

REMISSVAR

2016-10-06

Dnr 3.9:0283/16

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Betänkandet (SOU 2016:19) Barnkonventionen blir svensk lag

(dnr S2016/01918/FST)

Inledning

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) utgör ett av de nio grundläggande internationella instrument för mänskliga rättigheter som antagits av FN:s generalförsamling.¹ Barnkonventionen är också den konvention om mänskliga rättigheter som flest länder i världen har ratificerat.²

I betänkandet presenteras Barnrättighetsutredningens förslag till hur barnkonventionen ska göras till svensk lag. Det är förslag som kommer att ha stor betydelse såväl för det enskilda barnets möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda i praktiken som för synen på barn i samhället i stort.

Barnombudsmannen yttrar sig över förslagen med utgångspunkt i vårt uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån barnkonventionen.³ I detta uppdrag har vi mött och lyssnat till barn i många olika utsatta situationer. Barnens berättelser har på flera områden bidragit till att identifiera allvarliga kränkningar av grundläggande rättigheter och stora brister i tillämpningen av barnkonventionen. Brister som ofta har sin grund i att transformeringen av barnkonventionen in i svensk lagstiftning inte varit tillräcklig eller otydlig samtidigt som professionella som ska tillämpa barnkonventionen många gånger har saknat utbildning, fortbildning eller stöd för att i tillräckligt hög grad anlägga ett barnrättsligt perspektiv.

Vi har lyssnat på barn i samhällsvård, i ankomstboenden, HVB-hem, särskilda ungdomshem, psykiatrisk tvångsvård, arrest och häkte. Vi har hört barn som vräcks från sina hem. Barn som utsatts för våld och sexuella övergrepp. Barn som utsatts för kränkningar, mobbning och diskriminering. Barn med funktionsnedsättning som vårdas på institution eller får sin utbildning på specialskolor. Genomgående har barn berättat om hur de saknat kunskap om sina mänskliga rättigheter och att det är svårt för barn att hävda sina rättigheter.

Att barnkonventionen blir svensk lag innebär inte att arbetet med att förverkliga barnets rättigheter går i mål. Tvärtom är det ett startskott och en början för ett förändringsarbete för att ge barnkonventionen ett starkare avtryck, inte minst i övrig nationell lagstiftning genom en fördjupad transformering. Det är inte en förändring som kommer att ske över en natt, men med barnkonventionen som lag förbättras förutsättningarna för att göra

¹ Se <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

² För närvarande är det endast USA som inte ratificerat barnkonventionen, vilket innebär att totalt 196 länder har ratificerat konventionen: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=en.

³ 1 § lag (1993:335) om Barnombudsman.

konventionen till verklighet i varje barns vardag. Sammanfattningsvis kan sägas att barnkonventionen som lag kommer att få betydelse i tre viktiga avseenden:

- *Stärkt ställning för barnets rättigheter i lagstiftningen*

Genom att barnkonventionens artiklar blir gällande som lag kan de direkt läggas till grund för myndigheters beslut i mål och ärenden. Med barnkonventionen som lag kommer även arbetet med att transformera annan lagstiftning som rör barns rättigheter att påskyndas genom att luckor i lagstiftningen kan identifieras och täppas till. Eventuella konflikter kan också identifieras och ändras. Därigenom får konventionen en starkare ställning i formell mening.

- *Tydligare vägledning*

Med barnkonventionen som lag blir barnets rättigheter tydligare för rättsväsendets aktörer. Genom att konventionen direkt kommer kunna läggas till grund för myndigheters beslut kommer det att utvecklas rättspraxis som tydliggör hur olika artiklar i konventionen ska tolkas i konkreta fall och i relation till varandra. Med barnkonventionen som lag kommer också lagstiftaren att i större utsträckning behöva förhålla sig till konventionen vid utarbetandet av förarbeten, vilket innebär att även förarbetena kommer utgöra större hjälp vid tolkningen av konventionens artiklar.

- *Ett pedagogiskt verktyg*

Barnkonventionen som lag kommer att ha en pedagogisk betydelse. Den tydliggör kraven på att professionella som arbetar med barn måste ha kunskap om barnkonventionen och verktyg att förverkliga den. Barnkonventionen som lag går före föreskrifter och förordningar och får på det sättet direkt betydelse i offentlig verksamhet. Med barnkonventionen som lag blir det också tydligare att barn själva behöver få kunskap om sina mänskliga rättigheter. Det senare är som mest betydelsefullt för barn i utsatta situationer som i vissa fall saknar möjlighet att få stöd av sina vårdnadshavare.

Utredningens förslag utgör i flera avseenden en historisk milstolpe i arbetet för att förverkliga barnets rättigheter. Det handlar både om de förslag som lämnas i fråga om att förändra lagstiftningen, och om de åtgärder som föreslås i syfte att säkerställa kompetensen hos de som ska tillämpa de nya bestämmelserna.

Tillsammans utgör förslagen i betänkandet en helhet som är större än summan av delarna. Det kan därför inte nog betonas hur viktigt det är att förslagen genomförs som de är tänkta, som en helhet, och inte fragmenteras.

Sammanfattning av Barnombudsmannens synpunkter på betänkandet

Barnombudsmannen tillstyrker samtliga förslag i betänkandet.

I några avseenden föreslår Barnombudsmannen även mer långtgående förändringar. Det handlar exempelvis om att utlänningslagen (2005:716) (UtlL) måste ändras så att barnspecifika former av förföljelse uttryckligen anges som grund för asyl, att lagstiftningen gällande vårdnad, boende och umgänge behöver avspegla barnets rättigheter, att lagstiftningen gällande psykiatrisk tvångsvård och tvångsåtgärder måste skilja på barn och vuxna och utgå från ett barnrättsperspektiv, att det i brottsbalken (1962:700) (BrB) måste införas en bestämmelse om barnäktenskapsbrott samt att barn som bevittnat våld måste ges straffrättslig status som målsägande.

5.1 Barn i migrationsprocessen

För barn som kommer till Sverige för att söka skydd kommer barnkonventionen som lag ha stor betydelse, inte minst i och med den stärkta formella ställning för rättigheterna som en inkorporering innebär. Det gäller inte endast på de områden där utredningen föreslår förtydliganden i UtlL, utan även i andra frågor så som rätten till hälso- och sjukvård, rätten till utbildning, rätten till rehabilitering och rätten till en meningsfull fritid, genom att samtliga konventionsbestämmelser i egenskap av lag kommer kunna läggas till grund för myndigheters beslutsfattande.

Mot bakgrund av regeringens uttalade ambition att göra barnkonventionen till lag⁴ var det enligt Barnombudsmannens mening anmärkningsvärt att regeringen under våren 2016 valde att presentera ett utkast till lagrådsremiss avseende en lag som begränsar möjligheterna att söka skydd i Sverige, som saknade såväl barnrättsperspektiv som barnkonsekvensanalyser.⁵ Som påpekades av flera av de remissinstanser som fick tillfälle att yttra sig över remissen, bland annat Barnombudsmannen och flertalet förvaltningsdomstolar, stod förslagen i remissen i flera avseenden i strid med såväl barnkonventionen som den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).⁶

I den slutgiltiga propositionen och i den lag som sedermera antogs av riksdagen har de åsikter som framfördes av remissinstanserna beaktats genom att vissa undantag, som det förefaller syftade till att förhindra en uttrycklig konflikt med barnkonventionen, förts in i lagen. Till exempel i fråga om möjligheten för barn att få permanenta uppehållstillstånd och möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande.⁷ Barnombudsmannen är av uppfattningen att den pågående processen för att göra barnkonventionen till lag var en bidragande orsak till att dessa förändringar gjordes.

Barnombudsmannen är positiv till att barnkonventionen, trots de ursprungliga övervägandena i utkastet till lagrådsremiss, har påverkat utformningen av den tillfälliga utlänningslagen. Barnombudsmannen känner dock fortfarande oro inför det faktum att vissa av skrivningarna i lagen getts mycket vaga utformningar. Enligt Barnombudsmannens mening innebär detta att ett tungt ansvar läggs över på enskilda handläggare vid Migrationsverket i fråga om att bedöma exempelvis huruvida ett beslut enligt lagen står i strid med Sveriges internationella åtaganden eller vad som menas med att det för ett barns hälsotillstånd absolut krävs att hon eller han får permanent uppehållstillstånd. Vägledande praxis från högre instanser gällande denna typ av överväganden kommer med hög sannolikhet inte hinna utvecklas inom den tidsperiod som lagen är tänkt att gälla.⁸ Barnombudsmannen ser därför att barnkonventionen som lag skulle kunna tjäna som ett viktigt tolkningsverktyg för de tjänstemän som ska fatta beslut i enlighet med den tillfälliga lagen.

⁴ Jfr Regeringsförklaringen från den 3 oktober 2014.

⁵ Justitiedepartementet, Utkast till lagrådsremiss: Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

⁶ Se Barnombudsmannens remissvar "Utkast till lagrådsremiss: Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige" med dnr 3.9:0095/16; Förvaltningsrätten i Stockholms remissyttrande med dnr FST 2016/64; Förvaltningsrätten i Luleås remissyttrande med dnr 2016-47; Förvaltningsrätten i Malmös remissyttrande med dnr FMA 2016/84-2; Förvaltningsrätten i Göteborgs remissyttrande med dnr 2016-0098.

⁷ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, se exempelvis 11 och 18 §§.

⁸ Lagen är som framgår av dess övergångsbestämmelser tänkt att gälla i tre år; från och med den 20 juli 2016 till och med den 19 juli 2019. Jfr Kammarrätten i Stockholms remissvar "Utkast till lagrådsremiss: Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige" med dnr KST 2016/88.

På migrationsområdet är EU-rätten stark – svensk lagstiftning på området härrör till stor del från olika förordningar och direktiv antagna av EU. I den juridiska hierarkin står EU-rätten över vanlig lag. När barnkonventionen blir lag kommer därför EU-rätten att stå över lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt Barnombudsmannens mening finns det anledning att betänka huruvida detta kommer kunna orsaka problem avseende tillämpningen av lagen om barnkonventionen för det fall EU-rätten visar sig stå i strid med rättigheterna enligt barnkonventionen.

Samtliga EU:s medlemsstater har ratificerat barnkonventionen och är därför skyldiga att följa den. I flera EU-länder är konventionen redan direkt tillämplig i domstolar, antingen på grund av att landet ifråga har en monistisk rättsordning som innebär att ratificerade internationella konventioner automatiskt blir en del av den nationella rätten, eller genom att landet inkorporerat konventionen i inhemsk lagstiftning. Detta har EU tagit fasta på och i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen slås fast att unionen ska främja skyddet av barnets rättigheter. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är bindande för medlemsstaterna när de tolkar EU-rätt. I artikel 24 i stadgan står följande att läsa:

"1. Barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad.

2. Vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

3. Varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa."

EU har i antagna instrument som reglerar migrationsprocesser tagit hänsyn till barns rättigheter. I synnerhet kan nämnas att det i skälen till såväl Dublinförordningen, skyddsgrundsdirektivet, asylprocedurdirektivet, mottagandedirektivet som familjeåterföreningsdirektivet framgår att instrumenten respekterar rättigheterna i EU:s stadga samt att barnets bästa i enlighet med barnkonventionen ska beaktas vid genomförandet och tillämpningen av förordningen och direktiven.⁹ EU ämnar med andra ord säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i sin lagstiftningsprocess.

Även EU-domstolen har i sin tolkning av EU-rätt använt sig av barnkonventionen, med utgångspunkten att konventionen är bindande för alla EU:s medlemsstater.¹⁰

För närvarande pågår ett arbete inom EU för att revidera rådande asyl- och migrationslagstiftning. Det är en gemensam process mellan Europaparlamentet och medlemsstaterna, genom ministerrådet. Barnombudsmannen menar att Sverige och svenska europaparlamentariker i arbetet med att verka för att EU:s lagstiftning på migrationsområdet även i framtiden ska utgå från ett tydligt barnrättsperspektiv och vara

⁹ Se Förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen), Direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (Skyddsgrundsdirektivet), Direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (Asylprocedurdirektivet), Direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (Mottagandedirektivet), Direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (Familjeåterföreningsdirektivet).

¹⁰ Se EU-domstolens dom från den 27 juni 2006 med målnummer C-540/03.

förenlig med barnkonventionen, skulle ha ett viktigt verktyg i barnkonventionen som svensk lag.

5.1.6 Våra bedömningar och förslag

Utredningen bedömer 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.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning. Barnombudsmannen anser därtill att utlänningslagen (2005:716) (UtlL) måste ändras så att barnspecifika former av förföljelse uttryckligen anges som grund för asyl.

Enligt artikel 22 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting erhåller lämpligt skydd och stöd. FN:s barnrättskommitté har framhållit att konventionsstaterna vid bedömning av asylansökningar från barn måste säkerställa att flyktingbegreppet tolkas med hänsyn till de motiv till och former för förföljelse som är specifika för barn, så som risken att rekryteras som barnsoldat eller utsätts för tvångsarbete, barnnäktenskap, människohandel eller kvinnlig könsstympning.¹¹ Bland de grunder som i UtlL räknas upp som skäl för att bedöma en person som flykting eller alternativt skyddsbehövande återfinns emellertid inga barnspecifika grunder.

I sina senaste rekommendationer till Sverige uttrycker FN:s barnrättskommitté oro över att barnspecifika former av förföljelse inte uttryckligen anges som grund för asyl.¹² Avsaknaden av barnspecifika grunder för asyl i UtlL innebär att barns egna asylskäl många gånger riskerar att inte beaktas i bedömningen och att barnet därmed inte får sitt bästa satt i främsta rummet, som föreskrivs i artikel 3 i barnkonventionen. Som konstateras i betänkandet visar också den kartläggning som utredningen låtit göra att barnets skäl för en ansökan om uppehållstillstånd i praktiken prövas endast i mycket begränsad utsträckning.

I syfte att säkerställa att barnets ställning som självständig rättighetsbärare får ett fullgott genomslag i Migrationsverkets prövning och att barnet ges möjlighet att bli hörd i alla frågor som rör honom eller henne, anser Barnombudsmannen att UtlL bör ändras så att barnspecifika former av förföljelse uttryckligen anges som skäl för asyl.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL ska 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.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Som lyfts fram i utredningen har FN:s barnrättskommitté uttryckt oro över att det inte läggs tillräcklig vikt vid barnets rätt att få sitt bästa beaktat i asylprocessen, liksom att relevanta yrkesgrupper inte har tillräcklig utbildning för att bedöma barnets bästa. I sina

¹¹ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt 74.

¹² FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 49.

senaste rekommendationer uppmanar kommittén Sverige att säkerställa att principen om barnets bästa ligger till grund för och är vägledande i alla beslutsprocesser, särskilt i asylärenden som inbegriper barn.¹³

Barnombudsmannen anser att förslaget att det i lagen uttryckligen ska anges att barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i fall som rör ett barn liksom att barnets åsikter ska beaktas, är en viktig markering för att säkerställa att barnet involveras och tillförsäkras ställning som rättighetsbärare i migrationsprocessen.

Utredningen föreslår att det i UtIL ska införas en bestämmelse 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. Utredningen föreslår också att 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.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Under hösten 2015 mötte och samtalade Barnombudsmannen med cirka 450 ensamkommande barn i åldrarna 9-18 år.¹⁴ Ett återkommande tema i barns berättelser var avsaknaden av information om asylprocessen, anvisningen och vilka rättigheter de har. Barn beskriver att de inte fått information om varför de blir fotograferade och måste lämna fingeravtryck vid registreringen hos Migrationsverket. Ett barn berättar: ”Sen är det ju det här med att man aldrig får någon ordentlig information om hur länge man ska vara här. Jag var på ett annat boende först. Där jag var två och en halv vecka ungefär, och där sa de att när jag väl kommer till Migrationsverket, vilket jag gjorde efter två och en halv vecka, då skulle jag bli anvisad till ett permanent boende men sen fick jag ju komma hit... Hur länge ska jag vara här? Jag vet inte.”

Enligt förslaget ska den som lämnar informationen så långt möjligt försäkra sig om att barnet förstått informationen. Barnombudsmannen välkomnar detta förslag men anser att det bör förtydligas att det krävs att myndigheterna vid behov anlitar tolk och gör skriftliga översättningar. Barn som Barnombudsmannen mött vittnar om att de varit beroende av andra personer eller tekniska hjälpmedel för att förstå myndigheters beslut. Så här beskriver ett barn den information han fick av Migrationsverket i samband med registreringen där: ”Vi fick ut två informationsblad på engelska. Men eftersom vi inte kan engelska, så kunde vi ju inte förstå det.”

Barnombudsmannen välkomnar även förslaget att barnets rätt att bli hörd ska förtydligas i den bestämmelse som föreslås i betänkandet. Barnombudsmannen gläds särskilt åt att det olämplighetsrequisit som förekommer i den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 11 § UtIL och som Sverige fått kritik för av FN:s barnrättskommitté¹⁵, tagits bort ur den föreslagna bestämmelsen.

¹³ A.a., punkt 17 f.

¹⁴ Barnombudsmannen, Barn på flykt – Barns och ungas röster om mottagandet av ensamkommande barn, 2016.

¹⁵ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 19-20.

Att säkerställa barnets rätt att bli hörd utgör en viktig rättssäkerhetsaspekt i migrationsprocessen. Det är inte självklart att barnets föräldrar kan föra barnets talan, precis som det kan finnas motstridiga intressen mellan barn och föräldrar. Det är därför ytterst angeläget att barnet hörs om sina egna skäl för att komma till Sverige. Att barnets rätt att bli hörd inskränks på det sätt som kan ske enligt nuvarande reglering, innebär med andra ord inte endast att barnets rätt att bli hörd enligt artikel 12 i barnkonventionen kränks, utan kan även innebära en kränkning av barnets rätt till skydd från förföljelse enligt artikel 22.

I syfte att säkerställa en rättvis och likvärdig bedömning anser Barnombudsmannen att varje barn, såväl ensamkommande barn som barn som kommer till Sverige tillsammans med sina föräldrar, ska ges möjlighet till en personlig intervju. Vid intervjun bör barnet tas emot i en barnanpassad miljö av kompetenta handläggare med god kunskap om barns rättigheter och särskilda behov.

Barnombudsmannen ser även positivt på att det i betänkandet lyfts fram att särskilda ansträngningar måste göras för att säkerställa rätten att bli hörd även för de barn som har svårt att föra fram sina åsikter, exempelvis på grund av funktionsnedsättningar eller att de talar ett annat språk. Barnombudsmannen har mött barn som vittnar om att de upplevt kontakterna med Migrationsverket som mycket svåra eftersom de inte kan språket och därför har varit rädda att de inte ska kunna kommunicera ordentligt. Så här beskriver ett barn situationen när han skulle fylla i formuläret för att ansöka om asyl: *"Jodå, det var på kurdiska. Fast man bad mig att skriva det på engelska, eller med latinska bokstäver, sa de. Latinska bokstäver, som jag inte kunde."*

Avslutningsvis vill Barnombudsmannen understryka att det för barn i migrationsprocessen är viktigt att beakta även de två andra grundprinciperna i barnkonventionen – artikel 2 och 6 – som, i likhet med artikel 3 och 12 som enligt utredningens förslag nu ska förtydligas i lagstiftningen på migrationsområdet, ska vara vägledande för hur resterande bestämmelser i konventionen tolkas.

Artikel 2 understryker att rättigheterna enligt konventionen ska gälla för varje barn som befinner sig i Sverige, utan åtskillnad och således oberoende av om barnet befinner sig i en asylprocess, har beviljats uppehållstillstånd eller har fått avslag på sin asylansökan men där en avvísning inte kan genomföras exempelvis på grund av att det saknas ett ordnat mottagande i ursprungslandet. Enligt artikel 6 har varje barn rätt till liv och utveckling. Enligt FN:s barnrättskommitté handlar det inte enbart om att förbereda barnet för vuxenlivet, utan om att erbjuda bästa möjliga förhållanden för barndomen, för barnets liv just nu.¹⁶

Barnombudsmannen vill mot bakgrund av detta framhålla angelägenheten i att man i den kommande propositionen förhåller sig till vad som framgår av artikel 2 och 6 genom att belysa och problematisera artiklarnas betydelse för barn i migrationsprocessen.

¹⁶ Unicef, Handbok om barnkonventionen, 2008, sid. 85.

5.2 Stöd och service till barn med funktionsnedsättning

5.2.6 Våra bedömningar och förslag

Utredningen föreslår att bestämmelsen om barnets bästa i 6 a § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska få en tydligare koppling till artikel 3 i barnkonventionen genom att det uttryckligen anges 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.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Barnombudsmannen anser i likhet med utredningen att LSS behöver förtydligas beträffande principen om barnets bästa i syfte att säkerställa ett fullgott genomslag för barnkonventionens syn på barnet som rättighetsbärare. Trots att barnets bästa inte utgör ett rekvisit för att en specifik insats enligt LSS ska beviljas är det av central betydelse att en bedömning av barnets bästa görs.

Barnets bästa ska genomsyra hela processen och särskilt utredas och beaktas, inte bara i ärenden som riktas direkt till barn utan även i åtgärder där barn berörs genom till exempel att barnets förälder utreds enligt lagen. Vidare menar Barnombudsmannen att principen om barnets bästa blir särskilt viktig vid planering av de åtgärder som beslutas: hur utformningen och omfattningen av insatserna ska se ut, vid upprättande av individuella planer och genomförandeplaner, samt vid uppföljning av lagen och vid tillståndsgivning och tillsyn.

Utredningen bedömer att frågan om principen om barnets bästa fångas upp i den bedömning som görs vid en ansökan om insats till ett barn enligt lagen bör bli föremål för en kartläggning av Socialstyrelsen.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Utredningen föreslår att det i LSS ska införas 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. 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. Utredningen föreslår också att 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.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Såväl i forskning som i Barnombudsmannens möten med barn har det framkommit att delaktighet för barn med funktionsnedsättningar många gånger försvåras av vuxnas omsorg, skydd, ansvarstagande och kontrollutövande.¹⁷ Annorlunda uttryckt begränsas barnets rätt att komma till tals med hänvisning till hans eller hennes funktionsnedsättning. Detta är enligt Barnombudsmannens mening inte acceptabelt.

¹⁷ Barnombudsmannen, Respekt – Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd, 2016.

I syfte att säkerställa att varje barn som själv vill uttala en åsikt ges möjlighet att göra det, åligger det vuxenvärlden ett stort ansvar att skapa förutsättningar för barnet att både ta del av information och föra fram sin åsikt på ett sätt som hans eller hennes förutsättningar kräver. Enligt FN:s barnrättskommitté är konventionsstaterna skyldiga att säkerställa att även barn som har svårt att föra fram sina åsikter får möjlighet att göra det. Barn som har en funktionsnedsättning ska få de kommunikationsverktyg som behövs för att de lättare ska kunna uttrycka sina åsikter.¹⁸

Barnombudsmannen vill avslutningsvis understryka att när det gäller barn med funktionsnedsättning kräver även rättigheterna enligt de två andra grundprinciperna i barnkonventionen – artikel 2 och 6 – särskild uppmärksamhet. Detta för att säkerställa att varje barn får ett fullgott skydd, har tillgång till all service, inkluderas helt i samhället och får sina rättigheter enligt konventionen tillgodosedda utan åtskillnad av något slag. Barnombudsmannen vill mot bakgrund av detta framhålla angelägenheten i att man i den kommande propositionen förhåller sig till vad som framgår av artikel 2 och 6 genom att belysa och problematisera artiklarnas betydelse för barn med funktionsnedsättningar.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska få 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.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

5.3 Barn som bevittnat våld inom familjen

Barnombudsmannen vill understryka att begreppet "våld mot barn" är ett vitt begrepp som bör anses omfatta såväl barn som utsatts för eller bevittnat våld, som andra former av våld som också nämns av utredningen men som det inte gjorts fördjupade kartläggningar om. Vad gäller barn som bevittnat våld är det angeläget att ha i åtanke att begreppet inte bara tar sikte på de barn som ser våld, utan även barn som hör, ser konsekvenser och upplever direkt våld.¹⁹

Barnombudsmannen vill även understryka vikten av att belysa de komplexa samband som finns mellan olika former av våld. Som exempel kan nämnas att ett barn som bevittnat våld löper större risk än andra barn att även utsättas för barnmisshandel, bryska uppfostringsmetoder och sexuella övergrepp.²⁰ På samma sätt tenderar barn som mobbar eller på annat sätt utsätter andra barn för våld att i högre utsträckning själva ha varit utsatta för mobbning och våld.²¹

Utöver de synpunkter som framförs i detta avsnitt lämnar Barnombudsmannen, under avsnitt 7.5.1, även kompletterande förslag om att i den fortsatta transformeringsprocessen

¹⁸ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 9, Rättigheter för barn med funktionsnedsättning, 2007, punkt 32.

¹⁹ Överlien, C., Hydén, M., Att tvingas lyssna – hur barn bevittnar pappas våld mot mamma, i Barn Nr 1, 2007.

²⁰ Broberg, A. et al, Utveckling av bedömningsinstrument och stödinsatser för våldsutsatta barn, Göteborgs universitet, 2015; Janson, S., Jernbro, C., Långberg, B., Kroppslig bestraffning och annan kränkning av barn i Sverige: en nationell kartläggning, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, 2011; Hester, M., Pearson, C., Harwin, N., Abrahams, H., Making an Impact. Children and Domestic Violence – a Reader, Jessica Kingsleys Publishers, 2006.

²¹ Almqvist, K., Janson, S., Barn som bevittnat våld, Skolhälsovård Nr 1/ 2004/2005, Gothia, 2004; Eriksson, Dahlkild-Öhman, G., Risk och riskbedömningar i familjerättsliga tvister, i Eriksson, M., Cater, Å K., Näsman, E., (red) Barns röster om våld. Att lyssna, tolka och förstå, Gleerups, 2015; Broberg, A. et al, Utveckling av bedömningsinstrument och stödinsatser för våldsutsatta barn, Göteborgs universitet, 2015.

efter att barnkonventionen blivit lag, se över frågan om barnets ställning som målsägande samt rätten att själv ansöka om brottskadeersättning för barn som bevittnat våld.

5.3.6 Vår bedömning

Utredningen bedömer att det måste säkerställas att barn som bevittnat våld får stöd och hjälp av socialtjänsten när de är i behov av det. Utredningen framhåller att de delar den uppfattning som Utredningen om tvångsvård för barn och unga (LVU-utredningen)²² 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.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Som framhölls i remissyttrandet avseende förslaget till ny lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)²³ anser Barnombudsmannen att stödet måste stärkas för barn där vårdnadshavarna inte frivilligt går med på att ta emot socialtjänstens stöd trots att det finns ett uppenbart behov. Barnkonventionen understryker barnets rätt att få sina intressen (barnets bästa) satta i främsta rummet vid alla beslut som rör barnet. I de fall vårdnadshavaren inte kan motiveras till stöd ska därför barnets rättigheter och behov gå först. Det är inte förenligt med barnets bästa att socialtjänsten står passiv och avvaktande till dess ett eventuellt omhändertagande enligt LVU blir aktuellt.

Barnombudsmannens samtal med barn i utsatta situationer visar att socialtjänsten ofta varit frånvarande i barnens liv, trots att det förekommit ett stort stödbehov. Rebecka som har erfarenhet av våld i nära relationer berättar *"Jag har levt i misshandel under 15 år. [...] Soc har ju kommit och gått hela tiden men det har aldrig blivit något av det"*. Maja har liknande erfarenheter: *"Jag har aldrig över huvud taget fått något erbjudande om hjälp från socialtjänsten alls."*

Barnombudsmannen ser liksom utredningen allvarligt på de brister som såväl kartläggningen som andra studier och tillsyn på området visar. Förutom att de förslag som lades fram av LVU-utredningen genomförs utan dröjsmål, är det enligt Barnombudsmannens mening angeläget att inom ramen för tillsynen av socialtjänsten utvärdera det förändringsarbete som gjorts på senare år. En sådan uppföljning bör bland annat granska om den förändrade föreskriften som ställer krav på att inleda utredningar när det förekommer uppgifter om våld mot barn har fått avsett genomslag.

Forskning har visat att socialtjänstens utredningar brister i fråga om såväl risk- som trygghetsbedömningar.²⁴ En riskbedömning ska utgå från barnets berättelse men tenderar istället att i stor utsträckning utgå från om vuxna bedömer det troligt att barnet är i omedelbar risk att åter utsättas för våld och därmed är i behov av skydd. Barnets rätt till liv och utveckling i enlighet med artikel 6 i barnkonvention gäller såväl omedelbart skydd som långsiktigt stöd och hjälp. I utredningar av barn som upplever våld är det därför av stor vikt att arbetet med riskbedömningar utvecklas till att inbegripa även långsiktiga risker, liksom att trygghetsbedömningar utifrån barnets perspektiv tydliggörs.²⁵

²² SOU 2015:71, Barns och ungas rätt vid tvångsvård: Förslag till ny LVU.

²³ Se Barnombudsmannens remissyttrande med dnr 3.9:0539/16.

²⁴ Eriksson., Dahlkild-Öhman, G., Risk och riskbedömningar i familjerättsliga tvister, i Eriksson, M., Cater, Å K., Näsman, E.,

(red) Barns röster om våld. Att lyssna, tolka och förstå, Gleerups, 2015.

²⁵ A.a.

Barnombudsmannen vill även understryka vikten av att arbeta med kompetenshöjning inom socialtjänsten. I en aktuell kartläggning från Universitetskanslerämbetet (UKÄ) om hur mänskliga rättigheter och våld mot barn tillgodoses i högre utbildning konstateras att komplexa effekter av våldsutsatthet berör alla typer av yrkesverksamma som kommer i kontakt med barn.²⁶ Det är därför av stor betydelse att professionella har kunskap om såväl våldet i sig som om samordnade insatser och rollfördelningen bland professionella som barnet möter. Som exempel kan nämnas att ett barn som upplever våld kan vara i behov av skyddade personuppgifter, välutvecklad rehabilitering, förståelse för reaktioner i skolmiljön och flexibilitet i vårdnad och umgängesfrågor, vilket ställer stora krav på kompetensen hos de professionella som barnet möter.

5.4 Barn som har utsatts för våld inom familjen

5.4.6 Våra förslag

Utredningen föreslår att en särskild straffbestämmelse om misshandel av barn ska införas. 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 ska benämnas misshandel av barn respektive grov misshandel av barn.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Barnkonventionen är tydlig med att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda varje barn mot alla former av våld och övergrepp. Barnombudsmannen finner det mycket allvarligt – och angeläget att åtgärda – att barn som utsätts för våld i praktiken många gånger inte ges ett likvärdigt straffrättsligt skydd som vuxna. Barnombudsmannen välkomnar därför utredningens förslag i fråga om en utvidgad kriminalisering.

Barnombudsmannen ställer sig även positiv till vad utredningen anför om betydelsen av att den nya straffbestämmelsen åtföljs av utbildning och information för att säkerställa den attitydförändring som eftersträvas. Utredningen lyfter behovet av utbildning och information till föräldrar, men Barnombudsmannen vill även understryka vikten av att professionella vuxna som kommer i kontakt med våldsutsatta barn har kunskap om våld mot barn.

Barn med erfarenhet av våld i nära relationer som Barnombudsmannen lyssnat till vittnar om att de ofta signalerat under en längre tid att de inte mådde bra men att det trots det tagit lång tid innan våldet upptäckts. FN:s barnrättskommitté uttrycker i sina senaste rekommendationer till Sverige oro för att allt fler barn utsätts för våld och vanvård.²⁷ Tidigare upptäckt och ingripande när ett barn utsätts för våld besparar barnet lång tid av

²⁶ Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Hur mänskliga rättigheter, mäns våld mot kvinnor och våld mot barn beaktas i högre utbildning – rapportering av ett regeringsuppdrag, Rapport 2015:25.

²⁷ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 27.

lidande. Som påpekas av FN:s barnrättskommitté är det därför av stor vikt att det i verksamheter där barn och unga befinner sig finns en medvetenhet hos vuxna om tecken och riskfaktorer när det kommer till våld och övergrepp.²⁸

5.5 Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen

5.5.2 Våra förslag

Utredningen föreslår att det i förvaltningslagen ska införas 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. Utredningen föreslår också att en i princip likalydande bestämmelse ska införas, såvitt gäller mål som rör barn, i förvaltningsprocesslagen.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag, men anser att den föreslagna bestämmelsen bör kompletteras med krav på att den information som ges till barnet, i den mån det är möjligt inom ramen för det summariska förfarandet, ska anpassas till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar.

Under 2016 lät Barnombudsmannen genomföra en kartläggning av möjligheterna för barn att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks, exempelvis genom att vända sig till olika typer av förvaltningsmyndigheter.²⁹ Kartläggningen visar att möjligheterna för barn i Sverige att klaga på rättighetskränkningar är starkt begränsade, vilket ofta beror på att verksamheten vid förvaltningsmyndigheter och domstolar inte är anpassad till barns förutsättningar.³⁰

Barnombudsmannen gläds därför åt utredningens förslag att i den lagstiftning som generellt styr myndigheternas verksamhet föra in skrivningar om barnets bästa och barnets rätt att bli hörd. För att säkerställa ett reellt genomslag för principerna är det enligt Barnombudsmannens dock nödvändigt att förtydliga barnets rätt till information som en förutsättning för barnets delaktighet. Barnombudsmannen anser mot bakgrund av detta att den föreslagna bestämmelsen bör kompletteras med en skrivning om att den information som ges till barnet, i den mån det är möjligt inom ramen för det summariska förfarandet, ska anpassas till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar.

6.3 Förbättrat genomslag för barnkonventionen

6.3.1 Lagstiftningsåtgärder

Utredningen bedömer att barnets bästa som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser och barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade behöver få ett ökat genomslag i det fortsatta transformeringsarbetet. Det bör tydliggöras att barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade utgör en väsentlig del vid bedömningen av barnets bästa.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

²⁸ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 13, Barnets rätt till frihet från alla former av våld, 2011, punkt 48.

²⁹ Barnombudsmannen, Barns och ungas klagomöjligheter – Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjlighet att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks, 2016.

³⁰ A.a., sid. 30.

Som FN:s barnrättskommitté framhåller får genomförandet av barnets mänskliga rättigheter inte betraktas som en välgörenhetsprocess där barn ges förmåner. För att hela konventionen ska kunna omsättas i praktiken är det därför nödvändigt att utveckla ett barnrättsperspektiv inom hela statsförvaltningen, parlament och rättsväsendet.³¹

I och med att Sverige ratificerat och därmed åtagit sig att följa barnkonventionen är beslutsfattare redan i dagsläget skyldiga att inom ramen för fördragskonform tolkning beakta principerna om barnets bästa och barnets rätt att bli hörd. Principerna har dessutom förts in i lagstiftningen på flera områden, vilket innebär att de i dessa avseenden direkt kan läggas till grund för myndigheters beslut.

Som utredningen påpekar är en tänkbar orsak till att principerna inte fått tillräckligt genomslag i rättstillämpningen att myndigheter inte fått tillräcklig vägledning i att tolka barnkonventionen i förhållande till gällande rätt och den egna verksamheten. Detta bland annat på grund av att förarbeten och annat material som är tänkt att fungera som stöd i rättstillämpningen kan vara otydligt samt sakna förankring i konventionen.

Med barnkonventionen som lag blir utgångsläget emellertid ett annat. Genom att hela konventionen direkt kommer kunna läggas till grund för myndigheters beslut kommer det snabbt att utvecklas rättspraxis som tydliggör hur exempelvis principerna om barnets bästa och barnets rätt att bli hörd ska tolkas i konkreta fall och i relation till andra artiklar i konventionen. Med barnkonventionen som lag kommer också lagstiftaren att i större utsträckning behöva förhålla sig till konventionen vid utarbetandet av förarbeten, vilket innebär att även förarbetena kommer utgöra större hjälp vid tolkningen av konventionens artiklar.

Ytterligare vägledning kommer därtill att utvecklas inom ramen för det kunskapslyft som föreslås av utredningen. Genom kunskapslyftet kommer det vara möjligt att belysa hur myndigheterna inom sina verksamhetsområden ska tillämpa såväl specifika artiklar som den vägledning som finns att tillgå i FN:s barnrättskommittés allmänna kommentarer. Exempel på ytterligare material som kommer kunna användas i kunskapslyftet är det metodstöd som Barnombudsmannen utarbetat för hur myndigheter och andra aktörer kan göra barnkonsekvensanalyser.

Barnombudsmannen ser att det finns mycket att vinna på att det med barnkonventionen som lag blir möjligt att skapa tydligare vägledning i förhållande till hur konventionen ska tillämpas i beslutsfattande och rättstillämpning. Barnombudsmannen välkomnar därför utredningens bedömning att riksdag och regering i det fortsatta transformeringsarbetet aktivt måste verka för att principerna om barnets bästa och barnets rätt att bli hörd får ett ökat genomslag och för att det skapas tydlighet kring hur de ska tillämpas i praktiken.

Utredningen bedömer att frågan om hur vårdnadshavarens bestämmanderätt förhåller sig till barnets rätt att komma till tals bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

³¹ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 5, Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, punkt 11-12.

Vad utredningen anför om att vårdnadshavarens bestämmanderätt många gånger antas vara mer långtgående än vad den de facto är får i praktiken till följd att barnet inte får komma till tals trots att gällande rätt inte uppställer några hinder mot det. Barnombudsmannen kan bekräfta den bilden med hänvisning till vad som framkommit i myndighetens årsrapportsarbeten och samtal med barn.

Som exempel kan nämnas arbetet med årsrapporten *Bryt tystnaden*, om barn och unga med erfarenhet av psykisk ohälsa, där det bland annat konstateras att det inom hälso- och sjukvårdslagstiftningen inte finns några tydliga åldersgränser för när ett barn är moget att själv ta ställning till den vård och behandling som erbjuds. Det innebär att det finns risk att barnets rättigheter inom hälso- och sjukvården tolkas och därmed tillgodoses på olika sätt, beroende på vem barnet möter i den enskilda situationen. Det finns också en risk att barnets särskilda ställning som rättighetsbärare som kommer till uttryck i barnkonventionen inte genomsyrar vården på grund av att skrivningar om barnets rättigheter saknas i lagstiftningen.

Ett barn som Barnombudsmannen mött berättar om sina kontakter med barn- och ungdomspsykiatrin som hon, till skillnad från ungdomsmottagningen, upplevde hade fokus på att det är föräldrarna som bestämmer. *"Även om barnet är omyndigt så måste det få säga någonting, och man tar hänsyn till dess talan"* säger hon.

Precis som i den allmänna hälso- och sjukvårdslagstiftningen saknas i dagsläget skrivningar om barnets rättigheter i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och LVU, som dessutom reglerar långtgående ingrepp i enskildas integritet. Även i dessa fall föreligger alltså risk för att barnets särskilda ställning som rättighetsbärare som kommer till uttryck i barnkonventionen inte genomsyrar de insatser som ges till barnet.

Barnombudsmannen anser mot bakgrund av det ovanstående att utredningens bedömning att man behöver uppmärksamma frågan om hur vårdnadshavarens bestämmanderätt förhåller sig till barnets rätt att komma till tals, utgör en viktig del i arbetet för att säkerställa ett fullgott genomförande av barnkonventionen.

Utredningen bedömer att bestämmelser som innehåller begränsningar eller förbehåll när det gäller rätten för barnet att uttrycka sina åsikter bör ses över.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning och vill särskilt betona vikten av att, som påpekas i betänkandet, en sådan översyn utgår från barnets perspektiv, med barnets rätt att komma till tals i fokus, och inte enbart utifrån myndigheternas behov av att tala med barnet.

Utredningen föreslår att det i kommittéförordningen (1998:1474) ska tas in en bestämmelse som tydliggör att om förslagen i ett betänkande har betydelse för barns rättigheter, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Barnombudsmannen vill också understryka det angelägna i inte utgå från ett alltför snävt perspektiv vid tolkningen av om förslagen i ett betänkande kan ha betydelse för barnets rättigheter. Barnombudsmannens erfarenhet är att många av de förslag som lämnas i olika

betänkanden i något avseende kan ha betydelse för barnets rättigheter, även om det inte är det primära i betänkandet eller förslaget. Barnombudsmannen anser därför att det är av stor vikt att offentliga utredningar beaktar barnets rättigheter och utgår från detta perspektiv i författandet av betänkanden, för att inte förbise områden där barnets rättigheter kan komma att beröras av förslagen.

6.3.2 Möjlighet att kunna utkräva rättigheterna

Utredningen föreslår att statliga myndigheter som är centrala för att säkerställa barns rättigheter bör få i uppdrag av regeringen att vidta åtgärder för att göra sin verksamhet känd, tillgänglig och anpassad för barn. Vidare föreslår utredningen att Barnombudsmannen bör få i uppdrag att bistå de berörda myndigheterna i detta arbete.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Enligt Barnombudsmannens mening är förslaget av stor betydelse för att säkerställa att barn fullt ut tillförsäkras sina rättigheter enligt barnkonventionen. Barnombudsmannen delar även utredningens uppfattning att det är angeläget att de myndigheter som berörs av utredningens förslag får stöd i att kartlägga vilken betydelse barnkonventionen innebär i praktiken i förhållande till den egna verksamheten.

Utredningen listar ett antal myndigheter som de anser centrala för genomförandet av barnets rättigheter och som därmed bör omfattas av förslaget. Barnombudsmannen instämmer i utredningens bedömning vad gäller de myndigheter som räknas upp i betänkandet, men menar att även följande myndigheter bör få i uppdrag av regeringen att göra sin verksamhet känd, tillgänglig och anpassad för barn:

- Brottsoffermyndigheten
- Försäkringskassan
- Justitiekanslern
- Skolväsendets överklagandenämnd

Med hänsyn till att Justitieombudsmannen (JO), i och med sin roll som en del av riksdagens kontrollmakt, ansvarar för att säkerställa att myndigheter behandlar medborgarna i enlighet med lagen och att den offentliga verksamheten inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, menar Barnombudsmannen att även JO är en myndighet vars verksamhet är central för förverkligandet av barnets rättigheter. Enligt Barnombudsmannen är det därför angeläget att det ses över hur även JO kan ges i uppdrag att göra sin verksamhet känd, tillgänglig och anpassad för barn.

Utredningen bedömer att regeringen bör låta utreda om Barnombudsmannen ska 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.

Barnombudsmannen välkomnar utredningens bedömning.

Möjligheten att framföra klagomål och få sin sak prövad vid kränkningar av rättigheter är av central betydelse för genomförandet av mänskliga rättigheter inom alla samhällsområden. Som framhållits, både i utredningens betänkande och i den kartläggning av barns möjligheter att klaga på rättighetskränkningar som Barnombudsmannen låtit genomföra³², är möjligheterna för barn att framföra klagomål kraftigt begränsade i Sverige.

Det handlar bland annat om att det inom många områden i samhället saknas instanser som kan föra barns talan och att de myndigheter dit barn faktiskt kan vända sig till för att framföra klagomål inte är anpassade till barns förutsättningar och behov. Därtill finns det inom vissa områden åldersgränser som begränsar barnets möjligheter att framföra klagomål. Det förekommer även att barnet begränsas i sin rätt att klaga på rättighetskränkningar med hänvisning till vårdnadshavarens bestämmanderätt som av beslutsfattare, precis som påpekas av utredningen, många gånger bedöms vara mer långtgående än vad den de facto är.

FN:s barnrättskommitté har vid upprepade tillfällen uppmanat Sverige att ge Barnombudsmannen mandat och lämpliga resurser för att kunna ta emot, utreda och hantera klagomål från barn. I sina rekommendationer betonar kommittén vikten av att mandatet utformas på ett sätt som möjliggör för Barnombudsmannen att ta emot klagomål på ett sätt som präglas av lyhördhet inför barnet, för att kunna garantera barnets integritet och skydd och för att kunna vidta övervaknings-, uppföljnings- och kontrollåtgärder när det gäller barn som utsatts för kränkningar.³³

Barnombudsmannen är övertygad om att barns möjligheter att klaga på rättighetskränkningar och utkräva sina rättigheter i viktiga avseenden skulle stärkas genom att en myndighet ges mandat att driva enskilda ärenden. Det är naturligt att denna myndighet är Barnombudsmannen eftersom vi har särskild kunskap om barnkonventionen, metoder för att samtala med barn även i svåra situationer samt kunskap om hur arbetet med kommunikation med barn som målgrupp ska bedrivas. Barnombudsmannen anser att myndigheten ska få rätt att ta emot, utreda och besluta i samtliga ärenden som barn och unga själva anmält. Barnombudsmannen ska också ha möjlighet att företräda enskilda barn i domstol, i ärenden som rör kränkningar av barnets rättigheter.

Ett första steg för att utöka Barnombudsmannens befogenheter är naturligtvis att, som utredningen anför, låta utreda hur så bör ske. Med utgångspunkt i att bristerna vad gäller barns möjligheter att klaga på rättighetskränkningar och utkräva sina rättigheter är omfattande och spänner över ett flertal samhällsområden, anser Barnombudsmannen att det är av vikt att en sådan utredning tar en bred ansats och inte begränsas till frågan om myndigheten ska få föra talan för enskilda barn i fall "frågan är av särskild betydelse för rättstillämpningen eller på annat sätt är av särskilt intresse för genomförandet av barnkonventionen".

För att säkerställa ett fullgott genomförande av barnkonventionen är det angeläget att det görs en grundlig och förbehållslös analys av hur klagomöjligheterna för barn i Sverige på bästa sätt kan stärkas. För att uppnå detta anser Barnombudsmannen att det utöver frågan om utökade befogenheter för Barnombudsmannen krävs att det samtidigt utreds om

³² Barnombudsmannen, Barns och ungas klagomöjligheter – Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjlighet att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks, 2016.

³³ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 14.

Sverige bör tillträda det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om en internationell klagomekanism.

Som FN:s barnrättskommitté framhåller är en förutsättning för att rättigheter ska vara meningsfulla att det finns effektiva rättsmedel för upprättelse vid kränkningar av rättigheter.³⁴ Om den möjligheten inte finns i Sverige är det av yttersta vikt att det finns ett internationellt organ att vända sig till. FN:s barnrättskommitté är ett sådant organ och fler och fler länder ansluter sig nu till protokollet, som trädde ikraft 2014. Detta inkluderar våra grannländer Danmark och Finland samt andra EU-länder som Belgien, Frankrike, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Tjeckien och Tyskland. Barnombudsmannen finner det anmärkningsvärt att Sverige ännu inte har signerat protokollet.

Utredningen föreslår att regeringen under en treårsperiod ska 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 fortroendevalda inom stat, kommun och landsting. Utredningen föreslår att det i kunskapslyftet bland annat bör ingå att Barnombudsmannen ska genomföra utbildningsinsatser samt få möjlighet att erbjuda uppdragsutbildningar.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Som framgår såväl av utredningen som av Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjligheter att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks, saknas det i stor utsträckning instanser som är tillgängliga för barn och anpassade till barns förutsättningar och behov.³⁵

Utredningen konstaterar att myndigheter i många fall förefaller sakna kunskap om de skyldigheter som de har gentemot barn i förhållande till barnets rättigheter enligt barnkonventionen, vilket – som framgår av utredningens kartläggningar – leder till brister i rättstillämpningen.

Det kunskapslyft som utredningen föreslår syftar till att ge yrkesgrupper som arbetar inom statliga och kommunala myndigheter kunskap och kompetens om vad barnkonventionen och ett barnrättsperspektiv innebär i praktiken i förhållande till den egna verksamheten. Barnombudsmannen menar att behovet av denna kunskap är tydligt, med hänsyn till såväl vad som framkommit i kartläggningarna som att professionella som i sitt arbete kommer i kontakt med barn efterlyser stöd och vägledning kring hur barnkonventionen ska tolkas.

Barnombudsmannen anser att utredningens förslag, att Barnombudsmannen bör få i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser samt få möjlighet att erbjuda uppdragsutbildningar, skulle utgöra en naturlig förlängning av myndighetens nuvarande uppdrag. Barnombudsmannen är regeringens expertmyndighet avseende barnkonventionen och har som sådan god kunskap om barnkonventionen och hur den med hjälp av FN:s barnrättskommittés rekommendationer och allmänna kommentarer ska tolkas, liksom kunskap om och erfarenhet av att prata med barn i utsatta situationer.

³⁴ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 5, Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, 2003, punkt 24.

³⁵ Barnombudsmannen, Barns och ungas klagomöjligheter – Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjlighet att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks, 2016.

Utredningen bedömer att utbildningsinsatser och spridning av metoder på regional och lokal nivå bör utformas och genomföras i samverkan med länsstyrelserna.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

FN:s barnrättskommitté uttrycker i sina senaste rekommendationer till Sverige oro över de skillnader som kvarstår i fråga om genomförandet av barnkonventionen på regional och lokal nivå, vilket leder till att barns tillgång till stöd och tjänster inte är likvärdig.³⁶

I syfte att säkerställa ett fullgott genomslag för barnkonventionen på regional och lokal nivå menar Barnombudsmannen att det är av stor vikt att länsstyrelserna involveras i arbetet med att utforma och sprida metoder och utbildningsinsatser.

Utredningen bedömer att det för att kompetensen ska öka för relevanta yrkesgrupper bör säkerställas att högskoleutbildningar för dessa omfattar barnets rättigheter.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Barnombudsmannen har under lång tid efterfrågat införande av undervisning om barnets rättigheter i högre utbildning. Exempelvis har Barnombudsmannen i en skrivelse till regeringen framhållit behovet av att höja kompetensen kring att identifiera barn som far illa och fullgöra sin anmälningsskyldighet hos de yrkesgrupper som möter barn i sitt dagliga arbete.³⁷

Barnombudsmannen anser att det är angeläget att utredningens rekommendationer förverkligas och föreslår mot bakgrund av detta att det i högskoleförordningen ska införas en bestämmelse om att det för yrkesgrupper som möter barn i sitt dagliga arbete krävs kunskap om barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Som FN:s barnrättskommitté framhåller bör syftet med utbildning för relevanta yrkesgrupper vara att betona barnets status som rättighetsbärare, att öka kunskaperna om och förståelsen av konventionen och att uppmuntra aktiv respekt för alla dess bestämmelser.³⁸

Utredningen bedömer att regeringen bör utreda hur etablering av oberoende, lokala barnrättighetsbyråer kan främjas ekonomiskt.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Barnombudsmannen vill emellertid även understryka det angelägna i att det, samtidigt som denna typ av aktörer tillåts vara självständiga, även säkerställs att verksamheten omgärdas av ett regelverk som syftar till att skydda barnen, exempelvis genom att ställa krav på uppvisande av registerutdrag i samband med anställning.

³⁶ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 11.

³⁷ Barnombudsmannen, Inför obligatorisk kunskap om våld och anmälningsskyldighet i yrken där man möter barn, skrivelse ställd till Jan Björklund, 2012-03-23.

³⁸ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 5, Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, 2003, punkt 53.

7.5 Vårt förslag till inkorporering av barnkonventionen

7.5.1 Utgångspunkter

Utredningen bedömer att det vid sidan av inkorporering av barnkonventionen krävs fortsatt transformering av övrig svensk lagstiftning för att säkerställa att barnets rättigheter får önskat genomslag.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Enligt Barnombudsmannens mening är det av stor vikt för förverkligandet av barnets rättigheter att barnkonventionen avspeglas i all relevant lagstiftning, i sitt logiska sammanhang. Även om barnkonventionen inkorporeras i svensk lag finns det, som framgår av artikel 41 i barnkonventionen och som framhållits av FN:s barnrättskommitté, inte heller något som hindrar att Sverige går längre i sitt genomförande genom att transformera befintlig lagstiftning eller genom att stifta nya lagar till barns fördel.³⁹

Barnombudsmannen välkomnar de förslag avseende lagstiftningsåtgärder som utredningen lämnar i sitt betänkande. Med utgångspunkt i de fokusområden som myndigheten de senaste åren haft för sitt arbete har Barnombudsmannen även identifierat ytterligare lagstiftning som det finns anledning att se över inom ramen för det fortsatta transformeringsarbetet:

- *Barn i migrationsprocessen*

Som framhållits ovan har det i den tillfälliga utlänningslagen förts in skrivningar som i och med sin vaga utformning innebär att ett stort ansvar läggs över på enskilda handläggare i fråga om att bedöma exempelvis om ett beslut enligt lagen står i strid med Sveriges internationella åtaganden eller vad som menas med att det för ett barns hälsotillstånd absolut krävs att hon eller han får permanent uppehållstillstånd. Som också påpekats kommer vägledande praxis från högre instanser gällande denna typ av överväganden med hög sannolikhet inte hinna utvecklas inom den tidsperiod för vilken lagen är tänkt att gälla.⁴⁰ Barnombudsmannen ser därför att barnkonventionen som lag kommer spela en viktig roll i att tjäna som tolkningsverktyg för de tjänstemän som ska fatta beslut i enlighet med den tillfälliga lagen, liksom till att driva på det fortsatta transformeringsarbetet på området genom att identifiera luckor i lagstiftningen.

Utöver vad som ovan framhållits angående ett eventuellt förestående transformeringsbehov med hänvisning till den tillfälliga utlänningslagen, anser Barnombudsmannen med utgångspunkt i barnrättskommitténs senaste rekommendationer till Sverige⁴¹ att lagstiftningen på migrationsområdet behöver ses över i fråga om:

- Införande av barnspecifika skäl för asyl i lagstiftningen,
- Att inget barn ska utvisas tillsammans med föräldrar eller vårdnadshavare från vilka barnet omhändertagits på grund av att det utsatts för våld och/eller övergrepp i deras vård,

³⁹ A.a., punkt 23.

⁴⁰ Lagen är som framgår av dess övergångsbestämmelser tänkt att gälla i tre år; från och med den 20 juli 2016 till och med den 19 juli 2019.

⁴¹ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, se punkt 17-20 och 49-52 för kommitténs rekommendationer gällande barn i migrationsprocessen.

- Att utvisning av ett placerat barn som behöver fortsatt vård och omsorg endast får ske om det kan säkerställas att fullgod vård kan ges i hemlandet. Barnombudsmannen anser också att placerade barn bör ha ett särskilt offentligt biträde – ett ombud – som tar tillvara barnets intressen när en avvisning eller utvisning kan vara aktuell.
 - Att varje ensamkommande barn omgående efter sin ankomst till Sverige ska förordnas en god man som har lämplig utbildning och som med jämna mellanrum utbildas, att barnet ska ha regelbundna möten med sin gode man och att en tolk förordnas om språkproblem uppstår för att kommunikationen mellan barnet och den gode mannen ska fungera effektivt.
 - Situationen för ensamkommande och asylsökande barn som försvinner.
 - Att barn som bor på ankomstboenden fullt ut får tillgång till utbildning.
 - Att säkerställa att alla asylsökande barn är fullt utrustade med grundläggande förnödenheter, i synnerhet lämpliga kläder, hygienartiklar och allt nödvändigt skolmaterial.
- *Barn i den sociala barnvården*

Vid sin senaste granskning av Sverige uppmanade barnrättskommittén Sverige att utförligt reglera förfaranden som rör omhändertagande av barn från sina familjer och säkerställa att omhändertagande alltid noga utreds, är förenligt med barnets bästa och används som en sista utväg. Barnombudsmannen, som instämmer i barnrättskommitténs rekommendationer, välkomnar det förslag till ny LVU som i juni 2015 lades fram av Utredningen om tvångsvård för barn och unga.⁴²

Utredningens betänkande ger uttryck för en i grunden förändrad syn på barn inom den sociala barnvården och deras rätt till en säker, trygg och kvalitativ vård. Förslagen innebär i sin helhet ett nytt förhållningssätt till barns rättigheter i lagstiftningen. Barnombudsmannen vill därför understryka angelägenheten i att utredningens förslag genomförs i sin helhet och utan dröjsmål.

- *Barn i arrest och häkte*

Situationen gällande frihetsberövande av barn som misstänks för brott är något som Sverige de senaste åren har fått skarp kritik för från flera håll, bland annat från barnrättskommittén och FN:s och Europarådets tortyrkommittéer.⁴³ Den 22 augusti 2016 presenterade Häktes- och restriktionsutredningen sitt betänkande med förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner.⁴⁴ Utredningen lämnar flera förslag som särskilt rör barn. Bland annat föreslår utredningen reformer för barn vad gäller isolering, tidsfrister för häktning, krav för anhållande, placering i polisarrest, tillgång till offentlig försvarare samt rättslig prövning av restriktioner.⁴⁵

Barnombudsmannen vill understryka angelägenheten i att utredningens förslag genomförs i sin helhet och utan dröjsmål. Vidare vill Barnombudsmannen betona vikten av att det,

⁴² SOU 2015:71, Barns och ungas rätt vid tvångsvård: Förslag till ny LVU.

⁴³ Barnombudsmannen, Från insidan – Barn och unga om tillvaron i arrest och häkte, 2013.

⁴⁴ Dir. 2015:80, SOU 2016:52.

⁴⁵ SOU 2016:52, sid. 145 ff.

som barnrättskommittén rekommenderat⁴⁶, tas fram verktyg för att säkerställa statistik över antalet barn som varje år sätts i arrest. Detta inte minst i syfte att kunna utvärdera effekten av de föreslagna reformerna.

- *Barn som vårdas inom psykiatrin*

Barnombudsmannen konstaterar i årsrapporten *Bryt tystnaden*, som handlar om barn och unga som upplever psykisk ohälsa⁴⁷, att lagstiftningen som reglerar psykiatrisk tvångsvård inte gör skillnad på barn och vuxna. Sverige har också fått skarp kritik av flera av FN:s och Europarådets konventionskommittéer i fråga om situationen för barn som vårdas inom psykiatrin.⁴⁸

Barn som vårdas inom psykiatrin har särskilt små möjligheter att påverka sin situation, vilket gör dem beroende av att samhället tar sitt ansvar för att tillförsäkra dem deras mänskliga rättigheter. Barnombudsmannen anser med utgångspunkt häri att lagstiftningen på området måste ses över på följande punkter:

- Tvångsvård och tvångsåtgärder inom psykiatrin måste skilja på barn och vuxna och utgå från ett barnrättsperspektiv. FN:s barnrättskommitté har uppmanat Sverige att i lag förbjuda användningen av remmar och bälten och av avskiljning i psykiatriska vårdmiljöer och på andra inrättningar.⁴⁹ Vidare uppmanar kommittén Sverige att säkerställa att både medicinsk och icke-medicinsk personal utbildas i vårdmetoder som inte inbegriper våld och tvång.⁵⁰

Barnombudsmannen instämmer i kommitténs rekommendationer och menar att det måste genomföras en grundlig analys av vilka tvångsåtgärder som ska få användas mot barn med utgångspunkt i internationella jämförelser och aktuell forskning. Metoder, så som fastspänning, som enligt internationella experter bedöms oförenliga med barns rättigheter ska inte vara tillåtna.

- Barnets rätt till information och delaktighet i den psykiatriska vården måste föras in i lagstiftningen. Det behöver även utredas hur barnets rätt till självbestämmande och integritet kan stärkas.
- Barn och unga ska aldrig få vårdas tillsammans med vuxna. Det ska alltid finnas tillgång till barnpsykiatrisk vård för de barn och unga som är i behov av det.

- *Barnäktenskap*

Frågan om barn tvingas ingå äktenskap eller som kommer till Sverige som gifta för att söka asyl är något som på senare tid fått stor uppmärksamhet. Barnombudsmannen har med anledning av den senare tidens ökade fokus på frågan analyserat lagstiftningen på området och konstaterar i en skrivelse till regeringen att skyddet mot barnäktenskap måste stärkas.⁵¹

⁴⁶ FN:s barnrättskommitté, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport*, 2015, punkt 25-26.

⁴⁷ Barnombudsmannen, *Bryt tystnaden – Barn och unga om samhällets stöd vid psykisk ohälsa*, 2014.

⁴⁸ FN:s barnrättskommitté, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport*, 2015, punkt 25-26.

⁴⁹ A.a., punkt 26 b.

⁵⁰ A.a., punkt 26 d.

⁵¹ Barnombudsmannen, *Skyddet mot barnäktenskap måste stärkas*, skrivelse ställd till justitieminister Morgan Johansson, 2016-07-08.

Barnkonventionen är tydlig med att barn har rätt att få vara barn tills de är 18 år och att de har rätt att få växa upp under trygga förhållanden och utvecklas i sin egen takt utifrån sina egna förutsättningar. Barnäktenskap anses av såväl barnrättskommittén som FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) vara en form av tvångsäktenskap eftersom en eller båda parter inte har uttryckt sitt fulla, fria och informerade samtycke.⁵² Av FN:s utvecklingsmål, Agenda 2030, framgår att barnäktenskap är att betrakta som en skadlig sedvänja som ska avskaffas.⁵³

Barnombudsmannen anser med anledning av det ovanstående att lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (IÄL) måste ändras så att äktenskap där minst en av personerna var under 18 år vid tidpunkten för äktenskapets ingående inte erkänns Sverige, även om parterna saknade anknytning till Sverige vid tidpunkten för äktenskapet. Vidare anser Barnombudsmannen att det ska införas ett nytt barnäktenskapsbrott i 4 kap. BrB i enlighet med det förslag som lades fram i betänkandet "Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap".⁵⁴

- *Barn som brottsoffer eller vittnen till brott*

Barn som bevittnat våld definieras som brottsoffer enligt socialtjänstlagen och brottsskadelagen och har därmed rätt till brottsskadeersättning. Barnrättskommittén har emellertid framhållit sin oro över att barn som har bevittnat våld inte har ställning som målsägande i rättsprocessen.⁵⁵ Barnombudsmannen instämmer i barnrättskommitténs kritik och anser att det behövs en översyn av lagstiftningen i syfte att ge barn som bevittnat våld straffrättslig status som målsägande.

Som målsägande skulle ett barn som bevittnat våld kunna tilldelas en särskild företrädare. Därmed skulle barnet kunna förhöras utan vårdnadshavarens medgivande i de fall då exempelvis vårdnadshavaren är misstänkt. Genom att ge barn som bevittnat våld samma straffrättsliga status som brottsoffer skulle barnets ställning stärkas. Vidare skulle barn som målsägande, med hjälp av ett biträde, själva kunna ansöka om brottsskadeersättning.

Barnombudsmannen har även vissa synpunkter gällande regleringen kring åldersgränser för att ansöka om brottsskadeersättning. Enligt dagens reglering krävs att den som ansöker om brottsskadeersättning har fyllt 18 år, vilket innebär att barn som utsätts för eller bevittnar våld i nära relationer är helt beroende av att en vårdnadshavare ansöker om brottsskadeersättning för honom eller henne. Detta anser Barnombudsmannen är olyckligt eftersom det i de fall vårdnadshavaren inte vill eller förmår ansöka om ersättning för barnet, innebär att barnet inte får den upprättelse han eller hon har rätt till. En vårdnadshavare som befinner sig i en utsatt situation förmår inte alltid att se till barnets bästa precis som det kan förekomma situationer då det inte ligger i en vårdnadshavares intresse att kräva den andra vårdnadshavaren på betalning.

För att säkerställa att barn som utsätts för eller bevittnar våld får den upprättelse de har rätt till anser Barnombudsmannen följaktligen att lagstiftningen måste ses över så att barn har rätt att ansöka om brottsskadeersättning utan vårdnadshavaren.

⁵² Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, punkt 20.

⁵³ Se mål 5:3 i Agenda 2030.

⁵⁴ SOU 2012:35.

⁵⁵ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 59.

- *Barn i tvister om vårdnad, boende och umgänge*

Lagstiftningen gällande vårdnad, boende och umgänge är för närvarande föremål för översyn i och med den så kallade Vårdnadsutredningen.⁵⁶ Med hänsyn till att frågor om vårdnad, boende och umgänge är något som berör många barn i Sverige samt är ett område där barnets rättigheter ställs på sin spets, önskar Barnombudsmannen icke desto mindre påtala vissa frågor som bör ses över inom lagstiftningen gällande vårdnad, boende och umgänge.

Barn som upplever en separation mellan föräldrarna har idag liten möjlighet att påverka sin egen situation. Eftersom barnet inte har ställning som part i processer om vårdnad, boende och umgänge blir barnets bästa och barnets rätt att komma till tals avhängigt de vuxnas förmåga att ta tillvara dessa rättigheter.

Barnombudsmannen är av uppfattningen att det förekommer att familjerätter saknar kunskap för att göra bedömningar avseende hur barnets rättigheter ska tillgodoses. Det är också oklart hur barnets rättigheter tolkas i relation till vårdnadshavarens rättigheter i dessa situationer. Barnombudsmannen har exempelvis kommit i kontakt med barn som tvingats umgås med en förälder som barnet varit rädd för utan att rätten tagit hänsyn till barnets egna åsikter om sin situation. Det förekommer också att ett barn under hela sin uppväxt tvingas vara föremål för en pågående tvist om vårdnad, boende eller umgänge, eftersom det enligt nu gällande lagstiftning är möjligt att om och om igen begära ny prövning av vårdnadsfrågan.

Mot bakgrund av det ovanstående anser Barnombudsmannen att barnets rättigheter i frågor om vårdnad, boende och umgänge måste stärkas genom flera åtgärder. I fråga om transformering av lagstiftningen menar Barnombudsmannen att det är angeläget att se över följande punkter:

- Att barn i frågor om vårdnad, boende och umgänge ges ställning som part med rätt till eget ombud, vilket förespråkas av FN:s barnrättskommitté.⁵⁷
- Att det i föräldrabalken (1949:381) (FB) förtydligas att barnets bästa ska utredas och vara avgörande i ärende som rör ett barn, till skillnad från nuvarande reglering i 6 kap. 19 § FB som lämnar det upp till rätten att avgöra om detta behövs.
- Att det i FB förtydligas att barnets åsikter ska beaktas när bedömningen om barnets bästa görs och att det nuvarande olämplighetsrequisitet 6 kap. 19 § tas bort.
- Att skrivningar om barnets rätt till information samt rätt att komma till tals och få sina åsikter beaktade, i likhet med de som utredningen föreslår ska föras in i UtlL och LSS, förs in i FB.
- Att en omprövning av ett beslut om vårdnad, boende och umgänge endast får göras om det finns skälig anledning att tro att den bedömning av barnets bästa som ligger till grund för det gällande beslutet behöver omprövas.

⁵⁶ Vårdnadsutredningen har fått i uppdrag att utvärdera 2006 års vårdnadsreform, se dir. 2014:84 och dir. 2016:13.

⁵⁷ FN: s barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 om barnets bästa att få sitt bästa satt i främsta rummet, 2013, punkt 96.

- Att ett barn endast ska umgås med en förälder på barnets egna villkor och om barnet har gjorts delaktig i beslutet liksom att tillämpningen av barnets rätt till umgänge med sina föräldrar utgår från ett tydligt barnrättsperspektiv.
 - Att en automatisk prövning av vårdnaden om ett barn ska ske när en vårdnadshavare har dödat den andra vårdnadshavaren, för att säkerställa att barnets rätt till trygghet, skydd och rehabilitering tillgodoses.
- *Barnets rättigheter i processen i allmän domstol*

Som framhållits tidigare, såväl i förevarande yttrande som i utredningens betänkande, har Barnombudsmannen låtit genomföra en kartläggning av möjligheterna för barn att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks.⁵⁸ Kartläggningen visar att möjligheterna för barn i Sverige att klaga på rättighetskränkningar är starkt begränsade, bland annat på grund av att förfaranden för att framföra klagomål inte är tillgängliga för barn eller anpassade till barns förutsättningar.⁵⁹

Barnombudsmannen menar att ett viktigt steg för att stärka klagomöjligheterna för barn är att säkerställa att den lagstiftning som styr verksamheten hos de myndigheter och instanser som på olika sätt kan ta emot klagomål om rättighetskränkningar avspeglar barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Ett förslag i linje med detta resonemang lämnas av utredningen i fråga om att i FL och FPL föra in skrivningar om barnets bästa och barnets rätt att bli hörd. Som framhållits välkomnar Barnombudsmannen detta förslag.

För att säkerställa att barnets rättigheter beaktas inom processen vid allmän domstol, i alla mål som rör barn och inte endast i de fall det finns speciallagstiftning som uppställer krav i linje härmed, är det enligt Barnombudsmannens mening angeläget att utreda möjligheten att införa liknande skrivningar även i rättegångsbalken (1942:740).

Utredningen bedömer att det, utöver inkorporering av barnkonventionen och fortsatt transformering, krävs en kombination av olika åtgärder såsom lagstiftning, information, utbildning och samordning mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället för att barnets rättigheter ska få önskat genomslag.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning att det krävs en kombination av åtgärder för att barnets rättigheter ska få önskat genomslag.

Att informations- och utbildningsinsatser är av betydelse för att lagstiftning ska få önskat genomslag finns det sedan tidigare tydliga exempel på. Det så kallade barnagaförbudet⁶⁰ brukar ofta refereras till som något av en svensk framgångssaga, men hade med stor sannolikhet inte kommit att bli det om det inte hade varit för det omfattande informations- och upplysningsarbete som genomfördes i samband med reformen.⁶¹

Som lyfts fram i utredningen har det barnrättsbaserade synsätt som utgör kärnan i barnkonventionen, som innebär att varje barn ska ses som bärare av rättigheter, inte

⁵⁸ Barnombudsmannen, Barns och ungas klagomöjligheter – Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjlighet att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks, 2016.

⁵⁹ A.a., sid. 30.

⁶⁰ Se 6 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381).

⁶¹ Se till exempel Socialdepartementet & Rädda Barnen, Never violence – Thirty-five Years on from Sweden's Abolition of Corporal Punishment, 2014.

anammats i den utsträckning som sig bör i beslutsprocesser som involverar barn. För att säkerställa ett reellt genomslag för barnkonventionen på alla nivåer i samhället är det med andra ord av stor vikt att det vidtas åtgärder för att öka kunskapen om och förståelsen för barnkonventionen och ett barnrättsbaserat synsätt, såväl i teori som i praktisk verksamhet.

7.5.2 Ska hela eller delar av barnkonventionen inkorporeras?

Utredningen föreslår att artiklarna 1 – 43.1 respektive 44.6 i barnkonventionen ska inkorporeras och därmed gälla som svensk lag, men bedömer att artiklarna 43.2 – 44.5 respektive artikel 45 inte bör inkorporeras. Utredningen föreslår att det i en ny lag – lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter – ska föreskrivas att konventionen i originaltexternas lydelse ska gälla som lag här i landet och att originaltexterna ska ha samma giltighet. Vidare föreslår utredningen att originaltexten på engelska och franska, tillsammans med en svensk översättning, ska läggas som bilaga till lagen.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

Barnombudsmannen är införstådd med att det inte ingått i utredningens uppdrag att föreslå en inkorporering av de två fakultativa protokoll till barnkonventionen som Sverige ratificerat. Icke desto mindre vill Barnombudsmannen betona vikten av att även denna fråga ses över, liksom frågan om att ratificera och inkorporera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen.

Tilläggsprotokollen till barnkonventionen har tillkommit i syfte att förtydliga vissa av konventionens artiklar. Som tidigare framhållits kommer en viktig effekt av att barnkonventionen blir lag vara att konventionens formella ställning stärks, i och med att arbetet med att transformera annan lagstiftning som rör barns rättigheter påskyndas genom att luckor i lagstiftningen kan identifieras och täppas till. Barnombudsmannen menar att det är angeläget att även de förtydliganden som framgår av konventionens tilläggsprotokoll kan läggas till grund för detta arbete.

Barnombudsmannen ser därutöver att tilläggsprotokollen i inkorporerad form skulle utgöra en viktig vägledning för rättsväsendets aktörer avseende hur de artiklar i konventionen som berörs av protokollen ska tolkas.

7.6 Direkt tillämplighet – self-execution

7.6.4 Vår bedömning

Utredningen bedömer att frågan om vilka bestämmelser i barnkonventionen som är direkt tillämpliga och vilka som inte är det inte bör anges i förarbetena i inkorporeringslagen, utan att det bör lämnas till rättstillämpningen att avgöra detta.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Barnombudsmannen vill dock understryka vikten av att det i rättstillämpningen, i samband med bedömningen av vilka artiklar i barnkonventionen som är direkt tillämpliga, beaktas att artiklarna i viss mån kan ändra skepnad beroende på vilken kontext de appliceras i. Annorlunda uttryckt kan en bestämmelse som vid första anblick inte tycks vara direkt tillämplig komma att bli just det med hänsyn till det sammanhang som artikeln tolkas i.

Som exempel kan nämnas artikel 31 som föreskriver att varje barn har rätt till fritid, vila, lek och rekreation anpassad till hans eller hennes ålder och mognad. Vid första anblick kan artikel 31 förefalla vag och diffus i fråga om vad som krävs för att barnets rättigheter i det avseende ska anses tillgodosedda, varför artikeln brukar refereras till som en bestämmelse som generellt är svår att tillämpa. Applicerad i ett sammanhang gällande barn som är frihetsberövade blir det emellertid tydligt att artikel 31 ställer krav på vidtagande av särskilda åtgärder, så som att säkerställa möjlighet till daglig utomhusvistelse, för att barnets rätt till fritid, vila, lek, fritid och rekreation ska tillgodoses fullt ut.⁶²

7.7 Konflikter mellan den inkorporerade barnkonventionen och annan svensk lag

7.7.4 Genomslaget för barnkonventionen vid en konflikt

Utredningen bedömer att det torde vara sällsynt att verkliga konflikter mellan den inkorporerade barnkonventionen och annan lag uppkommer, liksom att eventuella konflikter som kan uppkomma kan lösas med hjälp av olika rättstillämpningsmetoder samt fångas upp i det fortsatta transformeringsarbetet. Utredningen bedömer vidare att det i samband med att inkorporeringen av barnkonventionen utvärderas finns anledning att uppmärksamma frågan om hur eventuella konflikter mellan konventionen och lagstiftningen i övrigt har hanterats.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Som exempel på en situation där frågan om en konflikt med barnkonventionen de facto aktualiserats och där den förestående inkorporeringen av barnkonventionen haft betydelse för det slutgiltiga utfallet, kan nämnas införandet av den så kallade tillfälliga utlänningslagen.⁶³ Flera av de remissinstanser som fick tillfälle yttra sig över utkastet till lagrådsremiss som föregick lagen påpekade att förslagen i remissen i flera avseenden stod i strid med såväl barnkonventionen som Europakonventionen.⁶⁴ Detta resulterade i att regeringen i den slutgiltiga propositionen och i den lag som sedermera antogs av riksdagen, valde att föra in vissa undantag som det förefaller syftade till att förhindra en uttrycklig konflikt med barnkonventionen, bland annat i fråga om möjligheten för barn att få permanenta uppehållstillstånd och möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande.⁶⁵

I syfte att säkerställa att den tolkningsprincip från Högsta domstolen⁶⁶ som refereras till i betänkandet är välkänd tillika att det finns förutsättningar för ett reellt genomslag för principen i rättstillämpningen, vill Barnombudsmannen framhålla vikten av att principen ingående belyses även i den kommande propositionen.

Barnombudsmannen vill även, i linje med utredningens rekommendationer, betona angelägenheten i att låta utvärdera hur frågan om eventuella konflikter de facto hanterats i rättstillämpningen, samt påminna om regeringens ansvar för att se till att en sådan utvärdering genomförs.

⁶² A/RES/45/113. FN:s regler om skydd för ungdomar som frihetsberövats (Havannareglerna), punkt 47.

⁶³ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

⁶⁴ Se Barnombudsmannens remissvar "Utkast till lagrådsremiss: Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige" med dnr 3.9:0095/16; Förvaltningsrätten i Stockholms remissyttrande med dnr FST 2016/64; Förvaltningsrätten i Luleås remissyttrande med dnr 2016-47; Förvaltningsrätten i Malmös remissyttrande med dnr FMA 2016/84-2; Förvaltningsrätten i Göteborgs remissyttrande med dnr 2016-0098.

⁶⁵ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, se 11 och 18 §§.

⁶⁶ Prop. 1993/94:117 sid. 38 och Ds 1993:90 sid. 202 f.

7.8 Tolkningen av barnkonventionen

7.8.6 Vilken ytterligare vägledning behövs?

Utredningen bedömer att det finns behov av att utforma skriftlig vägledning för tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen som utgår från ett svenskt perspektiv och tar sikte på svenska förhållanden. Utredningen bedömer vidare att vägledningen bör finnas samlad på ett ställe och vara lättillgänglig.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning. Mot bakgrund av att Barnombudsmannen är den myndighet som får sägas besitta störst kunskap om barnkonventionen och dess tolkning⁶⁷ samt det faktum att myndigheten redan idag samlar många av konventionens tolkningsinstrument på sin webbplats, menar Barnombudsmannen att det skulle utgöra en naturlig förlängning av myndighetens uppdrag att även ansvara för att sammanställa och uppdatera vägledning för tolkning av barnkonventionen.

Barnombudsmannen instämmer även i utredningens bedömning att myndigheter kan komma att behöva ta fram nya riktlinjer och handböcker vad gäller hur barnkonventionen ska tolkas inom den specifika verksamheten. Barnombudsmannen vill i detta sammanhang understryka vikten av att berörda myndigheter i detta arbete beaktar att barnkonventionen är ett dynamiskt och levande dokument, vilket ställer krav på att tolkningsmaterialet kontinuerligt uppdateras i takt med utveckling av förarbeten och rättspraxis.

7.9 En översyn av översättningen av barnkonventionen

Utredningen föreslår att det inför en inkorporering av barnkonventionen bör göras en översyn av den svenska översättningen av konventionen.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget.

7.10 Åtgärder som behöver vidtas med anledning av en inkorporering

7.10.4 Möjligheten att få skadestånd vid kränkning av rättigheterna

Utredningen bedömer att frågan om skadestånd vid kränkning av rättigheterna enligt den inkorporerade barnkonventionen bör uppmärksammas i Regeringskansliets fortsatta arbete.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Enligt Barnombudsmannens mening skulle möjlighet till ekonomisk kompensation vid kränkningar av rättigheterna enligt barnkonventionen kunna ha betydelse för det enskilda barnets känsla av att ha blivit trodd och lyssnad på. Barnombudsmannen vill emellertid understryka att frågan om möjlighet till upprättelse vid kränkningar av rättigheter inte endast handlar om möjligheten att få skadestånd. I detta avseende vill Barnombudsmannen därför även betona vikten av att genomföra utredningens förslag om

⁶⁷ Se exempelvis bet. 2001/02:SoU17.

att barnanpassa de instanser som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter samt utreda om Barnombudsmannen ska kunna ta emot och driva enskilda ärenden.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att inkorporeringslagen och övriga författningsändringar som föreslås ska träda ikraft den 1 januari 2018. Utredningen bedömer att inga övergångsbestämmelser krävs.

Barnombudsmannen tillstyrker utredningens förslag.

9 Konsekvenser av förslagen

9.2.1 Kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda

Utredningen bedömer att inkorporeringen av barnkonventionen kan leda till ökade kostnader för domstolar och andra myndigheter på grund av ökad mål- och ärendemängd. Vidare bedömer utredningen att de särskilda uppdrag som myndigheterna får, inklusive kunskapslyftet, kan leda till vissa kostnadsökningar som dock bör rymmas inom ramen för myndigheternas anslag. Förslaget att Barnombudsmannen ska få i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser och bidra till spridning och användning av metoder för att stärka barnrättsperspektivet i myndigheters rättstillämpning bedöms innebära vissa tillfälliga kostnadsökningar.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning.

Vad gäller de ekonomiska konsekvenserna för Barnombudsmannen vill Barnombudsmannen framhålla följande: Barnombudsmannen får redan i dagsläget många förfrågningar avseende att genomföra utbildningar och informationsinsatser om vad barnkonventionen som svensk lag kommer att innebära för olika myndigheter. Detta är något som tar i anspråk en inte obetydlig del av myndighetens resurser vad gäller tid och personal. Barnombudsmannen bedömer, i linje med utredningens resonemang, att ett särskilt uppdrag för myndigheten likt det utredningen föreslår skulle innebära vissa kostnadsökningar.

10 Författningskommentarer

10.2 Förslaget till ändring i brottsbalken

Barnombudsmannens synpunkter avseende lagförslaget som sådant utvecklas under avsnitt 5.4.6.

Barnombudsmannen tolkar uppräkningsen av personer som faller in under benämningen "personer som svarar för barnets fostran, vård eller tillsyn", som en icke uttömmande uppräkningsen. Barnombudsmannen menar att det är angeläget att rättstillämparen i sin bedömning av vilka personer som ska räknas till bestämmelsens personkrets utgår från ett brett perspektiv. Enligt Barnombudsmannens mening är det därför önskvärt att det i den kommande propositionen förtydligas att uppräkningsen inte är uttömmande.

10.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Barnombudsmannens synpunkter avseende lagförslaget som sådant utvecklas under avsnitt 5.5.2.

Barnombudsmannen anser att det är angeläget att regeringen i den kommande propositionen tydliggör några aspekter vad gäller barnets rätt till information och rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade.

I fråga om den bedömning av barnets mognad som enligt bestämmelsen ska göras i syfte att kunna avgöra om det kan innebära någon risk för barnet att medverka vid förhandlingen, menar Barnombudsmannen att det är angeläget att det i den kommande propositionen förtydligas att denna bedömning endast kan ske efter att barnet har fått komma till tals.

Barnombudsmannen ställer sig positiv till att barnets rätt till information förs in i förvaltningsprocesslagen. Barnombudsmannen anser att det bör förtydligas att detta ställer krav på att informationen, i den mån det är möjligt inom ramen för det summariska förfarandet, ska anpassas till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar.

I fråga om den bedömning av barnets mognad som enligt bestämmelsen ska göras i syfte att kunna avgöra vilken vikt barnets åsikter ska tillmätas, menar Barnombudsmannen att det är angeläget att det i den kommande propositionen förtydligas att denna bedömning endast kan ske efter att barnet har fått komma till tals.

10.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Barnombudsmannens synpunkter avseende lagförslaget som sådant utvecklas under avsnitt 5.5.2. I övrigt hänvisas till vad som anförs under avsnitt 10.3.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Barnombudsmannens synpunkter avseende lagförslaget som sådant utvecklas under avsnitt 5.2.6.

I fråga om den bedömning av barnets mognad som enligt bestämmelsen ska göras i syfte att kunna avgöra vilken vikt barnets åsikter ska tillmätas, menar Barnombudsmannen att det är angeläget att det i den kommande propositionen förtydligas att denna bedömning endast kan ske efter att barnet har fått komma till tals.

10.6 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Barnombudsmannens synpunkter avseende förslaget utvecklas under avsnitt 5.1.6.

I fråga om den bedömning av barnets mognad som enligt bestämmelsen ska göras i syfte att kunna avgöra vilken vikt barnets åsikter ska tillmätas, menar Barnombudsmannen att det är angeläget att det i den kommande propositionen förtydligas att denna bedömning endast kan ske efter att barnet har fått komma till tals.



Föredragande i ärendet har varit juristerna Julia Nordin Johansson, Karin Fagerholm och Emma Forssell samt utredaren Karin Röbbäck de Souza.

Fredrik Malmberg
barnombudsman