

Stockholm den 14 Oktober 2016

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Diarienummer: S2016/01918/FS10

YTTRANDE ÖVER UTREDNINGEN BARNKONVENTIONEN BLIR SVENSK LAG, SOU 2016:19

Sammanfattning

Civil Rights Defenders välkomnar utredningen och tillstyrker att barnkonventionen inkorporeras i svensk lag. Vi välkomnar särskilt att utredningen även föreslår lagstiftningsåtgärder på områden där utredningen har kunnat konstatera brister. På så sätt stärks skyddet för barns rättigheter ytterligare.

Civil Rights Defenders anser däremot att det allmännas ansvar att tolka nationell rätt fördragskonformt måste befästas på ett tydligare sätt. En grundlagsändring i detta avseende bör övervägas. Mot bakgrund av att barnkonventionens bestämmelser inte är statiska utan utvecklas över tid, skulle ett sådant förtydligande av det allmännas ansvar främja att, inte bara barnkonventionen, utan även andra lagar framgent tolkas i enlighet med den internationella praxis som utvecklats och i övrigt i överensstämmelse med Sveriges internationella överenskommelser.

För att ytterligare säkerställa att barn får sina rättigheter tillgodosedda och att barnkonventionen tolkas på det sätt som den är avsedd att tolkas, anser Civil Rights Defenders att det är av yttersta vikt att Sverige ratificerar det tredje fakultativa protokollet till barnkonventionen om ett individuellt klagomålsförfarande.

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det, vid sidan av lagstiftningsåtgärder, behöver vidtas andra åtgärder såsom utbildningsinsatser och

samordning. Vi har dock ytterligare förslag på åtgärder utöver de som utredningen redogör för. Vi vill särskilt framhålla att det behövs informationsåtgärder riktade även mot barn gällande vad det innebär för dem att barnkonventionen har blivit lag.

Allmänna synpunkter

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden; att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders vill särskilt understryka att barnkonventionen utgör en del av en helhet och att en rad åtgärder krävs för att konventionen ska få effekt. I Wienkonventionens artikel 31 slås följande regler fast avseende konventionstolkning:

”[Konventioner] skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte.

Utöver sammanhanget skall hänsyn tagas till:

- a) efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande traktatens tolkning eller tillämpningen av dess bestämmelser;
- b) efterföljande praxis vid traktatens tillämpning;
- c) relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna”.

För att barnets rättigheter ska få önskat genomslag krävs, precis som utredningen själv konstaterar och föreslår, vid sidan av inkorporering fortsatt transformering. Det krävs därutöver en kombination av olika åtgärder såsom information, utbildning och samordning mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället. Civil Rights Defenders välkomnar utredningens förslag på åtgärder, men anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att barnkonventionen tolkas enligt de principer som framgår av Wienkonventionens allmänna regler om tolkning samt utifrån barnrättskommitténs tolkning av konventionen.

5 Iakttagelser på de kartlagda områdena

5.1 Barn i migrationsprocessen

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § Utlänningslagen (UtlL) ska få en tydligare koppling till artiklarna 3 och 12 i barnkonventionen. Vi tror att detta är nödvändigt för att främja att barnen i migrationsprocessen ska ses som egna individer med egna rättigheter.

Civil Rights Defenders tillstyrker även utredningens förslag att i UtlL föra in en bestämmelse om att barn ska få information om sina rättigheter, handlägningsprocessen och om vilka beslut som kan komma att fattas m.m. Vi välkomnar och tillstyrker förvisso utredningens förslag att UtlL ska innehålla en skrivning om att informationen ska anpassas efter barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar, men befarar att en sådan skrivning inte är tillräckligt för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning får information på ett sätt som de kan ta till sig och som följer de krav som ställs upp i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), artiklarna 7 och 9. Vi anser att det av författningstexten tydligt behöver framgå att informationen ska ges på ett sätt som tar hänsyn till barnets fysiska, psykiska, intellektuella och sensoriska förmåga.

Civil Rights Defenders tillstyrker även förslaget att det så kallade ”olämplighetsrequisitet” i UtlL ska tas bort.

5.2 Stöd och service till barn med funktionsnedsättning

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att bestämmelsen om barnets bästa i 6 a § Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) får en tydligare koppling till artikel 3 i barnkonventionen. Vi instämmer i utredningens bedömning att barnets rätt att uttrycka sin åsikt måste förstärkas i LSS.

Civil Rights Defenders anser därtill att Socialstyrelsens föreskrifter gällande dokumentation om socialtjänstlagen och LSS måste kompletteras med anvisningar för dokumentation. Som framgår på s. 306 i utredningen, omfattar dessa föreskrifter i dagsläget inte detaljerade anvisningar om vad dokumentationen ska innehålla när det gäller samtalet med barnet vid utredning om LSS-insats, vilket finns för bland annat barnavårdsutredningar.

Civil Rights Defenders tror att sådana anvisningar behövs för att underlätta det praktiska arbetet men även för att i högre grad säkerställa att barn får komma till tals på det sätt

som det krävs enligt artikel 12 i barnkonventionen samt enligt artikel 7 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

5.3 Barn som har bevittnat våld inom familjen

Civil Rights Defenders vill särskilt understryka vikten av att samhällets olika aktörer erhåller kunskap om hur man kan uppmärksamma barn som bevittnar våld och som har svårare att kommunicera, är svåra att avläsa, eller som riskerar att ha svårare att kontakta olika instanser i samhället. Det kan till exempel handla om barn med funktionsnedsättning eller barn som nyligen har anlänt till Sverige och som inte har kunskap om den svenska samhällsstrukturen och vart de ska vända sig.

Alla barn måste få information om innebörden av artikel 19 i barnkonventionen, detta oavsett misstanke om våldsutsatthet eller inte. Informationsinsatser är viktiga för barn i familjer som präglas av våld eller hederstänkande som riskerar att leda till att barnet tror på att olika former av bestraffningar mot barnet själv eller annan familjemedlem är normalt.

5.4 Barn som har utsatts för våld inom familjen

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag att införa en ny straffbestämmelse om misshandel av barn. Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att vi bör markera allvaret i sådan våldsbrottslighet som föräldrar och omsorgspersoner utsätter barn för. Vi vill därtill särskilt understryka utredningens konstaterande att ”Även ett barn som inte kan uttrycka eller beskriva en smärtupplevelse måste skyddas mot våld”. Vi vill understryka att orsaker till att barn inte kan kommunicera smärtupplevelse kan bero på fler saker än ålder och mognad, däribland språk och funktionsnedsättning. Civil Rights Defenders anser, precis som utredaren, att straffbestämmelsen ska omfatta alla barn. Vi anser även att straffbestämmelsen ska omfatta personer som svarar för barnets fostran, vård eller tillsyn, dvs. personer som utan att vara vårdnadshavare intar en vårdnadsposition i förhållande till barnet.

Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att barn får rätt att komma till tals i rättsliga processer. Som framgår på s. 297 i utredningen, finns i dagsläget i tillämpliga straff- och processregler inte någon rätt för barnet att som målsägande komma till tals. Vi vill hänvisa till slutsatserna i rapporten ”Rättsväsendets bemötande av brottsutsatta

barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar” från 2015¹. Rapporten tar ett ”helhetsgrepp” och undersöker alla led i processen, från förundersökning till eventuell dom.

Utredningen uppmärksammade att det var en betydligt lägre åtalsfrekvens vad gäller samtliga ärenden där offret hade en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Några orsaker till detta är att barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inte hörs i samma utsträckning som andra barn. En annan iakttagelse var att information om funktionsnedsättningen oftast fördes in i utredningen efter barnförhöret, inte inför. Båda dessa iakttagelser är i sig oförenliga med såväl barnkonventionens stadgade rätt för barn att vara delaktiga i den rättsliga process som de är föremål för (artikel 12) som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 7). Civil Rights Defenders befarar att inkorporeringen av barnkonventionen i svensk lag är otillräcklig för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning i praktiken ges en rätt att uttrycka sig i straffrättsliga processer samt garanteras en rättssäker process. Civil Rights Defenders anser att ytterligare transformering är nödvändig och att rättegångsbalken måste kompletteras.

5.5 Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen

Civil Rights Defenders tillstyrker att barnets bästa i artikel 3 och barnets rätt att uttrycka sina åsikter i artikel 12 transformeras till rättsregler i förvaltningslagen och i förvaltningsprocesslagen. Vi anser dock, mot bakgrund av vad som framgår i föregående avsnitt, att sådana bestämmelser även måste införas i rättegångsbalken.

6 Generella iakttagelser

6.2 Generella iakttagelser om bristerna i rättstillämpningen i förhållande till barnkonventionen

Kommitténs slutsatser i avsnitt 6.2 är mycket dystra, men påvisar vikten av att åtgärder vidtas för att Sveriges internationella överenskommelser ska få genomslag. Civil Rights Defenders vill dock, när det gäller barns rätt att uttrycka sin åsikt, vid sidan av barnrättskommitténs allmänna kommentar om artikel 12, påminna om artikel 7 i CRPD, vilken framhåller rätten för barn med funktionsnedsättning att få stöd att uttrycka sin åsikt. Eftersom Sverige har ratificerat denna konvention är det av yttersta vikt att

¹ Katrin Lainpelto.

tillämpningen av barnkonventionens fundamentala princip tolkas i ljuset av CRPD. Något som även påkallas av principen om fördragskonform tolkning av svenska lagar.

6.3 Förbättrat genomslag för barnkonventionen

6.3.1 Lagstiftningsåtgärder

Civil Rights Defenders tillstyrker samtliga förslag i avsnitt 6.3.1. Vi välkomnar särskilt att utredningen vid sidan av inkorporering även föreslår lagstiftningsåtgärder på områden där utredningen har konstaterat brister.

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att barnkonventionen, men även andra konventioner om mänskliga rättigheter, bör synliggöras i förarbeten där det kan vara av relevans. Vi tror att ett sådant tillvägagångssätt främjar konventioners genomslag i en svensk kontext. Civil Rights Defenders är dock tveksamma till utredningens förslag att kommittéförordningen kompletteras med skrivningen ”Om förslagen i ett betänkande har betydelse för barns rättigheter, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet”.

Vi anser att 15 § kommittéförordningen istället bör omfatta konventioner om mänskliga rättigheter generellt, oavsett om de gäller barn, vuxna eller andra gruppers rättigheter. Om regeringen ändå anser att kommittéförordningen endast ska omfatta barnrättsperspektivet vill vi framhålla att vi välkomnar ordalydelsen ”barns rättigheter”, eftersom detta begrepp är vidare än att endast omfatta barnkonventionens bestämmelser. Vi anser dock att begreppet bör konkretiseras för att underlätta adekvat konsekvensanalys. En möjlig formulering är: ”Om förslagen i ett betänkande har betydelse för barns rättigheter, så som de är uttryckta i nationell rätt eller i Sveriges internationella överenskommelser, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet”.

Vi vill återigen understryka att barnkonventionen utgör en del av en helhet samt att barnkonventionen som sådan, måste ses i ljuset av andra internationella konventioner som Sverige har ratificerat.

6.3.2 Möjlighet att kunna utkräva rättigheterna

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att statliga myndigheter som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter, får i uppdrag att vidta åtgärder för att göra den egna myndighetens verksamhet eller den verksamhet myndigheten ansvarar för känd,

tillgänglig och anpassad för barn. Vi vill dock understryka vikten av att samtliga myndigheter analyserar sin verksamhet utifrån barn i olika åldrar och med olika behov, exempelvis på grund av funktionsnedsättning.

Vi tillstyrker förslaget att Barnombudsmannen ska få i uppdrag att bistå de berörda myndigheterna i arbetet med detta, men anser även att samtliga utsedda myndigheter måste erbjuda barn att uttrycka sin åsikt om verksamheten och hur den kan utvecklas för barnen.

Liksom utredaren anser vi att regeringen bör utreda möjligheterna för Barnombudsmannen att föra talan för enskilda, men tar i nuläget inte ställning till vilka fall Barnombudsmannen ska få driva. En sådan uppgift måste även ses i ljuset av instiftandet av en nationell människorättsinstitution och huruvida en sådan institution ska få uppdraget att utreda och driva enskilda fall. Frågan bör utredas och bedömas mot bakgrund av detta.

6.3.3 Administrativa och andra åtgärder

Civil Rights Defenders välkomnar och tillstyrker samtliga förslag i avsnitt 6.3.3.

Adekvat kunskap om barnkonventionen och relaterade tolkningsdokument är avgörande för att barnkonventionen som lag, i praktiken ska användas och tolkas på sätt som efterfrågas av barnrättskommittén. Vi vill dock understryka att utbildningsmaterial och insatser även måste innehålla information om andra konventioners relation till barnkonventionen. Som exempel kan anges att artikel 7 i CRPD klargör barns rätt att uttrycka sin åsikt i relation till funktionsnedsättning. Av artikel 7 framgår att ”3. Konventionsstaterna ska säkerställa att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på lika villkor som för andra barn, och att de för att utöva denna rättighet erbjuds stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder”. Barnkonventionen är inte lika tydlig på denna punkt, varför bestämmelsen i CRPD också måste ingå i utbildningsmaterialet.

DEL III Inkorporering av barnkonventionen

7.2.5 EU-rätten i svensk rätt

Civil Rights Defenders vill till detta avsnitt påminna om att EU har ratificerat CRPD. Detta innebär att CRPD utgör en del av EU:s primärrätt, något som medför att EU-

stadgans bestämmelser om att barn ska ha rätt att uttrycka sin åsikt måste läsas i ljuset av CRPD. Det vill säga att barn med funktionsnedsättning ska få stöd att uttrycka sin åsikt.

7.4.5 Svårigheter i rättstillämpningen

Civil Rights Defenders instämmer i utredarens oro på s. 374, att en inkorporering av barnkonventionen alltför mycket skulle lägga över tolkningsansvaret på domstolarna. Till detta kommer det faktum att rättigheterna i konventionen inte är statiska. Korrekt tolkning av barnkonventionen kräver adekvat kunskap om mänskliga rättigheter, förståelse för internationella konventioners relation till varandra, samt om övervakningskommittéernas roll.

Civil Rights Defenders anser, vid sidan av utredningens förslag på kunskapsbildande åtgärder, att det är av yttersta vikt att Sverige ratificerar det tredje fakultativa protokollet till barnkonventionen om ett individuellt klagomålsförfarande. På så sätt ger Sverige barn en möjlighet att klaga på svenska domstolars tolkning av konventionen.

Även om konventionstexten som sådan inte ändras, kommer innebörden och tolkningen av de olika rättigheterna, ur ett internationellt perspektiv, att förändras över tid. Även om barnkonventionen får status som svensk lag, har Sverige genom ratificeringen en skyldighet att tolka rättigheterna i svenska lagar fördragskonformt, dvs. i överensstämmelse med Sveriges internationella överenskommelser och på ett sätt som efterfrågas av berörda övervakningsorgan. Trots att principen om fördragskonform tolkning ska användas i Sverige, konstaterar såväl denna, som tidigare genomförda utredningar, att svenska domstolar sällan tillämpar principen om fördragskonform tolkning i praktiken. Principen om fördragskonform tolkning ska gälla nationella lagar och föreskrifter och då även en svensk lag om inkorporering av barnkonventionen. Civil Rights Defenders tror att en grundlagsändring som säger att svenska författningar skall tolkas fördragskonformt är nödvändig för att principen om fördragskonform tolkning ska få adekvat genomslag i alla delar av lagstiftnings- och rättsprocessen.

7.5.2 Ska hela eller delar av barnkonventionen inkorporeras?

Civil Rights Defenders tillstyrker att artiklarna 1-44:1 i sin helhet inkorporeras i svensk lag. Vi tillstyrker även att de så kallade slutbestämmelserna i artiklarna 46-53 inte inkorporeras i svensk lag.

Civil Rights Defenders avråder dock från förslaget att artikel 54 inte ska inkorporeras. Vi anser att artikel 54 om att originaltexterna har lika giltighet, bör inkorporeras i sin helhet så att det aldrig råder någon tveksamhet om vilka texter som anses vara originaltexter, att dessa har lika giltighet samt att det är konventionen i sig som definierar vilka språk som ska anses vara originalspråk.

Av de skäl som utredningen framför tillstyrker vi att artikel 43.1 om konventionens övervakningskommitté ska inkorporeras.

Civil Rights Defenders anser dock, till skillnad från utredningen, att även artikel 44:1 måste inkorporeras. Samma skäl som utredaren har uppgett som grund för att artikel 43:1 ska inkorporeras, bör ligga till grund för att även inkorporera artikel 44:1. Vi menar att det inte räcker med att inkorporera bestämmelsen om kommitténs existens (artikel 43:1) och dess rapporter (artikel 44:6). Det är av vikt att även belysa staternas skyldighet att rapportera eftersom rapporteringen ligger till grund för kommitténs övervakningsarbete och slutsatser (concluding observations). Samtliga kommitténs dokument är viktiga för att rättstillämparen fullt ut ska förstå innebörden av de olika rättigheterna i barnkonventionen.

7.5.3 Kompletterande bestämmelser

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det inte behövs några kompletterande bestämmelser i lagen om inkorporering av barnkonventionen. Skulle lagstiftaren följa utredningens förslag om att inte inkorporera artikel 54 anser vi dock att en bestämmelse om konventionens originaltext och giltighet måste läggas till.

Som anges under avsnitt 6.3.2 bör kompletteringsuppdrag till Barnombudsmannen övervägas. En sådan ordning måste dock inte framgå av lagen om inkorporering. Det kan istället läggas till i lagen om Barnombudsmannen.

7.6. Direkt tillämplighet – self-execution

Civil Rights Defenders instämmer i utredarens bedömning att frågan om vilka bestämmelser i konventionen som är direkt tillämpliga och vilka som inte är det, inte ska anges i förarbetena till inkorporeringslagen. Liksom utredaren tror vi att en sådan uppräknings riskerar att hämma rättsutvecklingen.

7.7 Konflikter mellan den inkorporerade barnkonventionen och annan svensk lag

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det inte bör införas en bestämmelse i inkorporeringslagen som säger att barnkonventionen ska ha företräde framför annan svensk lag vid en lagkonflikt. Vi anser att gängse tolkningsregler ska tillämpas. På så sätt bör även barnkommitténs tolkning av barnkonventionen få större legitimitet för framtida svensk rättsutveckling, än om den svenska inkorporeringslagen skulle tillföras en konfliktregel.

Vi anser däremot, som ovan nämns, att det allmännas skyldighet att tolka nationell rätt fördragskonformt, måste befästas på ett tydligare sätt. Vi anser att det i regeringsformen bör föras in en bestämmelse om att svenska lagar ska tolkas i överensstämmelse med Sveriges internationella överenskommelser.

Stockholm som ovan,

Robert Hårdh

Executive Director