Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-09-07

LS 2016-0530

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Socialdepartementet över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19). Betänkandet lämnar ett förslag på en lag om inkorporering av Barnkonventionen där utredningen presenterar förslag på en rad åtgärder som anses behöva vidtas vid en inkorporering.

Eftersom Barnkonventionen är en internationell konvention saknas den typ av förarbeten som vi är vana vid i Sverige och som kan ge vägledning vid tolkning och vid eventuella konflikter med övrig lagstiftning. Det är därför angeläget att förarbetena blir så tydliga och konkreta som möjligt, bland annat genom att det tydligt framgår vilka krav som ställs på myndigheter.

Utredningens förslag bör tydliggöras vad gäller förslagen om kompetenshöjning. Det krävs en mer utförlig beskrivning av det kunskapslyft som regeringen föreslår under en treårsperiod för att höja kompetens och kunskap om Barnkonventionen. Möjligtvis bör det

övervägas om Sveriges Kommuner och Landsting ska få i uppdrag att tillsammans med Barnombudsmannen och andra myndigheter ta fram utbildningar, då utbildningarna skulle kunna bättre anpassas till förhållanden i kommuner och landsting. Det måste tydliggöras om utbildningen finansieras genom statliga medel då det annars finns risk för att en snedfördelning av kunskapsnivå mellan olika kommuner och landsting skapas. Ett kunskapslyft med utbildning och information kräver betydande resurser som kommunikations- och utbildningsinsatser men i förslaget saknar landstinget tydliga ekonomiska konsekvensbedömningar och beräkningar.

Stockholms läns landsting har under en längre tid arbetat aktivt med Barnkonventionen, bland annat sjösattes en handlingsplan för landstingets arbete redan 2005 (och uppdaterades 2011). I denna fastslås att Barnkonventionen berör samtliga delar av landstinget och att alla aktivt ska arbeta för att bli ännu bättre på att göra sina verksamheter tillgängliga för barn och för att möta barn och ungdomar på deras villkor.

Barns rättigheter och behov ska alltid sättas främst. Denna handlingsplan innebär att alla verksamheter inom landstinget, ska arbeta för att bli ännu bättre på att bemöta barn, ge information och öka barnens inflytande. Syftet är att stärka barnets rättigheter där alla medarbetare inom landstinget har ett eget ansvar att lyssna på barn och ungdomar och verka för deras bästa, chefer ska se till att medarbetarna får kunskap om Barnkonventionen och politisk ledning, styrelser samt förtroendevalda ansvarar för att Barnkonventionen följs upp och tydliggörs i beslut, budget, utredningar, verksamhetsuppföljning och bokslut.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 1 september 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-09-01

LS 2016-0530

Handläggare:
Hanna Nyström Schraml

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -09- 02
Dnr. LS 2016-0530
Rotel I

Yttrande över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 1 september 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Socialdepartementet över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19). I betänkandet lämnas förslag på en lag om inkorporering av Barnkonventionen. Utredningen presenterar även förslag på en rad åtgärder som behöver vidtas vid en inkorporering, liksom ett antal författningsförslag i övrigt.

Förvaltningen anser att utredningen och dess förslag bör tydliggöras och kompletteras. Frågan om kompetenshöjning och vad som ska gälla vid

eventuell konflikt mellan Barnkonventionen och annan svensk lag bör förklaras tydligare och utredas ytterligare.

Bakgrund
FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) antogs av en enig generalförsamling 1989 och ratificerades av Sverige 1990. I Sverige har vi hitintills valt att transformera delar av Barnkonventionen i lämpliga lagar, t.ex. finns regleringar om att hänsyn ska tas till barnets bästa i föräldrabalken och patientlagen.

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att inom särskilt angelägna områden (barn i migrationsprocessen, stöd och service till barn med funktionsnedsättning, barn som bevittnat våld inom familjen och barn som har utsatts för våld inom familjen) kartlägga hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med Barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige tillträtt. I uppdraget ingick även att analysera vilka för- och nackdelar en inkorporering av Barnkonventionen skulle kunna medföra, att lämna förslag till en lag om inkorporering av Barnkonventionen, att belysa vilken vägledning som kan behövas för uttolkning av konventionen samt lyfta fram vilka åtgärder i övrigt som kan behöva vidtas vid en inkorporering.

Kartläggningen har visat på att det finns brister när det gäller genomslaget för barns rättigheter enligt Barnkonventionen. Tydligast är dessa brister beträffande principen om barnets bästa och barns rätt att få uttrycka sina åsikter.

I betänkandet lämnas i huvudsak följande förslag:

- Förslag till lag om inkorporering av Barnkonventionen.
- Ett kunskapslyft för att höja kompetensen om Barnkonventionen.
- Att myndigheter som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter får i uppdrag att göra den egna verksamheten känd, tillgänglig och anpassad för barn.
- En ny straffbestämmelse om misshandel av barn i brottsbalken som tar bort fokus på smärtrekvisit.
- Ny bestämmelse i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningslagen (1986:223) enligt vilken barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i ärenden och mål som rör barn, samt att barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

- Tydligare koppling till Barnkonventionen i utlänningslagen (2005:716) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), LSS avseende barnets bästa och barnets rätt att få framföra sina åsikter.

Regeringen föreslås genomföra ett kunskapslyft under en treårsperiod för att höja kompetensen om Barnkonventionen och därtill hörande frågor bland olika yrkesgrupper hos myndigheter samt hos förtroendevalda. Syftet är att ge kunskap och kompetens om vad Barnkonventionen och ett barnrättsperspektiv innebär i praktiken i förhållande till den egna verksamheten. Dessutom ska det bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte och till att skapa en samsyn kring tolkningen av barnets rättigheter. Barnombudsmannen föreslås få möjlighet att erbjuda uppdragsutbildningar och genomföra andra utbildningsinsatser. Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Överväganden
Sverige har ratificerat Barnkonventionen och en skyldighet föreligger därmed redan att tolka svensk lagstiftning fördragskonformt. Vissa skrivningar från Barnkonventionen har dessutom tidigare transformerats in i svensk lagstiftning såsom att det i 1 kap. 8 § patientlagen (2014:821) stadgas att barnets bästa särskilt ska beaktas när hälso- och sjukvård ges till barn. Vad gäller information till barn finns idag t.ex. föreskrivet att hälso- och sjukvården särskilt ska beakta ett barns behov av information, råd och stöd i vissa utsatta situationer i 2 g § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt 6 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Det bör även påpekas att inom Stockholms läns landsting har det under en längre tid arbetats aktivt med Barnkonventionen, bland annat sjösattes en handlingsplan för landstingets arbete redan 2005 som uppdaterades 2011. I denna fastslås att Barnkonventionen berör samtliga delar av landstinget och att alla aktivt ska arbeta för att bli ännu bättre på att göra sina verksamheter tillgängliga för barn och för att möta barn och ungdomar på deras villkor.

Handlingsplanen innebär att alla verksamheter inom landstinget ska arbeta för att bli ännu bättre på att bemöta barn, ge information och öka barnens inflytande. Syftet är att stärka barnets rättigheter där alla medarbetare inom landstinget har ett eget ansvar att lyssna på barn och ungdomar och verka för deras bästa, chefer ska se till att medarbetarna får kunskap om Barnkonventionen och politisk ledning, styrelser samt förtroendevalda ansvarar för att Barnkonventionen följs upp och tydliggörs i beslut, budget, utredningar, verksamhetsuppföljning och bokslut.

Förvaltningen anser att det är positivt att de viktiga frågorna om barnperspektiv/barnets bästa, information till barn och barnets möjligheter att uttrycka sina åsikter lyfts fram och poängteras ytterligare.

Som framkommit i utredningen föreligger ändå brister beträffande uppfyllandet av Barnkonvention i Sverige. En nackdel med inkorporation som även lyfts fram av utredningen är att en del artiklar är allmänt hållna och innehåller vaga formuleringar som kan ge utrymme för tolkning. Vissa artiklar kan dessutom sägas vara direkt tillämpliga medan andra inte är det. Konventionen saknar även den typ av förarbeten som vi är vana vid i Sverige och som kan ge vägledning i tolkningen. Till skillnad mot EU-rätten och Europakonventionen finns inte heller någon internationell domstol som kan hjälpa till att tolka konventionen vilket kan leda till svårigheter för inhemska domstolar. Det kan därför finnas en risk för brister i förutsägbarhet som är ett grundläggande krav för rättssäkerheten. Det är därför önskvärt att förarbetena blir så tydliga och konkreta som möjligt, bland annat genom att det tydligt framgår vilka krav som ställs på myndigheter.

Utgångspunkten för utredningen är att Barnkonventionen ska ges status av vanlig lag. Det kan därför uppkomma konfliktsituationer där Barnkonventionen står i konflikt med annan svensk lag. Här är det nödvändigt med ett tydliggörande om hur detta skulle hanteras.

Enbart en inkorporering är inte tillräcklig utan kunskap om konventionen och hur den kan tolkas behöver spridas till berörda personer. Det är också viktigt att personer som arbetar med barn får kunskap om metoder för att fånga barnets vilja och åsikter. Förvaltningen anser dock att det bör utredas ytterligare hur kunskapslyftet ska genomföras bland annat bör det övervägas om Sveriges Kommuner och Landsting ska få i uppdrag att tillsammans med Barnombudsmannen och andra myndigheter ta fram utbildningar. Härigenom skulle samordningsvinster kunna uppnås och utbildningarna skulle kunna anpassas bättre till förhållanden i kommuner och landsting. Förvaltningen vill även framhålla att det är önskvärt att kommuner och landsting inte behöver betala för dessa utbildningar då detta skulle riskera att leda till en snedfördelning av kunskapsnivå mellan olika kommuner och landsting. Sannolikt kommer kunskapslyftet med utbildning och information att kräva betydande resurser som kommunikations- och utbildningsinsatser men landstinget saknar tydliga ekonomiska konsekvensbedömningar och beräkningar för myndigheter för kunskapslyftet i betänkandet.

Förvaltningen anser att det ytterligare bör utredas och förtydligas hur frågan om eventuella konflikter mellan Barnkonventionen och annan svensk lag bör lösas och att utredningen bör förtydligas vad avser förslaget om kunskapslyft och finansiering.

Detta tjänsteutlåtande med bifogat yttrande är framtaget i samråd med SLL Social hållbarhet.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet att anta yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser. Om förslagen i betänkandet genomförs kan dessa komma att medföra kostnader för landstinget, vilka dock är svårbedömda.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Anne Rundquist
Tillförordnad landstingsdirektör

Thomas Wedegren
Tillförordnad funktionsdirektör
SLL Juridik och upphandling

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2016-09-20

LS 2016-0530

Socialdepartementet
S2016/01918/FST

Yttrande över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19).

Sammanfattning
Stockholms läns landsting anser att utredningen och dess förslag bör tydliggöras och kompletteras. Frågan om kompetenshöjning och vad som ska gälla vid eventuell konflikt mellan Barnkonventionen och annan svensk lag bör förklaras tydligare och utredas ytterligare.

Motivering
Landstinget konstaterar att Sverige har ratificerat Barnkonventionen och en skyldighet föreligger därmed redan att tolka svensk lagstiftning fördragskonformt. Vissa skrivningar från Barnkonventionen har därtill transformerats in i svensk lagstiftning. Inom Stockholms läns landsting har det dessutom under en längre tid arbetats aktivt med Barnkonventionen.

Det är positivt att de viktiga frågorna om barnperspektiv/barnets bästa, information till barn och barnets möjligheter att uttrycka sina åsikter lyfts fram och poängteras ytterligare. Som framkommit i utredningen har det dock ändå förelegat brister beträffande uppfyllandet av Barnkonvention i Sverige.

En nackdel med inkorporation som även lyfts fram av utredningen är att en del artiklar är allmänt hållna och innehåller vaga formuleringar som kan ge utrymme för tolkning. Vissa artiklar kan dessutom sägas vara direkt tillämpliga medan andra inte är det. Konventionen saknar även den typ av förarbeten som vi är vana vid i Sverige och som kan ge vägledning i tolkningen. Att det till skillnad mot EU-rätten och Europakonventionen inte finns någon internationell domstol som kan hjälpa till att tolka

konventionen vilket kan leda till svårigheter för inhemska domstolar. Det kan därför finnas en risk för brister i förutsägbarhet som är ett grundläggande krav för rättssäkerheten. Det är önskvärt att förarbetena blir så tydliga och konkreta som möjligt bland annat genom att det tydligt framgår vilka krav som ställs på myndigheter. Landstinget önskar att utredningen kompletteras och förtydligas enligt nedan.

Eftersom Barnkonventionen föreslås ges status av vanlig lag kan det uppkomma konfliktsituationer där Barnkonventionen står i konflikt med annan svensk lag. Landstinget anser att det vore önskvärt med ett tydliggörande om hur detta skulle hanteras.

Enbart en inkorporering är inte tillräcklig utan kunskap om konventionen och hur den kan tolkas behöver spridas till berörda personer. Det är också viktigt att verksamheter i landsting, region och kommun får kunskap om metoder för att fånga barnets vilja och åsikter. Landstinget anser dock att det bör utredas ytterligare hur kunskapslyftet ska genomföras, bland annat bör det övervägas om Sveriges Kommuner och Landsting ska få i uppdrag att tillsammans med Barnombudsmannen och andra myndigheter ta fram utbildningar. Härigenom skulle samordningsvinster kunna uppnås och utbildningarna skulle kunna anpassas bättre till förhållanden i kommuner och landsting. Landstinget vill även framhålla att det är önskvärt att kommuner och landsting inte behöver betala för dessa utbildningar då detta skulle riskera att leda till en snedfördelning av kunskapsnivå mellan olika kommuner och landsting. Sannolikt kommer betydande utbildnings- och informationsinsatser krävas i kunskapslyftet men landstinget saknar tydliga ekonomiska konsekvensbedömningar och beräkningar för myndigheter för kunskapslyftet i betänkandet. Utifrån detta är det nödvändigt med ett förtydligande och en komplettering av utredningen.

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -04- 14
Dnr LS 2016-0530

Sammanfattning

Inledning

I betänkandet lämnas förslag på en lag om inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och presenteras en rad åtgärder som behöver vidtas vid en inkorporering, liksom ett antal författningsförslag i övrigt.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Uppdraget

Barnrättighetsutredningen har haft i uppdrag att göra en kartläggning inom särskilt angelägna områden av hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen och de två fakultativa protokoll som Sverige tillträtt. Vid tydliga avvikelser ingår det i utredningens uppdrag att lämna förslag till åtgärder samt, vid behov, förslag till kompletteringar och förtydliganden i lagstiftningen för att stärka barnets rättigheter.

I uppdraget ingår vidare att analysera för- och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen och de två fakultativa protokollen i svensk rätt.

Mot bakgrund av regeringens uttalade vilja att, vid sidan av fortsatt transformering, ge barnkonventionen ställning som svensk lag har utredningen också haft i uppdrag att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen och att belysa vissa frågor av rättslig och praktisk karaktär som aktualiseras vid en inkorporering.

Kartläggning av hur rättstillämpningen överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen

Kartläggningsområden

Utredningens kartläggningsuppdrag har omfattat *rättstillämpningen* och hur den överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen och de fakultativa protokoll som Sverige har tillträtt. Områden där det saknas författningsbestämmelser i förhållande till barnkonventionens rättigheter har alltså fallit utanför uppdraget.

Utgångspunkten för kartläggningen har varit barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Rättighetsperspektivet, med grundprinciperna i fokus, har genomsyrat genomförandet av kartläggningen vad gäller val av kartläggningsområden, frågor för kartläggningen och analys av kartläggningsresultaten.

De områden som utredningen efter en identifieringsprocess har funnit särskilt angelägna att kartlägga är:

- barn i migrationsprocessen,
- stöd och service till barn med funktionsnedsättning,
- barn som har bevittnat våld inom familjen och
- barn som har utsatts för våld inom familjen.

De områden som valts är områden där barn befinner sig i en utsatt situation och där myndighetsbeslut kan få stora konsekvenser. Områden som vid tiden för kartläggningen var, eller nyligen varit, föremål för annan översyn har inte ingått i kartläggningen.

Kartläggningen har på utredningens uppdrag genomförts av forskare verksamma vid universitet och högskolor. Den speglar olika typer av beslut, både domstolsavgöranden och förvaltningsbeslut, de senare från både stat och kommun. Syftet med kartläggningen är att ge en bild av vilket genomslag barnkonventionen, särskilt grundprinciperna, har fått i rättstillämpningen.

Forskarna har presenterat kartläggningsresultaten och sina slutsatser i var sin rapport[1] varefter utredningen har gjort en analys av

[1] Rapporterna finns tillgängliga i Socialdepartementet och hos Barnrättighetsutredningen. Efter det att Barnrättighetsutredningens arbete slutförts kommer utredningens arkivhandlingar att överlämnas till Riksarkivet.

de redovisade resultaten. I analysen har utredningen utgått från FN:s barnrättskommittés tolkningar vilka finns uttryckta i kommitténs allmänna kommentarer.

Iakttagelser på de kartlagda områdena

Kartläggningen visar på en rad brister när det gäller genomslaget för barns rättigheter enligt barnkonventionen. Tydligast är bristerna i fråga om principen om barnets bästa och barns rätt att få uttrycka sina åsikter.

Trots att det finns uttryckliga bestämmelser om barnets bästa i svensk lagstiftning på tre av kartläggningsområdena är det vanligt att bedömningen inte tar sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation. I stället bedöms barnets bästa utifrån generella uttalanden i förarbeten, policydokument och andra riktlinjer. Det går heller inte att utläsa vilka avvägningar och bedömningar som myndigheter gjort i de fall barnets intressen ska vägas mot andra intressen.

Såvitt gäller barns möjligheter att få komma till tals visar kartläggningen att det ofta inte förs samtal med barn och att det många gånger inte motiveras varför så ej skett. I de fall barn får komma till tals handlar samtalen i många fall om något annat än vad som är av relevans för att få fram ett fullgott beslutsunderlag.

Kartläggningen visar också att synen på barn och hur barn bemöts av myndigheterna inte utgår från barn som bärare av rättigheter. Detta kan visa sig i att de ibland särbehandlas negativt i förhållande till vuxna. Det gäller t.ex. inom området barn som utsatts för våld inom familjen. Ett agerande som mot en vuxen hade varit straffbart kan bli straffritt med hänvisning till föräldrars ställning gentemot sina barn. Ett annat exempel är migrationsområdet där barns egna asylskäl endast i mycket begränsad utsträckning prövas i beslut om uppehållstillstånd.

Fördelar och svårigheter med att inkorporera barnkonventionen

En stärkt ställning för barnets rättigheter och ett skarpare juridiskt verktyg

Sverige som stat är i folkrättslig mening redan bunden av barnkonventionen. Därmed följer en förpliktelse att leva upp till de krav som konventionen ställer. Både domstolar och andra myndigheter är skyldiga att, så långt det är möjligt, tolka svenska interna rättsregler fördragskonformt.

En inkorporering innebär att tjänstemän och beslutsfattare måste förhålla sig till barnkonventionen på ett annat sätt än i dag eftersom konventionen blir gällande som lag och ensam kan läggas till grund för myndigheters beslut i mål och ärenden.

Genom en inkorporering blir barnkonventionen tillämplig på samtliga rättsområden. Det blir också tydligt att konventionen ska ses som en helhet och att artiklarna i konventionen ska tolkas i relation till varandra, något som kan förväntas lägga grunden till ett mer rättighetsbaserat synsätt.

En inkorporering kan även förväntas påverka regelgivningen i övrigt, främst genom att tranformeringen av barnkonventionens bestämmelser torde påskyndas av inkorporeringen. Genom inkorporeringen kan man räkna med att barnets rättigheter får en mer framskjuten plats i den offentliga debatten och i lagstiftningsärenden. Brister i den svenska lagstiftningen kan identifieras och åtgärdas. Konventionens bestämmelser kan dessutom förväntas påverka utformningen av annan lagstiftning mer direkt än hittills.

En väsentlig fördel med att inkorporera barnkonventionen är vidare att den kan fungera som utfyllnad i de fall annan lagstiftning inte till fullo tar till vara barnets rättigheter enligt konventionen. Konventionen kommer också, när den ges status av lag, att ha företräde vid en eventuell konflikt mellan bestämmelserna i konventionen och författningar av lägre valör.

Sammantaget innebär en inkorporering att konventionens rättigheter får en stärkt ställning inte endast formellt utan även reellt. Barnets rättigheter kan tas till vara i större utsträckning än i dag.

En politisk markering

Genom en inkorporering av barnkonventionen markeras den politiska viljan att säkerställa barnets rättigheter. Det visar att barnets rättigheter är en prioriterad fråga. I praktiken krävs dock att den politiska markeringen åtföljs av konkreta åtgärder. En inkorporering i sig är inte tillräcklig för att barnets rättigheter ska få genomslag.

Ett pedagogiskt verktyg

En inkorporering kan sägas ha en pedagogisk betydelse. De särskilda mänskliga rättigheter som tillkommer barn finns efter en inkorporering samlade i en lag. Konventionen som helhet blir synligare och det blir tydligt att rättigheterna i konventionen hänger samman och förutsätter varandra.

Svårigheter i rättstillämpningen

En inkorporering av barnkonventionen innebär en rad fördelar. Men det finns också en del svårigheter och utmaningar att förhålla sig till.

En inkorporering är ett effektivt sätt att synliggöra rättigheterna. En del konventionsartiklar är emellertid allmänt hållna och innehåller vaga formuleringar som kan ge ett inte obetydligt utrymme för tolkning. Vaga och allmänt hållna formuleringar innebär givetvis svårigheter i den praktiska tillämpningen. Konventionen sedd som helhet och bl.a. FN:s barnrättskommittés allmänna kommentarer kan dock ge viss vägledning vid tolkningen.

Konventionen har också en annan rättssystematik än vad som gäller i den inhemska rätten. Genom EU-rättens och Europakonventionens inflytande är dock rättstillämparna sedan årtionden vana vid att hantera regelverk avfattade på ett annat sätt än det traditionellt svenska med en relativt hög grad av detaljreglering. Genom EU-rätten har också användningen av principer, t.ex. proportionalitetsprincipen, kommit att få ökad betydelse. Att barnkonventionens utformning avviker från svensk rättstradition behöver sålunda inte leda till några mer omfattande rättstillämpningsproblem.

En svårighet med att tillämpa barnkonventionen kan vara att det saknas förarbeten, motsvarande de svenska, som kan ge vägledning

vid tolkningen. Det innebär dock inte att det saknas vägledning för tolkning av konventionen. Barnrättskommittén har t.ex. i fråga om en rad artiklar utarbetat allmänna kommentarer som kan vara till ledning för rättstillämpningen.

En annan svårighet med barnkonventionen är att vissa artiklar kan sägas vara direkt tillämpliga – self-executing – medan andra artiklar inte är det. Problemet är välkänt i monistiska system, men svenska domstolar och andra rättstillämpande myndigheter har inte samma erfarenhet att avgöra denna typ av frågor. Det är viktigt att frågan uppmärksammas och diskuteras i samband med att barnkonventionen inkorporeras.

Till skillnad från vad som gäller för EU-rätten och Europakonventionen finns det inte någon internationell domstol som kan tolka konventionens närmare innebörd vilket kan innebära svårigheter vid den inhemska rättstillämpningen. Erfarenheter från Norge ger dock vid handen att detta inte uppfattats som något stort problem i praktiken. Inhemsk norsk rättspraxis har relativt kort tid efter inkorporeringen utvecklats och därigenom har lägre instansers behov av vägledning tillgodosetts. En liknande utveckling torde kunna förväntas i Sverige.

I den mån det råder osäkerhet kring hur konventionens artiklar ska tolkas, och därigenom hur de kommer att tillämpas, kan det finnas en risk att det grundläggande kravet för rättssäkerheten, förutsebarheten, inte tillgodoses vid en inkorporering. En transformering ökar förutsebarheten och bestämmelsen kan anpassas till verksamhetsområdet. Transformering ger därför ett bättre stöd för rättstillämpande myndigheter. En inkorporering utesluter emellertid inte en fortsatt transformering. Tvärtom är det utredningens mening, och också en utgångspunkt för utredningens arbete, att transformeringen ska fortsätta även efter det att barnkonventionen fått ställning av lag.

Vid en inkorporering är det domstolar och andra rättstillämpande myndigheter, främst de högsta instanserna, som har att tolka bestämmelserna och därmed också träffa avgöranden som enligt svensk rättstradition normalt tillkommer den lagstiftande makten. En inkorporering kan i viss bemärkelse ses som en maktförskjutning. Det är dock inte något bärkraftigt skäl mot att inkorporera barnkonventionen. Även om tolkningen av en inkorporerad konvention ligger fast på ett annat sätt än tolkningen av nationell lag – där situationen

kan åtgärdas genom en lagändring – kommer lagstiftaren genom fortsatt transformering alltjämt att ha vissa möjligheter att påverka tolkningen av rättigheterna i konventionen. Det ska också framhållas att just domstolsprövningen är ett skydd för att den enskilde får sina rättigheter respekterade.

Utredningens förslag

Barnkonventionen som svensk lag

Inkorporering genom en särskild lag

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen. Däremot ingår det inte i uppdraget att lämna förslag till lag om inkorporering av de två fakultativa protokoll till konventionen som Sverige tillträtt.

I betänkandet föreslås att artiklarna 1–43.1 och 44.6 i barnkonventionen, i originaltexternas lydelse, ska gälla som svensk lag. Originaltexterna ska ha samma giltighet.

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.

Principer vid en eventuell konflikt mellan barnkonventionens bestämmelser och inhemsk lagstiftning

Utgångspunkten för utredningens arbete är att barnkonventionen ska ges status av vanlig lag.

I syfte att underlätta för olika aktörer redogörs i betänkandet för de principer som kan bli aktuella när det finns en eventuell konflikt mellan den inkorporerade barnkonventionens bestämmelser och annan svensk lagstiftning.

Det är utredningens bedömning att verkliga konflikter, i betydelsen oförenlighet eller motstridighet, mellan barnkonventionen och annan svensk lagstiftning sällan torde uppkomma. De konflikter som kan uppkomma bedöms kunna lösas med hjälp av olika rättstillämp-

ningsmetoder. Eventuella konflikter bör också vid behov 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.

Tolkning och vägledning

I syfte att underlätta för olika aktörer, bl.a. vid rättstillämpning och lagstiftning, redogörs i betänkandet för rättsliga och praktiska frågor som rör tolkningen av barnkonventionen.

En inkorporering av barnkonventionen förutsätter att rättstillämparen har kunskap om konventionen och om hur den ska tolkas och tillämpas. Utbildning och kompetensutveckling om konventionens praktiska tillämpning i förhållande till den egna verksamheten är därför viktigt.

Utredningen har varit i kontakt med ett antal myndigheter, samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), för att få veta vilket stöd och vilken skriftlig vägledning för tolkningen av barnkonventionen de ser behov av i sin verksamhet. Det har därvid uttryckts ett behov av en skriftlig vägledning som kan vara ett stöd vid tolkningen och tillämpningen av den inkorporerade barnkonventionen. En sådan vägledning bör utgå från svenska förhållanden. Den bör finnas samlad på ett ställe och göras lätt tillgänglig.

Åtgärder som kan behöva vidtas med anledning av en inkorporering

Även om det endast är originaltexternas lydelse som blir gällande som lag, innehåller inkorporeringslagar som regel en bilaga med konventionen i svensk översättning. Utredningen har identifierat vissa brister i den svenska översättningen av barnkonventionen och föreslår därför att det, inför en inkorporering, görs en översyn av den svenska översättningen av konventionen.

En inkorporering av barnkonventionen kommer sannolikt att väcka frågor som myndigheter och beslutsfattare inte har haft anledning att ta ställning till tidigare. Det är därför viktigt att de situationer som kan komma att uppstå i den praktiska tillämpningen efter

det att barnkonventionen blivit lag så tidigt som möjligt diskuteras i domstolarna och i andra myndigheter. Utredningen föreslår därför att Domstolsverket och andra centrala myndigheter i regleringsbrev får i uppdrag att, utifrån respektive myndighets uppdrag och verksamhet, diskutera vilka utmaningar och frågor man kan komma att ställas inför efter en inkorporering. Finns det lagstiftningsbehov är det viktigt att detta påtalas och förs vidare till Regeringskansliet.

En fråga som kan uppkomma i rättstillämpningen är om en viss bestämmelse i konventionen är direkt tillämplig (self-executing). Ytterst får det ankomma på domstolar och andra rättstillämpande myndigheter att, utifrån den specifika situationen, bedöma om en bestämmelse är direkt tillämplig eller inte. För att höja kunskapen och för att så långt som möjligt nå en samsyn föreslås att även denna typ av frågor blir föremål för en diskussion inom domstolarna och övriga rättstillämpande myndigheter.

Det har inte ingått i Barnrättighetsutredningens uppdrag att behandla frågan om effektiva rättsmedel vid överträdelser av konventionen. Effektiva rättsmedel rymmer olika aspekter, varav ekonomisk kompensation är en. Med hänsyn till skadeståndsfrågans betydelse och det oklara rättsläget bör frågan om skadestånd vid kränkning av rättigheter enligt barnkonventionen uppmärksammas i Regeringskansliets fortsatta arbete. Oklarheten om reformens konsekvenser på skadeståndsrättens område bör dock inte hindra att konventionen inkorporeras.

Bedömningar och förslag på de kartlagda områdena

Den kartläggning utredningen låtit göra har omfattat områdena barn i migrationsprocessen, stöd och service till barn med funktionsnedsättning, barn som har bevittnat våld inom familjen och barn som har utsatts för våld inom familjen. Utifrån kartläggningsresultaten kan konstateras att barnkonventionen inte har fått tillräckligt genomslag i rättstillämpningen på de fyra utvalda områdena och att det finns tydliga brister i förhållande till barnets rättigheter enligt konventionen.

På tre av de fyra kartlagda områdena finns det särskilda bestämmelser som utgår från artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om

barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd. Trots detta har principerna i barnkonventionen inte fått ordentligt genomslag.

Beträffande barn i migrationsprocessen är det utredningens bedömning att i ärenden där sökanden är ett barn måste barnets skäl för ansökan utredas och framgå av Migrationsverkets beslut. Migrationsverkets bedömning av skälen för ansökan måste ha barnet i fokus.

Bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) föreslås få 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.

Vidare föreslås att det i 1 kap. 11 § utlänningslagen regleras att barnet ska få relevant information om exempelvis sina rättigheter, handläggningen, de beslut som kan komma att fattas och beslutens 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 innehållet i och betydelsen av informationen.

För att bättre överensstämma med artikel 12 i barnkonventionen föreslås att bestämmelsen i utlänningslagen om barns rätt att få framföra sina åsikter omformuleras och utvidgas till att gälla alla frågor som rör barnet, inte bara frågor om tillstånd. Dessutom föreslås att olämplighetsrekvisitet i nu gällande bestämmelse tas bort. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, föreslås att nuvarande bestämmelser om barnets bästa och barns möjligheter att få uttrycka sina åsikter får en tydligare koppling till artiklarna 3 och 12 i barnkonventionen. Vidare föreslås, på samma sätt som i utlänningslagen, att barnet ska få relevant information anpassad till barnets ålder, mognad och andra individuella förutsättningar och att den som lämnar informationen, så långt möjligt, ska försäkra sig om att barnet förstått informationen. För att få en nationell bild av hur barns rättigheter tillgodoses när det gäller LSS-insatser till barn föreslås att Socialstyrelsen får i upp-

drag att genomföra en kartläggning av detta och, utifrån kartläggningsresultatet, lämna förslag till åtgärder.

Beträffande barn som bevittnat våld inom familjen visar kartläggningen att det finns brister i rättstillämpningen, både i förhållande till gällande rätt och i förhållande till rättigheterna enligt barnkonventionen. Trots konstaterat behov av stöd och hjälp hos barnet har inte insatser beviljats eftersom socialtjänsten inte fått samtycke av vårdnadshavarna eller i vissa fall ens kunnat etablera kontakt med familjen. Det är utredningens bedömning att det måste säkerställas att barn som bevittnat våld får stöd och hjälp av socialtjänsten när de är i behov av det. Utredningen 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.

Såvitt gäller barn som utsatts för våld inom familjen finns det brister i det straffrättsliga skyddet för barn i förhållande till barnkonventionen, både i själva lagstiftningen och i tillämpningen av bestämmelserna. Av kartläggningen framgår bl.a. att åtal i flera fall ogillats eftersom smärta inte ansetts styrkt eller för att den smärta som barnet känt inte varit tillräcklig för att gärningen ska bedömas som misshandel. Smärtrekvisitet och de krav det ställer på ett barn som utsatts för våld medför att barn i praktiken många gånger inte ges ett likvärdigt straffrättsligt skydd mot våld som vuxna, något som inte ligger i linje med barnkonventionen.

Utredningen föreslår att det i 3 kap. 5 a § brottsbalken införs en ny särskild straffbestämmelse om misshandel av barn. 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 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 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.

På en rad rättsområden finns i speciallagstiftningen särskilda bestämmelser om bl.a. barnets bästa och om barnets rätt att få uttryckta sina åsikter. Trots detta har kartläggningen visat att barn-

konventionens grundprinciper, som särskilt omfattats av kartläggningen, fått dåligt genomslag i den praktiska tillämpningen. Även om kartläggningen varit begränsad till särskilt angelägna områden föreslås, som ett utflöde av kartläggningsresultaten, att det i förvaltningslagen (1986:223) och i förvaltningsprocesslagen (1971:291) införs en ny bestämmelse enligt vilken barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i ärenden och mål 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.

Bedömningar och förslag utifrån generella iakttagelser

Inledning

Trots olikheter mellan de kartlagda områdena är bristerna likartade. Detta ger anledning att anta att motsvarande brister i rättstillämpningen i förhållande till barnkonventionen finns även inom andra områden än de som ingått i kartläggningen. Utöver de lagstiftningsåtgärder som föreslås på vissa av de kartlagda områdena lämnas i betänkandet förslag på generella åtgärder för att konventionens rättigheter ska få bättre genomslag i rättstillämpningen och i samhället i stort.

Lagstiftningsåtgärder

Det är utredningens bedömning att principen om barnets bästa som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser bör få ökat genomslag i det fortsatta transformeringsarbetet. I transformeringsarbetet behöver barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade säkerställas. Det bör vidare tydliggöras att barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade utgör en väsentlig del vid bedömningen av barnets bästa. En viktig fråga att uppmärksamma är också frågan om hur vårdnadshavarens bestämmanderätt förhåller sig till barnets rätt att komma till tals. Bestämmelser som innehåller begränsningar eller förbehåll när det gäller rätten för barnet att uttrycka sina åsikter bör ses över.

Utredningen bedömer vidare att barnkonventionen bör synliggöras i förarbeten där konventionen kan vara av relevans. Sådana förarbeten bör på ett tydligt sätt hänvisa till barnkonventionens bestämmelser och hur dessa bör tolkas med stöd av bl.a. barnrättskommitténs allmänna kommentarer. I betänkandet föreslås även att om förslagen i ett betänkande har betydelse för barns rättigheter, ska konsekvenserna i det avseendet redovisas. En bestämmelse om detta tas in i 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Möjlighet att kunna utkräva rättigheterna

För att rättigheterna i barnkonventionen ska ha betydelse för barnet måste det enligt barnrättskommittén finnas effektiva rättsmedel vid kränkningar av rättigheterna. Det finns ett behov av att stärka barns möjlighet att utkräva sina rättigheter. Det är därför viktigt att säkerställa att barn har kunskap om och tillgång till myndigheter som är centrala för att säkerställa rättigheterna. Utredningen föreslår att 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 bör få i uppdrag att bistå de berörda myndigheterna i arbetet med detta.

Det är vidare utredningens bedömning att 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.

Administrativa och andra åtgärder

Sverige har nått långt i sitt strategiska arbete, också i relation till länder som har inkorporerat barnkonventionen. Trots detta har barnkonventionen inte fått det genomslag i rättstillämpningen som man hade kunnat förvänta sig.

I betänkandet föreslås att regeringen under en treårsperiod genomför 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 kom-

munala 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. Insatserna bör vidare syfta till att bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte och till att skapa en samsyn kring tolkningen av barnets rättigheter utifrån bl.a. barnrättskommitténs allmänna kommentarer.

I kunskapslyftet bör bl.a. följande åtgärder ingå:

- Barnombudsmannen får i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser och bidra till spridning och användning av metoder för att stärka barnrättsperspektivet i myndigheters rättstillämpning. Inom ramen för uppdraget bör det också ingå att sprida barnrättskommitténs allmänna kommentarer som ett stöd i tolkningen av barnets rättigheter i rättstillämpningen.
- Statliga myndigheter som är centrala för genomförandet av barnets rättigheter enligt barnkonventionen får i uppdrag att inom sina respektive verksamheter säkerställa att det finns ändamålsenlig kompetens om dessa rättigheter och om barnets utveckling och behov. Myndigheterna ska återrapportera vilka åtgärder som vidtagits för att uppnå detta mål.
- Barnombudsmannen får möjlighet att erbjuda uppdragsutbildningar om barnkonventionen.

Det är vidare utredningens bedömning att det för att kompetensen ska öka för relevanta yrkesgrupper, bör säkerställas att högskoleutbildningar för dessa omfattar kunskap om barnets rättigheter.

Dessutom bör alla barn få information i skolan om vart de kan vända sig för att få stöd och hjälp om de befinner sig i en utsatt situation.

Utredningen anser vidare att regeringen bör utreda hur etablering av oberoende, lokala barnrättighetsbyråer kan främjas ekonomiskt. Med barnrättighetsbyråer avses byråer dit barn ska kunna vända sig för att få information och individuellt stöd för att få sina rättig-

heter 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.