommendation till Sverige för att stärka barnets rättigheter nationellt. Barnrättskommittén förordar inkorporering av barnkonvention som ett effektivt medel för att stärka dess efterlevnad.

Det är viktigt att betona att inkorporering inte är en tillräcklig åtgärd utan transformering av lagar måste fortsätta. Kombinationen ger ett förstärkt skydd av barns rättsliga ställning i Sverige. UNICEF Sverige anser att det finns en mängd områden inom nationell rätt som skulle behöva ses över för att överensstamma med barnkonventionen. Föräldrabalken är ett tydligt exempel. Utöver transformering och inkorporering krävs ett omfattande kunskapsstöd till berörda myndigheter på samtliga nivåer. Arbetet med att utveckla nationella strategier, policys, budgetering, genomförandeplaner och andra allmänna åtgärder enligt artikel 4 i barnkonventionen måste även fortsatt prioriteras för att stärka barns rättsliga ställning och delaktighet.

Vi ser positivt på att utredningen förordar full inkorporering av barnkonventionens artiklar undantaget de bestämmelserna av endast administrativ karaktär. Detta i enlighet med barnkonventionens ändamål att bestämmelserna är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra.

7.5.3 Kompletterande bestämmelser

Sid 391- Utredningens bedömning: Vid en inkorporering av barnkonventionen krävs inte några kompletterande bestämmelser.

UNICEF Sveriges kommentarer:

(Se avsnitt nedan)

7.7 Konflikter mellan den inkorporerade barnkonventionen och annan svensk lag

Sid 414- Utredningens bedömning: Verkliga konflikter mellan den inkorporerade barnkonventionen och annan lag torde sällan komma att föreligga. De eventuella konflikter som kan uppkomma bedömer vi kan lösas med hjälp av olika rättstillämpningsmetoder. Eventuella konflikter kan också fångas upp i det fortsatta transformeringsarbetet. I samband med att inkorporeringen av barnkonventionen i svensk rätt utvärderas

finns det anledning att uppmärksamma frågan om hur eventuella konflikter mellan konventionen och lagstiftningen i övrigt har hanterats.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige rekommenderar införandet av en tilläggskrivning i lagen om inkorporering av barnkonventionen som tydliggör företrädesregeln att barnkonventionen som internationell konvention är överordnad övrig nationell lagstiftning vid en normkonflikt. Effekten av barnkonventionens formella status bör ses över efter en treårsperiod. Om dess formella status har försvårat tillämpningen av barnkonventionen som svensk lag bör en utredning tillsättas för att se över ett eventuellt behov att införa ett grundlagsskydd.

Då direktiven till utredningen inte omfattande att se på möjligheten att inkorporera barnkonventionen som grundlag anser UNICEF Sverige att dess formella status istället bör tydliggöras om en motstridighet mellan lagar uppstår. Barns rätt är visserligen grundlagsskyddad men inte barnkonventionen.³ Detta förtydligar det allmännas ansvar i förhållande till barn men ger dock inga direkta rättigheter för den enskilde. I praktiken har detta således en mycket begränsad betydelse. FN:s barnrättskommitté är tydlig med att internationell rätt bör prioriteras framför nationell rätt när två rättssystem står i konflikt med varandra. Detta har också tydliggjorts av Högsta domstolen i samband med inkorporeringen av Europakonventionen. Enligt yttrandet från Högsta domstolen kan vid normkonfliktsituationer denna tolkningsprincip tillämpas som en tolkningsprincip likt "*lex posterior*" och "*lex specialis*".

För att Högsta domstolens tolkningsprincip ska få bärkraft bör den skrivas in i lagen. Detta bör ses som ett exempel på de nödvändiga åtgärder enligt artikel 4 i barnkonventionen som bör vidtas för barnkonventionen ska genomföras på ett tillfredställande sätt. UNICEF Sverige rekommenderar således att utredningen föreslår en skrivning som förtydligar att barnkonventionen som internationell konvention är överordnad övrig svensk lagstiftning vid en normkonflikt. Då barnkonventionen blir den första internationella konventionen som inkorporeras i svensk rätt som nationell lag ser vi ett behov av att principen blir mer känd hos rättstillämparen och tillämpas på samma sätt som övriga tolkningsregler. Detta kan förslagsvis ske med införandet av företrädesregeln som en tilläggskrivning till i lagen om inkorporering av barnkonventionen. Genom detta så stärks rättssäkerheten och förebygger problem som kan uppstå vid en eventuell normkonflikt. De grundläggande tolkningsprinciperna "*lex specialis*" och "*lex posterior*" som utredningen föreslår ska även gälla som stöd och utgångspunkt vid normkonflikter enligt svensk rättstradition.

7.8.5 Skriftlig vägledning om barnkonventionens tolkning och tillämpning

Sid 452- Utredningens bedömning: Det finns behov av att utforma en skriftlig vägledning för tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen. En sådan vägledning bör utgå från ett svenskt perspektiv och ta sikte på svenska förhållanden. Vägledningen bör finnas samlad på ett ställe och vara lättillgänglig.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige föreslår att regeringen lämnar i uppdrag åt Domstolsverket att ansvara för att samla den doktrin och rättspraxis som kan utgöra förarbeten till barnkonventionen för att underlätta en enhetlig och rättssäker tolkning för rättstillämparen.

UNICEF Sverige delar utredningens bedömning av behovet att skapa en samlad vägledning för hur barnkonvention ska tolkas som central. Detta verktyg kan fungera som ett komplement till de traditionella förarbeten som saknas. Vi ser ett kommande behov och efterfrågan från myndigheter på samtliga nivåer på hur barnkonventionens bestämmelser ska tolkas utifrån deras ansvarsområde. Att finna en form för att sammanställa källor för tolkning av barnkonvention ser vi därmed som avgörande. Att ge i uppdrag åt en expertmyndighet att utforma enhetliga och samlade riktlinjer främjar rättssäkerheten och motverkar subjektiva och skiljaktiga tolkningar över landet samt mellan myndigheter.

³ Regeringsformen 1:2 5st

Den samlade vägledningen bör utgå från de allmänna kommentarer samt övriga rekommendationer och ställningstagande och dokumentation från FN:s barnrättskommitté som primär rättskälla samt övriga FN kommittéer som arbetar med tillämpning av barns rättigheter. I de fall där svar ej finns att tillgå från kommittéerna bör rättspraxis från likasinnade länder som inkorporerat barnkonventionen i nationell lag samt praxis från Europadomstolen för mänskliga rättigheter agera som sekundär rättskälla.

Den allmänna bild av att barnkonventionens bestämmelser kan uppfattas som vaga och allmänt hållna har sin förklaring i konventionens universalitet. Rättstillämpningen bör dock inte begränsas utav konventionen utan snarare se på möjligheten att utveckla barnkonventionens tillämpning som en egen rättskälla.

Att konventionen saknar domstol kan te sig som en utmaning för tolkningen. Detta nämns ofta i jämförelse med den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om en individuell klagomekanism för barn möjliggör för FN:s barnrättskommitté att pröva klagomål från barn kring rättighetskränkningar kommer med tiden skapa och utveckla praxis kring tolkning och tillämpning av konventionens artiklar i den nationella kontexten. Betydelsen av en domstol för tolkning av konventionens artiklar anser vi därmed är delvis förstörad.

7.9 En översyn av översättningen av barnkonventionen

Sid 453- Utredningens förslag: Inför en inkorporering av barnkonventionen görs en översyn av den svenska översättningen av konventionen.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi delar utredningens förslag kring översättning då ingen formell översättning genomgått sedan Sverige tillträdde konventionen. Många begrepp uppfattas som ålderdomliga och svårbegripliga och en del språkfel har identifierats. Vi rekommenderar även att en barnvänlig lättläst version tas fram inför en inkorporering av konventionen för att öka medvetenheten och sprida kunskap bland barn om deras rättigheter.

7.10.2 Uppdrag till centrala myndigheter att förbereda sig inför situationer som kan uppkomma när barnkonventionen blir lag

Sid 457- Utredningens förslag: I regleringsbrev får Domstolsverket och andra myndigheter som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter enligt barnkonventionen i uppdrag att, utifrån respektive myndighets uppdrag och verksamhet, diskutera vilka utmaningar och frågor man kan komma att ställas inför, efter en inkorporering. Ger diskussionerna vid handen att det finns ett lagstiftningsbehov ska detta påtalas och föras vidare till Regeringskansliet.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige anser att det utifrån utredningens förslag bör tydliggöras vilka myndigheter som omfattas av uppdraget. Domstolsverket är en central myndighet för tillämpningen av barnkonventionen men det är av yttersta vikt att klargöra att övriga myndigheter som är centrala för beslut som berör barn (till exempel socialtjänst, landsting, Migrationsverket, Försäkringskassan, Skolverket) omfattas av uppdraget.

7.10.3 Direkt tillämplighet

Sid 458- Utredningens förslag: Frågor om konventionsbestämmelsers direkta tillämplighet bör bli föremål för diskussion inom domstolar och andra rättstillämpande myndigheter.

UNICEF Sveriges kommentarer:

FN:s barnrättskommitté har betonat betydelsen av att göra det möjligt att åberopa barnkonventionen och göra den direkt tillämplig i domstol och myndighetsutövning. Förslaget från utredningen är således i överensstämmelse med barnkonventionens mål och tillämpning.

7.10.4 Möjligheten att få skadestånd vid kränkning av rättigheterna

Sid 459- Utredningens bedömning: Frågan om skadestånd vid kränkning av rättigheterna enligt den inkorporerade barnkonventionen bör uppmärksammas i Regeringskansliets fortsatta arbete.

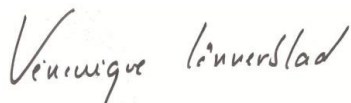
UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige ser positivt på att skadestandsfrågan och dess tillämpning på barnkonventionens bestämmelser ses över. Inom detta område ser vi det även av yttersta vikt att Regeringskansliet på allvar ser över barns möjlighet till individuell klagorätt vid rättighetskränkning enligt barnkonventionen och ratificering av det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen.

Då barn har egna rättigheter måste de också ha rätt att få upprättelse om deras rättigheter inte uppfylls. Enligt barnkonventionen ska varje medlemsstat möjliggöra för ett barn att vända sig till en instans och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks. Rätten av att få sin sak prövad av en oberoende och opartisk instans är en grundläggande mänsklig rättighet. Detta gäller även barn. Rätten för barn att få lämna in individuella klagomål är mycket begränsad i Sverige idag. Det finns ingen myndighet som ansvarar för klagomål enligt brott mot barnkonventionens bestämmelser och de tillsynsmyndigheter som ansvarar för övriga svensk lagar och myndighetsutövning är inte alltid anpassade och tillgängliga för barn. Domstolar är inte heller tillgängliga för barn och barn har små möjligheter till enskild upprättelse.

Trots att det i utredningens uppdrag inte ingått att utreda tilläggsprotokollens betydelse vid en inkorporering anser UNICEF Sverige att om regeringen menar allvar med att höja barnkonventionens status och barns rättsliga ställning i Sverige bör de skyndsamt ratificera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om en individuell klagorätt. Protokollet ger barn i Sverige möjlighet till internationell upprättelse vid rättighetskränkningar. Regeringen bör även se över hur de nationella systemen kring upprättelse och klagomål kan förbättras och förstärkas utifrån ett barnrättsperspektiv.

UNICEF Sverige



Véronique Lönnerblad
Generalsekreterare

Underlaget är framtaget av Karin Ödquist Drackner, barnrättsjurist UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: karin.odquist@unicef.se