



Juridiska fakultetskansliet

Socialdepartementet

Remissvar – SOU 2023:40 Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen

Juridiska fakultetsnämnden har anmodats att lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Inledning

I betänkandet föreslås för det första att Sverige ska ratificera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om en individuell klagomålsmekanism, vilket innebär en möjlighet för barn att föra fram klagomål till FN:s kommitté för barnets rättigheter om deras rättigheter kränkts och de inte kan få upprättelse i Sverige (inom rimlig tid). I betänkandet läggs för det andra förslag om lagändringar som ska säkerställa att barn ges möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen i svensk nationell lagstiftning. Utredningen föreslår slutligen att staten ska bidra till att etablera barnrättsbyråer med oberoende barnombud inom civilsamhällesorganisationer som exempelvis ska bistå barn med information och förklara beslut och processer, stödja barnet i kontakt med myndigheter, hjälpa barn att få sina röster hörda i olika processer eller bistå vid framförandet av anmälningar och klagomål.

Juridiska fakultetsnämnden ser övergripande positivt på de förslag som läggs fram av utredningen och vill betona vikten av att dessa genomförs. Övergripande svarar förslagen mot vad som återkommande efterfrågats i forskning samt utredningar och rapporter från barnrättsorganisationer avseende stärkt delaktighet för barn och bättre möjligheter för barn att kunna få upplevda rättighetskränkningar prövade. Dessa tidigare studier har understrukit att en sådan förstärkning avseende barns möjligheter att utkräva sina rättigheter enligt konventionen också förbättrar förutsättningarna för att genom rättspraxis stärka rättighetsskyddet. Även det senare är ett viktigt steg i klargörandet av samhällets ansvar för att förverkliga och respektera barns rättigheter, inte minst efter inkorporering av barnkonventionen.

Fakultetsnämnden vill betona – vilket även lyfts i betänkandet – att det centrala bör vara att barn ska skyddas i sitt deltagande, inte skyddas från deltagande. Ett sådant förhållningssätt bör vara en grundpremiss för arbetet med att med olika medel stärka, respektera och realisera barns rättigheter. Samman med det hänger också att fokus i första hand bör ligga på att stärka det nationella regelverket och därmed minska det praktiska behovet av en klagomålsmekanism bortom staten. En klagomålsmekanism kan fylla olika funktioner: den kan både ge enskilda barn en möjlighet att klaga när de upplever att deras rättigheter har kränkts och skapa möjligheter för konventionsstaterna att få vägledning i tolkningen av konventionens rättighetskatalog. Mot bakgrund av syftet med

Juridiska fakultetsnämnden

barnkonventionen bör mekanismens främsta funktion anses vara det första, vilket ytterligare stärks genom reformer i det nationella regelverket.

En viktig aspekt att föra fram är att arbetet med att förbättra barns möjligheter att få upplevda rättighetskränkningar prövade bör åtföljas av ett fortsatt arbete för att tydliggöra och följa upp samhällets ansvar för att tillgodose och respektera barns rättigheter. Ansvaret för förverkligandet av barns rättigheter får inte läggas på barnen själva. Istället bör det finnas lagstiftning och mekanismer som i så hög grad som möjligt säkerställer att barns behov och rättigheter tillgodoses och respekteras från början.

I detta yttrande kommenterar Juridiska fakultetsnämnden inledningsvis hur utredningen avgränsats och de överväganden som redovisas. Därefter för fakultetsnämnden fram synpunkter som relaterar till förslaget om att tillträda det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen. I det följande avsnittet diskuteras några av de framlagda förslagen avseende barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter i svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter, som fakultetsnämnden ser som särskilt viktiga. Därefter kommenteras förslaget om att stödja inrättandet av särskilda barnombud. Slutligen diskuteras betänkandets fokus på klagomöjligheter för barn och vikten av att de förslag som läggs fram kombineras med en proaktiv lagstiftning som inriktas på nödvändiga tydliggöranden avseende förverkligandet av barns rättigheter.

Övergripande synpunkter på betänkandet

Avgränsningar

Direktiven för utredningen är omfattande. Barns rättigheter och rätt att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen spänner över stora delar av såväl civilrätten som den offentliga rätten, inklusive straffrätten. Frågorna om delaktighet och rättsskydd (det vill säga säkerställandet av att barns rättigheter respekteras) aktualiserar till följd av detta tillämpningen av processrättsliga bestämmelser i olika regelverk (förvaltningsprocessuella, civilprocessuella och straffprocessuella), eller avsaknaden av sådana bestämmelser i dessa regelverk. Frågorna om delaktighet och rättsskydd måste förstås och hanteras i den materiellrättsliga kontext som gör sig gällande i förhållande till det enskilda barnets situation. Att inom ramen för en utredning såsom den aktuella täcka och analysera alla de rättsområden som barnkonventionen omfattar är inte görbart, varför det är förståeligt att vissa avgränsningar har gjorts. Avgränsningarna är enligt Juridiska fakultetsnämnden också rimliga och med något undantag leder de inte till att något av de mest centrala rättsområdena där barns rättigheter gör sig gällande utelämnas.

Enligt Juridiska fakultetsnämnden är det emellertid viktigt att framöver både utreda och stärka barns möjligheter att utkräva sina rättigheter också på andra områden än de som behandlas i betänkandet (eller ens nämns i dess avsnitt om avgränsningar). Särskilt noterar fakultetsnämnden att utredningen har valt att avgränsa bort frågor som rör barn i brottmålsprocesser. Med tanke på att det för närvarande pågår många reformer som berör unga lagöverträdare, eller barn och unga som uppfattas ha koppling till (gäng)kriminalitet – exempelvis avseende så kallade säkerhetszoner, sänkt straffansvarsålder, inrättande av ungdomsfängelser m.m. – bör en särskild översyn göras av hur barns rättigheter respekteras och vilka möjligheter barn har att klaga på beslut i denna kontext. Detta aktualiserar frågor om risken för diskriminering av vissa grupper av barn, men också barn som grupp jämfört med vuxna, som generellt skulle ha kunnat lyftas fram i högre grad i betänkandet.

Vikten av att bygga förslag på barns erfarenheter och röster

Det är mycket glädjande att utredningen på olika sätt inhämtat kunskap om hur barn upplever kontakter med myndigheter och de begränsningar och problem som de uppfattar finns i fråga om att få sina rättigheter förverkligade och respekterade. Barnens röster begripliggör vilka problem som

bristande deltagande och möjligheter att klaga på beslut kan ge upphov till. De ger också indikationer om brister i nu gällande rätt. Barns berättelser tycks också ha påverkat de förslag som läggs fram, vilket Juridiska fakultetsnämnden ser positivt på.

Möjligen borde röster från barn som har erfarenhet från straffprocessen utifrån positionen att ha varit misstänkt för brott, det vill säga unga lagöverträdare, och barn som riskerar att drabbas av rättighetsinskränkningar i kölvattnet av åtgärder som syftar till att bekämpa gängkriminalitet, ha inkluderats i högre grad. Att så inte varit fallet har förmodligen att göra med de avgränsningar som gjorts, men fakultetsnämnden betonar återigen (se ovan) att detta är viktiga perspektiv att beakta när det handlar om realiserande av och respekt för barns rättigheter i Sverige idag. Synpunkter och erfarenheter från barn som på olika sätt särskilt riskerar att diskrimineras och barns röster i fråga om de mer målinriktade rättigheterna i konventionen, exempelvis rätten till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätten att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet enligt artikel 31, hade också kunnat inkluderas.

Internationell utblick och rättsjämförelse

Värdet av att jämföra svensk rätt med framförallt andra nordiska länders rätt är stort med avseende på de frågor som betänkandet behandlar. Betänkandet gör utblickar och redogör för överväganden och erfarenheter från Norge, Danmark, Finland och (i mer begränsad utsträckning) Island. Juridiska fakultetsnämnden uppfattar att dessa utblickar i viss mån beaktats när utredningen dragit sina slutsatser och kommit med förslag. Emellertid är det enligt Juridiska fakultetsnämnden inte genomgående tydligt när så varit fallet och hur.

Ratificering av det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om klagomålsförfarande

Utredningen föreslår att Sverige ska ratificera det tredje tilläggsprotokollet. Juridiska fakultetsnämnden instämmer i utredningens bedömning att det tredje tilläggsprotokollet bör ratificeras. Det är en logisk följd av att ha ratificerat och senare inkorporerat barnkonventionen. Som nämnts ovan bör dock fokus i första hand ligga på att stärka det nationella regelverket och därmed minska det praktiska behovet av en klagomålsmekanism.

I betänkandet behandlas frågan om ratificering före frågan om hur barns möjligheter att utkräva sina rättigheter kan stärkas inom ramen för förfaranden och processer i Sverige. Även om ordningen som sådan troligtvis är en följd av hur direktiven för utredningen har formulerats, är det enligt Juridiska fakultetsnämnden viktigt att se att dessa båda frågor sammanhänger med varandra på så sätt att behovet av att ratificera och sedermera nyttja en internationell klagomålsmekanism kan vara mindre om det processuella rättsskyddet för barns rättigheter – barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter – är gott i Sverige. Det allra tyngsta argumentet för att ratificera det tredje tilläggsprotokollet bör nämligen vara att detta bedöms kunna stärka barns rättigheter. I den ordning frågorna nu behandlas i betänkandet kommer förhållandet mellan inhemskt rättsskydd och värdet av att kunna tillgå den internationella klagomålsmekanismen enligt Juridiska fakultetsnämnden i någon mån i bakgrunden. Frågan om skyddet för barns rättigheter enligt barnkonventionen på ett lika tillfredsställande sätt skulle kunna säkerställas också utan att tilläggsprotokollet ratificeras, behandlas bara implicit i betänkandet. Fakultetsnämnden – som alltså i likhet med utredningen finner att det tredje tilläggsprotokollet bör ratificeras – ser därför skäl att i någon mån utveckla skälen för denna slutsats.

I betänkandet redovisas brister i barnkonventionens genomslag i svensk rätt. Betänkandet klargör också att dessa varit kända en längre tid. Trots insatser och lagändringar för att komma tillrätta med problemen kvarstår brister, inte minst i den praktiska tillämpningen. Denna bild överensstämmer med vad som framgår i aktuell rättsvetenskaplig forskning. Att åstadkomma de åsyftade

förändringarna är en grannlaga uppgift som kräver ett kontinuerligt och samordnat arbete, oavsett om det tredje tilläggsprotokollet ratificeras av Sverige eller inte. Att stärka barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter inom ramen för svenska förfaranden ska med andra ord enligt Juridiska fakultetsnämnden inte ställas mot frågan om ratificering. Klagomålsmekanismen och en svensk anslutning till denna har emellertid det värdet, att den skapar och innefattar Sverige i en rättslig dialog om hur barnkonventionen ska tolkas. Det fyller funktionen att arbetet med förverkligandet av barns rättigheter kontinuerligt uppmärksammas. Det har betydelse såväl internationellt som nationellt, eftersom – som betänkandet också för fram – eventuella brister i den nationella klagomålsordningen kan synliggöras.

I anslutning till detta vill Juridiska fakultetsnämnden också kort kommentera det särskilda yttrande som två sakkunniga departementsföreträdare har bifogat betänkandet. I detta yttrande lyfts invändningar beträffande såväl bedömningsunderlaget som ställningstagandet vad gäller frågan om ratificering av det tredje tilläggsprotokollet. De sakkunniga ser problem i handläggningen av individuella klagomål inom FN-systemet upp (framförallt de långa handläggningstiderna) men även i barnrättskommitténs tolkning av konventionen, som de bedömer vara alltför extensiv. Enligt vad som framkommer i det särskilda yttrandet var det senare ett tungt vägande skäl bakom Norges ställningstagande mot ratificering, som utredningen inte tillmätt tillräcklig betydelse.

Det ifrågasätts inte att handläggningen i FN:s barnrättskommitté tar lång tid vilket förstås är problematiskt, men det är enligt Juridiska fakultetsnämnden inte skäl mot ratificering. Det kan i det sammanhanget föras fram, vilket också görs i betänkandet (sidan 31) att det endast är i vissa migrationsrättsliga frågor som inhibition är möjligt. Rörande de flesta andra potentiella rättighetskränkningar finns det således ingen möjlighet att avvakta med att verkställa beslut till dess kommittén har kommit med ett eventuellt yttrande. En generell ökning av möjlighet till inhibition är troligen förenad med fler nackdelar än fördelar. Det sagda understryker emellertid betydelsen av att i första hand stärka det nationella regelverket i de aktuella frågorna, liksom att inta ett proaktivt förhållningssätt till förverkligandet av barns rättigheter.

Vad gäller synpunkten att barnrättskommittén tolkat konventionen extensivt kan fakultetsnämnden i någon mån hålla med. Inte heller detta är emellertid enligt fakultetsnämnden ett skäl mot ratificering. Kommitténs uttalanden är inte bindande. Som framförts ovan fyller klagomålsmekanismen bland annat funktionen att skapa ett forum för ett rättsligt samtal om hur konventionen ska tolkas. Att kommittén i vissa fall gjort en extensiv tolkning av en konventionsbestämmelse behöver alltså inte med nödvändighet innebära ett legitimitetstapp eller att svensk rätt måste utvecklas i samma riktning. Det är också värt att betona att andra länder i vår närhet såsom Danmark och Finland har valt att ratificera, det vill säga kommit till en annan slutsats än Norge.

Barns möjligheter att utkräva sina rättigheter inom ramen för domstolar och förvaltningsmyndigheter i Sverige

De förslag som läggs fram i fråga om utökade möjligheter till delaktighet, att företrädas av juridiska biträden samt att klaga på myndighetsbeslut är viktiga och önskvärda. Juridiska fakultetsnämnden vill betona vikten av att dessa genomförs, oavsett vad som sker med tillträdandet till det tredje tilläggsprotokollet.

Ett särskilt viktigt förslag är det som utvidgar möjligheter för barn som är placerade med stöd av socialtjänstlagen, det vill säga på frivillig väg, att kunna klaga på beslut om placering och omplacering och att offentligt biträde ska kunna förordnas i dessa måltyper. Förslaget beskrivs på sidan 383 och framåt i betänkandet och ändring föreslås införas i 11 kap. 10 a § i socialtjänstlagen. Att införa en sådan möjlighet är viktigt för att komma ifrån den ordning som gäller idag där placeringar av barn som är yngre än 15 år som sker med vårdnadshavares samtycke ses som

frivilliga även om barnet som placeringen rör motsätter sig denna. Precis som betonas i betänkandet (sidan 384) kan barn som placeras med stöd av socialtjänstlagen ha upplevt minst lika allvarliga missförhållanden som barn som blir föremål för tvångsvård och det kan finnas allvarliga meningsmotsättningar och intressekonflikter mellan barn och vårdnadshavare i dessa situationer. Att som idag utesluta barn vid ”frivilliga placeringar” från möjlighet att klaga på beslut och företrädas av offentliga biträden är mycket problematiskt. Juridiska fakultetsnämnden vill därför betona vikten av att detta förslag genomförs.

I sammanhanget är det också värt att lyfta fram hur betydelsefullt det är att barn och unga – inom den sociala barnvården och i andra sammanhang – ges relevant information. Det följer redan idag av exempelvis 11 kap. 10 § socialtjänstlagen, men det är positivt att utredningen också föreslår ett nytt stycke i denna bestämmelse där socialtjänsten ges ett särskilt ansvar att tillse att barn får anpassad information och att den som lämnar informationen ska försäkra sig om att barnet har förstått den lämnade informationen. Detta borde vara självklart i alla ärenden som rör enskilda, oavsett om det är barn eller vuxna, men det är inte minst viktigt när det rör barn i utsatta situationer, exempelvis inom den sociala barnvården.

När det gäller utökade möjligheter för barn att företrädas av juridiska ombud vill fakultetsnämnden betona vikten av att frågorna om biträde i mål om vårdnad, boende och umgänge (där det finns intressekonflikter mellan barn och vårdnadshavare), men också frågor om barns processbehörighet och rätt att komma till tals, utreds vidare. Detta föreslås i betänkandet och det är hög tid att dessa frågor genomlyses ordentligt med beaktande av de krav som barnkonventionen ställer.

Inrättandet av barnombud

Förslagen om att stödja inrättandet av barnombud synes genomtänkta och viktiga. Sådana barnombud kan stödja barn att ”få rätt” tidigt, utan att behöva föra mål till domstol. Det finns som goda erfarenheter från exempelvis Barnrättsbyråns verksamhet i Stockholm och Umeå. Möjlighet för barn att få stöd av barnombud kan fungera som ett viktigt extra skydd för barn, men i grunden kan det ifrågasättas varför civilsamhället ska ta ansvar för att barns rättigheter förverkligas och respekteras, eller med andra ord varför sådana barnombud inte ska vara obligatoriska och skötas av det offentliga. Svårigheter möter också – som också diskuteras i betänkandet – om precisering av uppdraget, hur likhet över landet ska kunna uppnås, hur insyn och uppföljning i praktiken ska garanteras. Det bör också noteras att det är viktigt att barn får vetskap om möjligheten att få hjälp av barnombud. Organisationerna kan behöva arbeta uppsökande. En närliggande fråga, som möjligen avhjälpas med barnombud eller det utökande ansvar som det föreslås att socialnämnderna ska ha, är hur ska barn under 15 år, särskilt små barn, de facto själva ska kunna ansöka om offentligt biträde i ärenden enligt LVU.

Övergripande reflektioner om vikten av att lagstiftaren vidtar proaktiva åtgärder för att förhindra rättighetsinskränkningar

Som framgår ovan ställer sig Juridiska fakultetsnämnden övergripande positivt till förslagen i betänkandet, som i mångt och mycket tar avstamp i premissen att processrättsliga regler bör anpassas för att tillförsäkra barn ”reella möjligheter att klaga på rättighetskränkningar”. En viktig utgångspunkt är alltså att barn ska ha både formella och faktiska möjligheter att få en upplevd kränkning av barnkonventionen prövad vid en domstol eller förvaltningsmyndighet. Det är en utgångspunkt som känns igen från den processrättsliga litteraturen om ”access to justice” och som i hög grad präglar inte minst europarätten idag. Tillgången till ett effektivt rättsmedel antas utifrån ett sådant perspektiv leda till ett bättre rättighetsskydd. Det är dock värt att uppmärksamma att förslagen gällande klagomöjligheter – såväl att tillträda tredje tilläggsprotokollet som förändringar i nationell rätt – kan beskrivas ha ett reaktivt fokus. Snarare än att proaktivt verka för att alla barns

rättigheter skyddas, fokuserar dessa förändringar på att ge barn en möjlighet att i efterhand klaga på en redan inträffad upplevd kränkning. Även om ett bättre säkerställande av tillgången till en rättslig prövning av redan inträffade rättighetskränkningar är av godo och sedan lång tid efterfrågat, medför enligt Juridiska fakultetsnämnden ett reaktivt fokus vissa risker.

Att fokus på detta sätts läggs på att individer ska utkräva sina rättigheter (reaktivt) – och därmed också bidra till rättsutvecklingen (för andra), snarare än att lagstiftaren genom rättsliga reformer skapar förutsättningar för att rättigheter ska realiseras och respekteras ”från början” (proaktivt) kan sägas vara ett skifte i svensk rättstradition. Att enskilda därmed i någon mån förväntas vara aktiva genomdrivare för att erhålla rättssystemets skydd kan problematiseras i en rätts- och välfärdsstat som åtminstone tidigare haft som ambition att ge brett, förebyggande och jämlikhetssträvande stöd till invånarna. Som påpekats ovan är det av stor vikt att det nationella regelverket stärks i första hand – både genom möjligheter att få beslut av domstolar och förvaltningsmyndigheter prövade och genom lagstiftningsåtgärder som i så hög grad som möjligt ger förutsättningar för att barns rättigheter realiseras och respekteras.

Det bör också påpekas att det förmodligen inte är alla sorters rättighetskränkningar som kommer att nå domstolarna. De förslag som läggs fram i utredningen rör i hög grad de rättigheter som är mer preciserade och därigenom kommer möjligen andra rättigheter i skymundan – exempelvis kan kränkningar av rätten till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätten att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet i artikel 31 med stor sannolikhet få mindre uppmärksamhet än kränkningar av rätten till skydd eller migrationsrättsliga rättigheter.

Trots vissa kommentarer och reflektioner som presenteras i detta yttrande ser Juridiska fakultetsnämnden sammanfattningsvis och övergripande positivt på de förslag som läggs fram av utredningen och vill betona vikten av att dessa genomförs.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av professor Pernilla Leviner, juris doktor Agnes Hellner och juris doktor Emelie Kankaanpää Thell. Föredragande har varit Sandra Persson. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.



Jane Reichel



Sandra Persson