



Kommittédirektiv

Barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen

Beslut vid regeringssammanträde den 28 april 2022.

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till om Sverige bör ratificera det tredje tilläggsprotokollet till FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) om en individuell klagomålsmekanism, analysera konsekvenserna av en eventuell ratificering och, om en ratificering föreslås, lämna eventuella författningsförslag som behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt protokollet och som möjliggör en ratificering. Utredaren ska också se över vissa andra frågor med anknytning till barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 augusti 2023.

Barnkonventionen och de fakultativa protokollen

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige hade en framträdande roll vid arbetet med att ta fram konventionen och var ett av de första länderna att ratificera den. Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990. Artikel 4 i konventionen förpliktar stater att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder samt administrativa och andra åtgärder som behövs för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) lämnar regelbundet rekommendationer till Sverige om genomförandet av barnkonventionen vilka baseras på de återkommande rapporter som Sverige

är skyldigt att lämna till Barnrättskommittén. Barnrättskommittén utarbetar även, för en rad artiklar i barnkonventionen, allmänna kommentarer som, trots att de inte är juridiskt bindande, kan tjäna som stöd och ge viss vägledning för tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen. Barnrättskommittén är dock inte en renodlat rättslig instans. Dess ledamöter utses av barnkonventionens statsparter och har olika utbildnings- och yrkesmässig bakgrund.

För att förstärka och fördjupa åtagandena i barnkonventionen finns det numera tre fakultativa protokoll till den. De två första protokollen, om indragning av barn i väpnade konflikter och om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, antogs av FN:s generalförsamling den 25 maj 2000. Sverige ratificerade dessa protokoll den 20 februari 2003 respektive den 7 december 2006. Det tredje protokollet som gäller klagomålsförfarande (A/RES/66/138) antogs av FN:s generalförsamling den 19 december 2011 och trädde i kraft den 14 april 2014. Protokollet har inte ratificerats av Sverige.

Barnkonventionen har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Barnkonventionen gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020.

Inkorporeringen innebär ett förtydligande för rättstillämpningen av att de rättigheter som följer av barnkonventionen ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som görs i mål och ärenden som rör barn. Inkorporeringen innebär vidare att barnets roll som rättssubjekt med egna specifika rättigheter tydliggörs och kan därmed förväntas medverka till att barnet i högre grad hamnar i fokus i de situationer som gäller barnet.

Uppdraget att ta ställning till om Sverige bör ratificera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen

Vad innebär det tredje tilläggsprotokollet?

Klagomålsförfarandet enligt det tredje fakultativa protokollet innebär att enskilda barn, grupper av barn eller representanter för barn kan lämna in en framställan till Barnrättskommittén om de anser att deras rättigheter enligt barnkonventionen eller de övriga fakultativa protokollen har blivit kränkta. För att Barnrättskommittén ska kunna behandla en framställan om en rättighetskränkning finns vissa villkor uppställda i artikel 7 i protokollet. Ett krav är att alla inhemska rättsmedel är uttömda, alternativt är bristfälliga eller

att handläggningstiderna är orimligt långa. Under tiden som ärendet behandlas har Barnrättskommittén rätt att begära interimistiska åtgärder (artikel 6). Om Barnrättskommittén tar upp framställan kommer kommittén att ge sin syn på ärendet och kommittén kan lämna rekommendationer till staten om den anser att det förekommit en kränkning av konventionen. Barnrättskommitténs utlåtanden och rekommendationerna däri är inte rättsligt bindande för staten. Staten ska dock överväga rekommendationerna och därefter återkomma till kommittén med ett skriftligt svar på vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna (artiklarna 10 och 11). Givet barnkonventionens breda omfattning kan ett stort antal ärenden komma att hamna under Barnrättskommitténs granskning.

Barnrättskommittén kan också ta emot en framställan från en stat om att en annan stat inte fullföljer sina skyldigheter enligt konventionen eller det första eller det andra fakultativa protokollet till barnkonventionen.

Barnrättskommittén kan även på eget initiativ genomföra undersökningar när kommittén får information om att det i en stat förekommer allvarliga eller systematiska kränkningar av de rättigheter barn har enligt konventionen och de fakultativa protokollen. Kommittén kan då föra en dialog med staten och lämna kommentarer och rekommendationer som staten ska svara på inom en viss tid. Det tredje protokollet saknar retroaktiv effekt, vilket innebär att klagomålet måste avse en kränkning som har skett efter det att protokollet trädde i kraft. På samma sätt gäller att kränkningen måste ha ägt rum efter det att staten i fråga ratificerade protokollet.

Fram till att det tredje protokollet antogs och trädde i kraft var barnkonventionen den enda av de centrala människorättskonventionerna som saknade en mekanism med ett individuellt klagomålsförfarande. I mars 2022 hade 48 stater ratificerat protokollet.

Vad innebär ett individuellt klagomålsförfarande?

Varje konventionsstat har ansvaret att se till att de mänskliga rättigheterna respekteras. Den individuella klagorätten är ett av flera instrument inom kontrollsystemet för mänskliga rättigheter. En sådan klagorätt kan underlätta för den enskilde att hävda sin rätt. En sådan klagorätt kan också, vid sidan av rapporteringssystemet om att följa konventionsåtaganden, bidra till att utveckla tolkningen och tillämpningen av konventionernas innehåll. Resultatet av en granskning är dock inte rättsligt bindande och kan inte jämföras med en dom eller ett beslut av en myndighet. Vidare kan det ta

lång tid innan en granskning är slutförd eftersom handläggningstiderna är långa.

Vilka klagomålsförfaranden enligt FN-konventioner finns i Sverige i dag?

Det finns i dag individuella klagomålsförfaranden knutna till åtta av FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna som utgör en del av kontrollsystemet för skyddet av de rättigheter som konventionerna anger. Sverige har godkänt att fem FN-konventioners övervakningskommittéer kan pröva enskilda klagomål mot Sverige. Enskilda kan lämna in klagomål om rättighetskränkningar till FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (CERD), FN:s kommitté för medborgerliga och politiska rättigheter (CCPR), FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW) och FN:s kommitté mot tortyr (CAT). Sverige har inte ratificerat tilläggsprotokollet till den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) i fråga om enskild klagorätt.

I den senaste rapporteringen till FN inom ramen för Universal Periodic Review (UPR) accepterade Sverige en rekommendation om att överväga en ratificering av det tredje tilläggsprotokollet. Även Barnrättskommittén uppmanade regeringen att ratificera protokollet i sina senaste rekommendationer till Sverige år 2015. Det är angeläget att noggrant överväga konsekvenserna av en ratificering av tilläggsprotokollet.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur individuell klagorätt fungerat i förhållande till andra FN-kommittéer och vilka eventuella problem som manifesterat sig,
- redogöra för hur andra jämförbara länder som infört individuell klagorätt hanterat detta, inklusive erfarenheter från just Barnrättskommittén,
- redogöra för hur övriga nordiska länder har hanterat frågan om en eventuell ratificering av protokollet,
- redogöra för vilka effekter en ratificering kan tänkas få för mål och ärenden som tillhör kategorier som kan antas komma att utgöra en stor del av ärendemängden, såsom exempelvis hälso- och sjukvårdsärenden och migrationsärenden, och kopplingen till preskriptionstiden i dessa ärenden,

- ta ställning till om Sverige bör ratificera protokollet,
- om en ratificering föreslås, lämna eventuella författningsförslag som behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt protokollet och som möjliggör en ratificering,
- vid behov föreslå andra åtgärder som ger förutsättningar för ett välfungerande förfarande vid en ratificering av protokollet, till exempel kunskapshöjande insatser och hur begäran om interimistiska åtgärder ska hanteras.

I uppdraget ingår inte att föreslå om någon utpekad aktör bör få ett särskilt uppdrag att i enskilda fall överväga möjligheten att driva klagomål inför kommittén.

Uppdraget att säkerställa barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen i svensk lagstiftning

Vilka möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter har barn i dag?

En person som upplever att hen inte får sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda kan gå till väga på olika sätt för att klaga beroende på vad kränkningen avser och hur den skett. Som utgångspunkt bör tillgången till rättsmedel finnas i eller i anslutning till det förfarande där en överträdelse har skett. Om det handlar om att en förvaltningsmyndighet eller en domstol har fattat ett i sak felaktigt beslut utifrån konventionsaspekter eller att handläggningen har brustit på ett sätt som strider mot barnkonventionen, kan en enskild många gånger komma till rätta med sådana brister genom att överklaga och i högre instans föra fram de omständigheter som enligt den enskilde utgör en överträdelse av konventionen. Om en överträdelse kan läkas i en högre instans eller efter omprövning, bör ett sådant rättsmedel vara det mest effektiva och det snabbaste sättet att komma till rätta med en konventionsöverträdelse. Exempelvis kan den som har gått miste om rätten att komma till tals i förvaltningsrätten efter ett överklagande ges en sådan rätt i kammarrätten (jfr propositionen Skadestånd och Europakonventionen, prop. 2017/18:7 s. 12).

Beroende på vad rättighetskränkningen rör, har den enskilde i vissa fall även möjlighet att vända sig till olika myndigheter som Barn- och elevombudet vid Statens skolinspektion, Diskrimineringsombudsmannen, Inspektionen för vård och omsorg och Riksdagens ombudsmän. I sammanhanget bör även nämnas barns och elevers möjligheter att till ansvarig huvudman lämna

klagomål i frågor som rör brister i förskolan och skolan i förhållande till deras rätt till utbildning enligt barnkonventionen. På motsvarande sätt har barn och unga möjligheter att inom hälso- och sjukvårdsområdet samt inom social barn- och ungdomsvård, lämna klagomål till berörd vårdgivare, till Patientnämnden och till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Barnombudsmannen har till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt barnkonventionen i enlighet med lagen (1993:335) om Barnombudsman. Myndigheten har inte möjlighet att driva enskilda ärenden.

För att kunna inleda en process i domstol krävs att den som klagat är processbehörig, vilket innebär att den enskilde är behörig att för egen räkning väcka talan vid domstol och agera inom ramen för processen. En person under 18 år saknar som huvudregel processbehörighet. Avsaknaden av processbehörighet medför att barn saknar möjlighet såväl att inleda en process i domstol som att överklaga beslut från myndigheter. I de fall barnet saknar processbehörighet företräds barnet av en ställföreträdare. Vanligen är det barnets vårdnadshavare.

Från huvudregeln om barns avsaknad av processbehörighet finns undantag som innebär att barn i vissa fall har processbehörighet trots att de inte har fyllt 18 år. Till att börja med är barn från 15 års ålder straffmyndiga, vilket även innebär att de är behöriga att agera inom ramen för en brottmålsprocess. Vidare har barn från 15 års ålder rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52), förkortad LVU, och lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128), förkortad LPT. Barn som har fyllt 16 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt skollagen (2010:800). I praxis har det även godtagits att ett barn under 15 år, genom sitt offentliga biträde, tillika ställföreträdare, överklagat ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU trots att ställföreträdarens egen uppfattning var att beslutet borde bestå (HFD 2014 ref 38).

År 2016 genomförde Barnombudsmannen på eget initiativ en kartläggning av barns och ungas möjligheter att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks. Kartläggningen innehåller förslag och har lämnats till regeringen (Barns och ungas klagomöjligheter, Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjlighet att

framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks, S2022/00672).

Vad framgår av Barnrättskommitténs allmänna kommentarer och rekommendationer?

Barnrättskommittén anser att det måste finnas effektiva rättsmedel vid kränkningar av rättigheterna i barnkonventionen. Kommittén har vidare konstaterat att barns särskilda ställning och beroendeställning gör det mycket svårt för dem att få tillgång till rättsmedel vid överträdelser av konventionen. Därför måste staten ägna särskild uppmärksamhet åt att säkerställa att det finns förfaranden för barn och deras företrädare som både är barnanpassade och effektiva.

Vad framgår av den nationella strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige?

I den nationella strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232) betonas barnet som rättighetsbärare i de olika verksamheter som barnet möter. Barnets rättigheter ska tillgodoses, som medborgare, patient, konsument eller elev. Det ställer enligt strategin krav på att myndigheter, regioner och kommuner inom sina verksamhetsområden förmedlar och tillhandahåller anpassad information till barn om deras rättigheter och om hur rättigheterna kan tillgodoses. Det gäller såväl i enskilda ärenden som i frågor där barn som kollektiv är berörda.

För att barn ska kunna få sina rättigheter tillgodosedda enligt barnkonventionen är det viktigt att de kan utkräva dem och få upprättelse. För att detta ska vara möjligt måste barn kunna klaga på upplevda rättighetskränkningar. Lagstiftningen måste också ge förutsättningar för barn att få dessa möjligheter säkerställda i den praktiska tillämpningen. Av det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen följer att Barnrättskommittén inte kan behandla en framställan enligt det tredje tilläggsprotokollet om inte alla inhemska rättsmedel är uttömda, alternativt är bristfälliga eller att handläggningstiderna är orimligt långa.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera om det finns problem eller begränsningar vad gäller barns reella möjligheter att klaga på rättighetskränkningar enligt barnkonventionen inom ramen för ett mål eller ärende där barnet är

part, dels mot bakgrund av vårdnadshavarens ansvar för barnet, dels när det gäller barnets möjligheter att agera självständigt,

- vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag och andra åtgärder, som säkerställer att barn själva, eller genom vårdnadshavare eller annan företrädare, kan framföra klagomål, påtala brister och få en upplevd rättighetskränkning enligt barnkonventionen prövad inom ramen för ett mål eller ärende vid domstolar och förvaltningsmyndigheter i Sverige där barnet är part.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag om att införa nya skadeståndsbestämmelser.

Uppdraget att se över möjligheterna att staten bidrar till att etablera barnombud inom civilsamhällesorganisationer

Hur bedriver civilsamhällesorganisationer arbete med enskilda barn i dag?

Många organisationer inom det civila samhället bedriver ett arbete som innefattar kontakter med barn. Några organisationer ger även socialt och juridiskt stöd i frågor som rör barnets rättigheter.

Flera statliga utredningar har på senare år identifierat ett behov av att inrätta någon form av oberoende barnombud för att tillgodose enskilda barns rättigheter, bl.a. Utredningen om tvångsvård för barn och unga (S 2012:07), Barnrättighetsutredningen (S 2013:08) och utredningen Framtidens socialtjänst (S 2017:03). Barnrättighetsutredningen föreslår att regeringen bör utreda hur etablering av oberoende, lokala barnrättighetsbyråer kan främjas ekonomiskt (SOU 2016:19). Utredningen Framtidens socialtjänst lyfter fram att det finns ett behov av att utreda om ett barnombud skulle kunna bidra till att barn i kontakten med socialtjänsten känner sig mer delaktiga, väl bemötta, trygga och lyssnade på (SOU 2020:47).

I Sverige finns inom civilsamhället så kallade antidiskrimineringsbyråer som erbjuder enskilda personer råd, stöd och juridisk hjälp i frågor som rör diskriminering. Funktionen är reglerad genom förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering. I oktober 2020 fick två antidiskrimineringsbyråer i uppdrag av regeringen att genomföra projektet om barnets bästa i fokus (A2020/01437).

Det civila samhället spelar en viktig roll och bidrar i arbetet med att tillgodose barnets rättigheter. Det kan finnas skäl att inrätta särskilda

funktioner inom civilsamhället för att erbjuda stöd till barn, så kallade barnombud eller barnrättsbyråer. Utgångspunkten för ett barnombud är att funktionen ska komplettera det stöd som andra aktörer ger barn. Innebörden av funktionen ska inte vara att rättsligt företräda barn i enskilda ärenden.

Utredaren ska därför

- analysera och redovisa för- och nackdelar med att staten bidrar till att etablera funktioner inom civilsamhällesorganisationer med uppgift att ge stöd till barn i kontakten med domstolar och förvaltningsmyndigheter,
- vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, på hur dessa funktioner kan fungera, finansieras och administreras samt vilka kunskaps- och kvalitetskrav som bör ställas upp för funktionerna.

För det fall att utredaren lämnar förslag i den här delen ska det särskilt övervägas hur funktionerna i civilsamhällesorganisationerna ska förhålla sig till och verka gentemot andra aktörer, t.ex. den kommunala socialtjänsten, antidiskrimineringsbyråerna eller andra icke-statliga aktörer samt rättsliga biträden som förordnats för barnet, t.ex. ett målsägandebiträde. Det ska även övervägas vilken roll vårdnadshavaren bör ha i sammanhanget.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets samtliga konsekvenser. I denna redovisning ingår att beräkna och beskriva de administrativa, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Utredaren ska särskilt beräkna och beskriva de ekonomiska konsekvenserna för mål och ärenden som tillhör kategorier som kan antas komma att utgöra en stor del av ärendemängden vid en ratificering av tilläggsprotokollet, såsom exempelvis hälso- och sjukvårdsärenden och migrationsärenden, och kopplingen till preskriptionstider i dessa ärenden. Utredaren ska i ett särskilt avsnitt redovisa konsekvenserna för barn och för Barnombudsmannen utifrån myndighetens uppgifter enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten respektive regioner och kommuner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som motiverat förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § RF).

Barnrättsperspektivet ska vara en utgångspunkt i arbetet liksom ett ungdomsperspektiv, funktionshinderperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska ta del av, redovisa och beakta erfarenheter från andra stater, särskilt de nordiska. Eventuella EU-aspekter ska belysas och analyseras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha kontakter med och hämta in åsikter, kunskap och erfarenheter från berörda statliga myndigheter och andra relevanta aktörer, inklusive barnrättsorganisationer och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Att utredaren, så långt det är möjligt, för dialog och lyssnar in barns åsikter och tar del av deras erfarenheter är särskilt angeläget, givet uppdraget. Det är viktigt att barn med olika förutsättningar och erfarenheter kommer till tals. Barns synpunkter och erfarenheter ska beaktas i arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 augusti 2023.

(Socialdepartementet)