



Sammanfattning

Inledning

Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag om barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen består av tre deluppdrag:

- att ta ställning till om Sverige bör ratificera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om en individuell klagomålsmekanism,
- att föreslå åtgärder som säkerställer barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen i svensk lagstiftning samt
- att se över möjligheterna att staten bidrar till att etablera barnombud inom civilsamhällesorganisationer.

Sammanfattning av utredningens bedömningar och förslag

Utredningen föreslår att Sverige bör ratificera det fakultativa och tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om ett klagomålsförfarande. I betänkandet lämnar utredningen också ett antal förslag om åtgärder som syftar till att säkerställa barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen i svensk lagstiftning. Slutligen gör utredningen bedömningen att det finns ett behov av en aktör som ger stöd till barn med omfattande behov av stöd som av olika anledningar saknar tillräckligt sådant stöd från vårdnadshavare eller andra vuxna i sin närhet. Staten bör med detta syfte bidra till att etablera barnrättsbyråer inom civilsamhällesorganisationer som bedriver verksamhet med oberoende barnombud. Utred-

ningen föreslår en försöksverksamhet med statsbidrag till barnrättsbyråer som bedriver verksamhet med oberoende barnombud.

Utredningen anser att alla de förslag som lämnats i betänkandet sammantaget bidrar till förbättrade möjligheter för barn att få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda samt ökade möjligheter till upprättelse vid rättighetskränkningar. De närmare konsekvenserna av utredningens förslag för barn framgår av respektive kapitel i betänkandet.

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

Arbete och utgångspunkter vid genomförandet av uppdraget

För att ta ställning till om Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet behöver olika aspekter av en ratificering belysas och analyseras. Den övergripande huvudfrågan är vilka för- och nackdelar som följer av en ratificering. Särskilt viktigt att belysa är vilken betydelse en ratificering av tilläggsprotokollet kan få för enskilda barn och vilken betydelse den kan få för implementeringen av barnkonventionen på nationell nivå.

Utredningen har tagit del av synpunkter och information från ett stort antal nationella och internationella aktörer som belyst en rad olika aspekter av en svensk ratificering. Framkommen information, synpunkter och perspektiv på en svensk ratificering har därefter sammanställts och analyserats för att för- och nackdelar samt tänkbara konsekvenser ska kunna redovisas. Slutligen har utredningen tagit ställning i frågan om övervägande skäl talar för att Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet eller inte.

Utredningen har också undersökt och redovisar vilka behov som finns av åtgärder som ger förutsättningar för ett välfungerande förfarande vid en ratificering av tilläggsprotokollet.

Centrala aspekter av en ratificering av tilläggsprotokollet

Betydelsen av en ratificering för att fortsatt genomföra barnkonventionen och främja dess genomslag i Sverige

Barnkonventionen är unik genom att den innehåller särskilda rättigheter för barn. I barnkonventionen finns inga bestämmelser om effektiva rättsmedel eller upprättelse vid överträdelser av konventionen. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) menar dock att det är underförstått att det ska finnas tillgång till effektiva rättsmedel på nationell nivå vid överträdelser av rättigheterna i konventionen och att detta måste finnas för att rättigheter ska ha betydelse.

Genom det tredje tilläggsprotokollet finns numera ett instrument och ett verktyg som möjliggör, under vissa förutsättningar, för barn, grupper av barn eller representanter för barn, att få en prövning av om en eller flera rättigheter i barnkonventionen har kränkts av en konventionsstat. Förfarandet kompletterar den rapporteringsskyldighet som staterna har åtagit sig att fullfölja för att granska genomförandet och efterlevnaden av barnkonventionen.

Barnkonventionen ratificerades av Sverige för drygt 30 år sedan och är sedan 2020 svensk lag. Sverige har även ratificerat de två första tilläggsprotokollen till konventionen.

Bland annat mot bakgrund av vad som anförts ovan kan en ratificering av tilläggsprotokollet betraktas som en logisk och rimlig utveckling för att fortsatt genomföra barnkonventionen och främja dess genomslag i Sverige.

Betydelsen för enskilda barns möjligheter att utkräva sina rättigheter

Eftersom klagomål i första hand ska hanteras nationellt ska ett klagomål enligt tilläggsprotokollet inte tas upp till prövning om inte alla nationella rättsmedel har uttömts. Detta krav gäller dock inte när tillämpningen av rättsmedlen dröjer oskäligt länge eller inte väntas ge tillräcklig upprättelse. Möjligheten att få ett klagomål prövat av barnrättskommittén får därför i dessa situationer, när nationella rättsmedel saknas eller anses vara otillräckliga, särskilt stor betydelse för ett enskilt barn. På så sätt blir tilläggsprotokollet den yttersta garan-

ten för att barn, i det enskilda fallet, får en prövning av en påstådd rättighetskränkning.

Att införa en möjlighet för barn att få en prövning av en påstådd rättighetskränkning kan riskera att skapa orealistiska förväntningar och förhoppningar hos det enskilda barnet och hans eller hennes anhöriga, om att prövningen av klagomålet (och särskilt dess utgång) ska få direkt betydelse för barnet och att hans eller hennes situation kan ändras med anledning av prövningen. Eftersom kommitténs utlåtanden inte är juridiskt bindande utan är att likställa med rekommendationer, finns inga sådana garantier. Bortsett från risken att klagomålsförfarandet skapar orealistiska förväntningar och förhoppningar på vad ett klagomål kan resultera i, innebär också de långa handläggningstiderna hos barnrättskommittén ett särskilt problem.

Betydelsen av en ratificering för att stärka de nationella rättsmedlen

En prövning av klagomål i barnrättskommittén kan få till följd eventuella brister i den nationella klagomålsordningen på olika rättsområden synliggörs. Lagstiftaren får då kännedom om att det kan finnas skäl att vidta åtgärder för att säkerställa att det finns tillräckliga och effektiva rättsmedel och att den nationella klagomålsordningen är väl fungerande.

Betydelsen av en ratificering för tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen

Prövningen av klagomål i barnrättskommittén kan synliggöra hur barnkonventionen och dess tilläggsprotokoll kan tolkas och tillämpas i enskilda ärenden. Detta skulle kunna bidra till att kunskapen och kompetensen stärks på sikt hos svenska myndigheter och domstolar beträffande tolkningen och den praktiska tillämpningen av barnkonventionen och dess tilläggsprotokoll.

Att det tar relativt lång tid innan ett ärende behandlas i kommittén gör dock att det kan dröja innan sådan vägledning finns. Kritik har också framförts mot att kommitténs utlåtanden är alltför otydliga för att kunna tjäna som vägledning för svenska myndigheter och domstolar. Otydliga utlåtanden kan givetvis minska betydelsen av dessa som vägledning vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen.

De allra flesta ärenden i barnrättskommittén rör migrationsfrågor. Det är också de frågor som hanteras i merparten av de klagomål som riktas mot Sverige och även mot andra stater i samtliga FN-kommittéer avseende FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter. Det kan därför ifrågasättas om det finns behov av ytterligare vägledning på migrationsområdet. Samtidigt har en del av de klagomålsärenden som hanterats av barnrättskommittén rört migrationsrättsliga spörsmål som sannolikt inte hade aktualiserats i de övriga kommittéerna.

Internationella och nationella aspekter på frågan om en ratificering av tilläggsprotokollet

I Sverige finns en tradition av att arbeta aktivt för att främja mänskliga rättigheter, både nationellt och internationellt. Detta har bland annat tagit sig i uttryck genom att Sverige anslutit sig till majoriteten av FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter med tillhörande klagomålsförfaranden.

Det finns både förväntningar och förhoppningar hos olika internationella och nationella aktörer och organ på att Sverige ska ratificera protokollet. Barnrättskommittén har senast i mars 2023 riktat rekommendationer till Sverige om att en ratificering av protokollet bör ske.

För närvarande har 50 stater anslutit sig till tilläggsprotokollet. 17 av 27 EU-länder har anslutit sig inklusive Danmark och Finland. I Norge har ett politiskt beslut fattats om att inte ansluta sig.

Flera aktörer har uttryckt en oro för vad reaktionerna skulle bli internationellt om Sverige inte ratificerade protokollet. Ett uttryckligt ställningstagande om att inte ratificera protokollet innan handläggningstider och andra brister i barnrättskommitténs arbete har åtgärdats skulle dock också kunna vara en viktig politisk markering för att få till stånd en förbättring av systemet.

Antalet ärenden som hanteras av barnrättskommittén

Trots en ökad volym av klagomål på senare år till samtliga FN-kommittéer som tar emot individuella klagomål, så är det förhållandevis få klagomål som framställs till barnrättskommittén. Skälen till detta kan vara flera. Det låga antalet ärenden kan indikera att de nationella

klagomålsordningarna är tillräckliga och fungerar och att barn eller företrädare för barn har möjlighet att klaga och utkräva barns rättigheter nationellt. En annan förklaring kan vara att kunskapen fortfarande är låg om möjligheten att göra en framställan till barnrättskommittén och hur detta går till. Det kan därför finnas ett visst mörkertal av potentiella klagomålsärenden.

Synpunkter på FN-kommittéernas handläggning

Med tiden har handläggningstiderna för klagomålshanteringen i FN:s kommittéer kommit att bli relativt lång, vilket är problematiskt. Handläggningstider på mellan två och tre år, ibland mer, är vanliga. För den enskilde kan givetvis de långa handläggningstiderna uppfattas som orimliga ur ett rättssäkerhetsperspektiv. I synnerhet för barn kan tiden uppfattas som mycket lång. För barn kan handläggningstiderna till och med innebära att de inte längre är barn vid tidpunkten för kommitténs avgörande. För Sverige har, såvitt gäller migrationsärenden, de långa handläggningstiderna också inneburit att det avlägsnandebeslut som ärendet gäller kan hinna preskriberas innan kommitténs granskning är avslutad.

Vissa konstitutionella aspekter vid en ratificering

En ratificering av tilläggsprotokollet väcker också konstitutionella frågor. Det kan argumenteras för att frågan om hur en konvention ska tolkas inom olika rättsområden för att ge ledning till rättstillämparen är ett ansvar för lagstiftaren. Att överlämna detta till ett internationellt organ skulle kunna innebära en förskjutning av makt från riksdag och regering. Ansvaret för att göra svåra avvägningar och prioriteringar som i grunden är politiska bör ligga hos riksdag och regering som också kan utkrävas ansvar för den förda politiken i allmänna val.

Rekommendationer och allmänna kommentarer från FN-kommittéerna, inklusive barnrättskommittén, har inte folkrättslig status som rättskälla och är inte heller juridiskt bindande för konventionsstaterna. Inget hindrar alltså en stat från att göra en annan tolkning än den som kommittén gjort.

Med tiden har uttalanden från FN-kommittéerna fått en relativt stark ställning som tolkningsmedel för bland annat nationella och internationella domstolar. På ett område blir dessutom kommitténs utlåtanden i det närmaste bindande för Sverige och det gäller migrationsområdet. Enligt 5 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, ska nämligen uppehållstillstånd ges till den som omfattas av ett beslut där ett internationellt organ, som kan pröva klagomål från enskilda, har bedömt att ett beslut om avvisning eller utvisning strider mot ett svenskt konventionsåtagande, såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges. Migrationsverket beviljar som regel tillstånd i dessa ärenden.

Av artikel 6 i tilläggsprotokollet framgår att kommittén, när som helst efter att den har mottagit ett klagomål men innan den tagit ställning i sakfrågan, får rikta en begäran till den berörda konventionsstaten om att skyndsamt överväga att vidta sådana interimistiska åtgärder som i undantagsfall kan behövas för att förhindra att den eller de personer som utsatts för de påstådda kränkningarna drabbas av irreparabel skada. Om en sådan begäran riktas mot Sverige i ett migrationsmål kan Migrationsverket besluta om inhibition av en utvisning med stöd av 12 kap. 12 § UtlL. Skulle en sådan begäran göras i något annat slag av ärende finns däremot inga nationella bestämmelser som kan tillämpas.

Utredningens ställningstagande

Utredningen anser att Sverige bör ratificera det fakultativa och tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om ett klagomålsförfarande. Regeringen bör inhämta riksdagens godkännande i frågan.

Frågan om en ratificering av tilläggsprotokollet är ytterst en politisk fråga om vilka internationella överenskommelser som Sverige ska ansluta sig till. Utredningens bedömning är att fördelarna med en ratificering överväger de nackdelar som finns.

Möjligheten att få ett klagomål prövat av barnrättskommittén skulle få särskilt stor betydelse när nationella rättsmedel saknas eller anses vara otillräckliga. Tilläggsprotokollet blir då den yttersta garanten för att barn, i det enskilda fallet, ska få en prövning av en påstådd kränkning av en rättighet. Prövningen skulle ge enskilda barn möjlighet att få upprättelse.

Att det finns brister i hanteringen av klagomål, till exempel med långa handläggningstider och felaktigheter i utlåtanden hos FN-kommittéerna, kan inte vara ett skäl i sig för varför inte barn ska ges möjligheten att få en upplevd kränkning av rättigheterna enligt barnkonventionen prövad i ett individuellt klagomålsförfarande enligt tilläggsprotokollet. Samtliga kommittéer har problem med långa handläggningstider. Detta har dock inte ansetts utgöra ett så stort problem att Sverige avstått från att ansluta sig till de individuella klagomålsförfarandena avseende till exempel konventionen om avskaffandet av alla former av diskriminering mot kvinnor och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det bör därför inte heller vara något som motiverar att just barn inte ska ha tillgång till ett individuellt klagomålsförfarande i enlighet med barnkonventionen.

Utredningsarbetet har visat att det framför allt är migrationsärenden som kommer att bli aktuella klagomålsärenden mot Sverige. Det är enligt utredningens bedömning inte troligt att antalet ärenden som skulle framställas mot Sverige vid en ratificering av tilläggsprotokollet skulle uppgå till fler än 20 per år, åtminstone inte under de första åren efter ett ikraftträdande.

Utredningen anser att Barnombudsmannen bör få i uppdrag att, för det fall att Sverige ratificerar tilläggsprotokollet, följa utvecklingen av tillämpningen. Vid behov bör Barnombudsmannen kunna föreslå åtgärder för en bättre implementering av tilläggsprotokollet i Sverige.

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

Utredningens kartläggning av barns möjligheter att utkräva sina rättigheter

Kartläggningen av barns möjligheter att utkräva sina rättigheter inom olika områden har omfattat både möjligheterna att initiera olika ärenden och processer liksom möjligheterna att komma till tals eller delta i förfaranden som redan pågår. Utredningen har identifierat ett antal situationer där det typiskt sett kan finnas brister och begränsningar avseende barns möjligheter att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. Det rör sig kortfattat om följande situationer:

- frågor som inte kan underställas en oberoende prövning (exempelvis beslut som rör ett barn som inte kan överklagas, missförhållanden som inte kan anmälas eller avsaknaden av en oberoende prövningsinstans),
- ärenden och mål som rör ett barn där barnet inte har talerätt eller partsställning,
- ärenden och mål som rör ett barn där möjligheterna att överklaga beslut, initiera ärenden eller komma till tals omöjliggörs eller begränsas om barnets vårdnadshavare inte tillvaratar barnets intressen,
- ärenden och mål som rör ett barn där det brister i barns rätt att komma till tals och vara delaktig eller i barns rätt till information samt
- prövningar som uteblir eller försvåras på grund av bristande kunskap, vägledning, anpassade förfaranden eller avsaknad av ett juridiskt biträde eller av annat stöd.

De rättsområden som beskrivs närmare har granskats med utgångspunkt i dessa generella problembeskrivningar. Det innebär att utredningen i möten med barn, myndigheter, kommuner och civilsamhällsaktörer, liksom i annan kunskapsinhämtning, undersökt om det finns exempelvis beslut som rör barn som inte kan överklagas, ärenden där barn inte har partsställning eller andra ovan beskrivna processuella luckor som kan innebära problem eller begränsningar i barns möjlighet att få rättighetskränkningar prövade i domstol eller av förvaltningsmyndighet.

En grupp barn som har särskilt svårt att utkräva sina rättigheter är barn som utsätts för rättighetskränkningar av sina vårdnadshavare eller som har vårdnadshavare som inte i tillräcklig grad kan eller förmår tillvarata barnets intressen. Detsamma gäller barn som befinner sig i situationer där det mellan vårdnadshavare, barn och olika samhällsaktörer finns motsättningar eller delade uppfattningar om vad som är barnets bästa. Detta är en problematik som kan göra sig gällande på alla områden i barns liv men som är särskilt framträdande för barn som är i kontakt med socialtjänsten eller vårdas utanför det egna hemmet, barn i psykiatrisk tvångsvård och barn som berörs av tvister om vårdnad, boende och umgänge. Utredningen har därför särskilt granskat processuella problem och begränsningar inom den

sociala barn- och ungdomsvården, den psykiatriska tvångsvården samt inom ramen för vårdnadsprocesser. Därutöver har utredningen sett närmare på barns processuella möjligheter avseende situationer och beslut knutna till skolan, migrationsprocessen, hälso- och sjukvården samt vissa frågor som rör ställföreträdarskap. Detta mot bakgrund av det är områden som är centrala i många barns liv och där frågor om barns rättigheter ofta aktualiseras.

En genomgående utgångspunkt har varit att barns möjligheter att utkräva sina rättigheter också förutsätter att barn har kunskap om sina rättigheter och hur dessa kan tillvaratas samt har tillräcklig tillgång till information, vägledning och ett barnanpassat förfarande.

Utredningens förslag för att säkerställa barns möjligheter att utkräva sina rättigheter

Utredningen har identifierat en rad brister och problem som försvårar och ibland omöjliggör barns möjligheter att utkräva sina rättigheter. Det rör sig såväl om processuella hinder som om brister i tillgänglighet och information. En återkommande problematik är de svårigheter som kan uppstå för barn som saknar processbehörighet, det vill säga inte får föra sin talan själva, och som samtidigt har vårdnadshavare som av olika anledningar inte kan företräda dem. Utredningen har i möjligaste mån lämnat förslag med syfte att komma till rätta med de problem som identifierats. I några fall görs dock bedömningen att de beskrivna problemen är av så komplex karaktär att de bör hanteras inom ramen för en framtida översyn.

Förslag av processuell karaktär

Offentligt biträde för barn i mål om umgängesbegränsning med mera

Utredningen föreslår att offentligt biträde ska förordnas för barn i mål eller ärenden om begränsning av umgänge och hemlighållande av vistelseort enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. På så sätt förtydligas barns partsställning i dessa mål och ärenden och barn som inte har fyllt 15 år ges möjlighet att, till skillnad från i dag, genom sitt offentliga biträde tillika ställföreträdare överklaga beslut och föra sin talan i processen utan att vara

beroende av vårdnadshavarens inställning och förmåga. Förutom att säkerställa barns möjligheter att få till stånd en prövning och komma till tals i dessa ärenden bedöms förslaget underlätta socialnämndens och förvaltningsdomstolens möjlighet att uppfylla sin utrednings-skyldighet och fatta väl underbyggda beslut i enlighet med vad som bedöms vara barnets bästa.

Stärkt rätt för barn under 15 år att komma till tals och överklaga beslut om placeringar enligt LVU

I mål och ärenden om placering och omplacering enligt LVU föreslås att det ska finnas möjlighet till offentligt biträde även under ärendets handläggning i socialnämnden och inte som i dag först vid ett överklagande. Ett placeringsbeslut kan vara av mycket stor betydelse i ett barns liv och det är enligt utredningens uppfattning viktigt att barnet får en möjlighet att påverka, komma till tals och i förekommande fall överklaga sådana beslut. Förslaget tydliggör rätten att överklaga placeringsbeslut och även i övrigt att kunna komma till tals i processen på ett tidigt stadium för barn som inte fyllt 15 år.

Förbättrade möjligheter att få ett offentligt biträde och överklaga beslut om särskilda befogenheter på SiS-hem

Vid överklagande av beslut om särskilda befogenheter fattade av Statens institutionsstyrelse, SiS, enligt 42 § LVU föreslås ett förtydligande om att ett offentligt biträde kan förordnas *inför* ett överklagande, det vill säga även när barn under 15 år överklagar beslut själva. Barn som inte fyllt 15 år ska inte vara beroende av att vårdnadshavaren överklagar beslut. Vidare föreslås att även barn som fyllt 15 år ska ha rätt till offentligt biträde vid överklagande av beslut om särskilda befogenheter.

Förtydliga socialnämndens ansvar att anmäla behov av eller överlämna ansökan om offentligt biträde

Socialnämndens ansvar föreslås förtydligas såvitt avser nämndens skyldighet att i ett tidigt skede i ett LVU-ärende anmäla behov av eller överlämna en ansökan om offentligt biträde till förvaltnings-

rätten. Det offentliga biträdet kan redan på ett tidigt stadium i ett ärende göra stor skillnad för barns möjligheter att vara delaktiga i processen och även bidra till att socialnämndens utredning blir fullständig och nyanserad. För yngre barn kan det också utgöra en förutsättning för att alls få en möjlighet att komma till tals och utnyttja sin klagorätt.

Barn som är yngre än 15 år ska ha rätt att själv ansöka om att ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden enligt LVU

Barn som är yngre än 15 år föreslås få uttrycklig rätt att själva ansöka om att ett offentligt biträde ska förordnas i de mål och ärenden enligt LVU där det finns en rätt till offentligt biträde. Detta innebär att barn under 15 år har möjlighet att själva överklaga beslut eller initiera andra ärenden utan att vara beroende av att vårdnadshavaren för barnets talan i ett initialt skede i processen.

Rättigheterna vid vård enligt LPT förstärks för barn under 15 år

Ett barn under 15 år som tvångsvårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, föreslås få rätt att själv initiera en prövning av frågan om vården i domstol. Det offentliga biträdet för barn under 15 år föreslås, precis som i LVU-mål, utan särskilt förordnande bli barnets ställföreträdare.

Stärkt rätt att höras i domstol för barn under 15 år i mål enligt LPT, LVU och socialtjänstlagen

Yngre barns rätt att höras i domstol i mål enligt LPT, LVU och socialtjänstlagen (2001:453), SoL, föreslås bli förstärkt. Den som är yngre än 15 år *bör* höras i domstol, om han eller hon vill det och inte kan antas ta skada av att höras. Utredningens bedömning är att barn i möjligaste mån *bör ges möjlighet* att höras i domstol och att formerna för detta ska utformas på ett barnanpassat sätt utifrån det enskilda barnets ålder och individuella förutsättningar. Utgångspunkten är att barn i möjligaste mån ska skyddas *i* sitt deltagande och inte *ifrån* sitt deltagande. Barn bör inte höras om han eller hon kan antas

ta skada av att höras. Bedömningen av barns medverkan och hur detta kan utformas får göras i varje enskilt fall och utifrån det enskilda barnets förutsättningar.

Barns rätt till information om beslut och överklagande enligt LPT och LVU förtydligas

Utredningen föreslår att barns rätt till information om beslut och överklagande enligt LVU och LPT förtydligas. För att barn ska kunna vara delaktiga och ha en möjlighet att utkräva sina rättigheter krävs att barnet får relevant information, till exempel om vilka beslut som fattas och vilka rättigheter barnet har. Detta är inte minst en förutsättning för att alla kunna överklaga fattade beslut. Förslaget ger en uttrycklig rätt till personlig information om beslut och överklagandemöjligheter även för barn som inte har fyllt 15 år.

Skyldigheten att lämna information på ett sätt som barn förstår ska framgå i LPT, LSS, LVU, socialtjänstlagen och i utlänningsförordningen

Information till barn behöver anpassas till barnets ålder och andra individuella förutsättningar. Den som lämnar informationen ska i den utsträckning det är möjligt försäkra sig om att barnet har förstått den lämnade informationen. Detta föreslås framgå i LPT, LVU, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, socialtjänstlagen och i utlänningsförordningen (2006:97) och innebär att information behöver lämnas med hänsyn till det aktuella barnets ålder, mognad och andra individuella förutsättningar som exempelvis funktionsnedsättning och språklig bakgrund.

Tydliggörande av att placeringar av barn enligt socialtjänstlagen kräver ett formellt beslut och med en möjlighet att förordna offentligt biträde i vissa fall

En placering utanför det egna hemmet kan vara ett stort ingrepp i det enskilda barnets liv även när det rör sig om frivilliga placeringar enligt socialtjänstlagen. Utredningen föreslår att placering och omplacering av ett barn med stöd av socialtjänstlagen måste föregås av ett formellt och överklagbart beslut. Det föreslås också att ett offent-

ligt biträde ska förordnas för det barn som åtgärden avser om barnet motsätter sig åtgärden och ett offentligt biträde måste förordnas för att ärendet ska bli utrett eller i övrigt för att barnets intressen ska tillgodoses.

Förbättrat skydd för barn i vissa situationer i migrationsprocessen

Det föreslås att ett offentligt biträde, som inte samtidigt biträder vårdnadshavaren, ska förordnas för barn som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande eller om ny prövning har beviljats barnet, om barnet bereds vård med stöd av 2 § LVU eller om det annars behövs för att ärendet ska bli utrett eller för att barnets intressen ska tillgodoses. Den som enligt utlänningslagen förordnas som offentligt biträde för ett barn som samtidigt vårdas med stöd av 2 § LVU föreslås också, utan särskilt förordnande, bli barnets ställföreträdare i migrationsprocessen. Detta är inte en fullgod lösning för alla barn i migrationsprocessen som av olika anledningar har vårdnadshavare som inte förmår företräda deras intressen men det bedöms kunna utgöra ett visst skydd för de mest utsatta barnen, hit hör bland annat barn som utsätts för våld av sina vårdnadshavare eller vid ett återvändande riskerar exempelvis könsstympning eller tvångs gifte.

Barns rätt att komma till tals i migrationsprocessen förtydligas

Utredningen föreslår 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. Utredningens förslag innebär att rätten att komma till tals för barn enligt utlänningslagen uttryckligen gäller i alla frågor som rör barnet, inte bara i tillståndsärenden samt att det till skillnad från i dag inte finns möjlighet att underlåta att ge barnet denna möjlighet för att det bedöms olämpligt.

Övergripande förslag som rör tillgänglighet, vägledning, information med mera

Förutom de problem och begränsningar som utredningen noterat av mer processuell karaktär har en genomgående utgångspunkt varit att barns möjligheter att utkräva sina rättigheter också förutsätter att barn har kunskap om sina rättigheter och hur dessa kan tillvaratas samt har tillräcklig tillgång till information, vägledning och ett barnanpassat förfarande. Här har en rad brister och problem uppmärksamats på flera områden, lämnade förslag är därför också av övergripande och generell karaktär.

Utveckla arbetet med att göra offentliga verksamheter kända, tillgängliga och anpassade för barn

Statliga myndigheter som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter föreslås få ett fördjupat uppdrag att vidta åtgärder för att göra den egna myndighetens verksamhet, eller den verksamhet myndigheten ansvarar för, känd samt tillgänglig och anpassad för barn. Länsstyrelserna får ett särskilt uppdrag att bistå kommuner och regioner i deras arbete med att göra verksamheterna kända, tillgängliga och anpassade för barn. Barnombudsmannen får i uppdrag att bistå de berörda myndigheterna i arbetet med detta.

Det behövs sammanhållen information på nationell nivå om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter

Det saknas i dag en sammanhållen nationell informationsyta där barn och vårdnadshavare enkelt kan tillgodogöra sig information om vart de kan vända sig med klagomål på samtliga de områden där detta kan aktualiseras. Det bör vara lätt för barn och vuxna i barns närhet att få sammanhållen övergripande information om vilka myndigheter, tillsynsmyndigheter, domstolar och andra aktörer som ansvarar för olika frågor och hur barnet, själv eller genom sin vårdnadshavare, rent praktiskt kan gå till väga för att exempelvis överklaga ett beslut eller upprätta en anmälan om ett visst missförhållande. Barnombudsmannen föreslås få i uppdrag att tillhandahålla information om barns

klagomöjligheter inom olika områden. Informationen ska tillhandahållas på lämpligt sätt för bred spridning och åtkomst.

Utveckla metodstöd för kommunala och regionala informationslotsar för barn

Kommuner och regioner ansvarar för många av de områden där barns rättigheter aktualiseras, exempelvis skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. De lokala förutsättningarna och hur verksamheten är organiserad skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner. En lokal funktion, som med kunskap om de lokala förutsättningarna, ansvarar för att tillhandahålla sammanhållen information om olika insatser och som kan svara på frågor samt vägleda barn och vuxna kan därför spela en mycket viktig roll. Det kan exempelvis handla om att besvara frågor om vart barn ska vända sig vid kränkande behandling, vilka insatser ett barn med funktionsnedsättning har rätt att få i skolan eller på vilket sätt barn i kommunen kan få stöd och hjälp vid missförhållanden i hemmet. Barnombudsmannen föreslås få i uppdrag att utveckla och sprida ett metodstöd för kommuner och regioner som vill arbeta med lokala funktioner som kan informera, svara på frågor och vägleda barn och vuxna om barns rättigheter.

Utveckla kunskapen och verktygen för domstolars arbete med barnanpassade förfaranden

Domstolsförfaranden som rör barn behöver vara tillgängliga och trygga och i möjligaste mån anpassas efter barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar. Både för barn som är processbehöriga och för sin egen talan och för yngre barns medverkan är det ett grundläggande rättssäkerhetskrav att processen utformas med utgångspunkt i att barnet ska kunna vara delaktigt i processen och ges tillräcklig information och ett gott bemötande. I ett barnanpassat förfarande ingår också information och ett bra bemötande till barn som inte medverkar på förhandlingar eller för sin egen talan men som i sina ärenden ändå kan ha behov av kontakt med domstolen för frågor och information.

Det finns ett behov av ökad kunskap och utvecklade verktyg för domstolarnas arbete med barnanpassade förfaranden. Domstolsverket

föreslås därför få i uppdrag att redovisa det arbete som bedrivs och de åtgärder som vidtagits i domstolarna för att utveckla barns möjligheter till delaktighet, information och ett bra bemötande i domstolsprocesser där barn är parter eller annars berörda samt det arbete som Domstolsverket bedrivit för att ge stöd till domstolarna i detta arbete.

Förslag om ytterligare utredning av vissa frågor

Barns möjlighet att få en starkare processuell ställning och tilldelas ett eget juridiskt biträde i mål om vårdnad, boende och umgänge bör utredas

I mål om vårdnad, boende och umgänge bör barn, i likhet med barn i många andra länder, ha en möjlighet att få en starkare processuell ställning och tilldelas ett eget juridiskt biträde. Detta är särskilt angeläget i mål där det finns anledning att anta att vårdnadshavarna inte kan bevaka barnets intresse, anledning att anta att barnet har utsatts för våld eller på annat sätt har eller kan komma att fara illa eller om det av andra skäl behövs för att barnets intressen ska tillgodoses. Utan en sådan justering bedöms barn sakna fullgoda möjligheter att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. Frågan om talerätt och juridiskt biträde för barn i mål om vårdnad, boende och umgänge är en så pass omfattande och komplex fråga att det saknas möjlighet att inom ramen för denna utredning lämna konkreta förslag. Frågan bör därför utredas ytterligare.

Möjligheterna att förordna en tillfällig företrädare för barn vid intressemotsättningar mellan barn och vårdnadshavare bör utredas

Det finns ett behov av att underlätta möjligheten att förordna en tillfällig företrädare för barn i ärenden och mål där barn och vårdnadshavare, eller annan rättslig företrädare, har intressemotsättningar eller där det annars finns skäl att anta att barnets företrädare inte kan bevaka barnets intressen. Av både effektivitetsskäl och rättssäkerhetsskäl bör övervägas om denna typ av förordnanden, liksom i Finland, ska kunna beslutas av den domstol som handlägger det aktuella målet. En översyn bör göras av föräldrabalkens bestämmelser om förmyndarskap och möjligheterna att förordna en tillfällig företrädare för barn bör utredas.

Det behövs en samlad översyn av vissa frågor som rör barns processbehörighet och rätten att komma till tals

Åldersgränserna för barns processbehörighet bör ses över med syfte att skapa ett enhetligt och sammanhängande system. Det bör övervägas att, som i Finland, låta 15 år vara utgångspunkten för barns processbehörighet och därutöver en lägre ålder i tvångsvårdsärenden. Dessutom bör barns rätt att komma till tals oavsett ålder säkerställas i frågor som rör förmyndarskap och godmanskap.

Övriga bedömningar

Utredningen har även granskat klagomålsförfaranden och barns möjligheter att utkräva sina rättigheter inom hälso- och sjukvården och på skolans område. Av skäl som närmare redovisas i respektive avsnitt som rör dessa områden har utredningen dock gjort bedömningen att det för närvarande inte finns anledning att lämna förslag som rör klagomålsförfaranden för hälso- och sjukvården eller för skolan.

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

Utredningens förslag

Utredningen bedömer att det finns ett behov av en aktör som ger stöd till barn med omfattande behov av stöd och hjälp och som av olika anledningar saknar tillräckligt sådant stöd från vårdnadshavare eller andra vuxna i sin närhet. Staten bör därför bidra till att etablera barnrättsbyråer inom civilsamhällesorganisationer som bedriver verksamhet med oberoende barnombud. Staten ska finansiera, reglera och på andra sätt bidra till att barnrättsbyråerna utvecklas och fungerar på bästa sätt.

Målsättningen är att det på sikt ska finnas barnrättsbyråer som erbjuder verksamhet med oberoende barnombud i varje län. Etablerandet av barnrättsbyråer med oberoende barnombud bör ske stegvis och inledas med en försöksverksamhet. Utredningens lämnar förslag på en förordning om statsbidrag till försöksverksamhet med barnrättsbyråer som bedriver verksamhet med oberoende barnombud.

Socialstyrelsen föreslås bli ansvarig myndighet för beslut om bidrag och ges i uppdrag att, i dialog med bland annat Barnombudsmannen och länsstyrelserna, samordna och utvärdera försöksverksamheten med barnrättsbyråer som bedriver verksamheten oberoende barnombud.

Närmare om behovet av en ny stödfunktion för barn

Utredningen ser ett behov av en ny aktör som ger stöd till barn med omfattande behov av stöd och hjälp och som av olika anledningar saknar tillräckligt sådant stöd från vårdnadshavare eller andra vuxna i sin närhet. Det kan rent praktiskt handla om att informera och förklara beslut och processer, stödja barnet i kontakt med myndigheter genom att exempelvis medverka på möten med socialtjänst och skola, hjälpa barnet att få sin röst hörd i olika processer eller bistå vid framförandet av anmälningar och klagomål. Inte minst ser utredningen ett behov av en funktion som kan vara ett kontinuerligt och tryggt stöd för barn i utsatta situationer och vars ansvar och lojalitet bara gäller barnet.

Den stödfunktion för barn som utredningen ser behov av innebär inte att befintligt ansvar och uppgifter fråntas kommuner, regioner eller andra myndigheter eller samordnande offentliga funktioner. Stödfunktionen för barn föreslås inte få några befogenheter att fatta beslut eller samordna myndighetsverksamhet och inte heller att företräda barn rättsligt i vårdnadshavares ställe. Den stödfunktion utredningen ser behov av kompletterar myndigheternas ansvar och uppgifter genom att i olika processer och sammanhang utifrån det enskilda barnets behov verka som stöd och röst för de barn som saknar tillräckligt sådant stöd från vårdnadshavare eller andra vuxna. Funktionen kan på så sätt bidra till att barn i större utsträckning får de insatser de har behov av och sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda. Utgångspunkten är att verksamheten inte ska vara konflikt-drivande utan tvärtom tjäna som en brygga mellan enskilda och myndigheter och bidra till ökad tillit och förtroende.

Varför ska stödfunktionen för barn bedrivas inom civilsamhällesorganisationer?

Utredningens bedömning är att det finns flera fördelar med att den nya stödfunktionen för barn i utsatta situationer är oberoende och organiseras av civilsamhället. Detta utesluter inte att det också är viktigt att utveckla och stärka socialtjänstens och andra myndigheters förutsättningar att långsiktigt förebygga och ge stöd till barn som på olika vis far illa.

Sammanfattningsvis ser utredningen följande fördelar med att föreslagna funktion finns i civilsamhället:

- En oberoende aktör bedöms kunna hjälpa och stötta barnet inom flera olika områden utan att hindras av det uppdrag eller regelverk som styr en myndighet eller de ibland organisatoriska hinder som kan finnas mellan olika myndigheter.
- Barn som inte blivit trodda när de har berättat om övergrepp eller som utsatts för kränkningar inom ramen för samhällsinsatser, kan uppleva en misstro mot myndigheter och sakna tilltro till att de ska få den hjälp de behöver. En barnombudsverksamhet i en civilsamhällesorganisation kan tjäna som en brygga mellan det enskilda och det allmänna och överbrygga konflikter och svårigheter i kommunikationen.
- En oberoende aktör är en extra garant för att barn i utsatta situationer har någon att vända sig till när det allmänna brister eller om den som ska ansvara för barnets säkerhet och trygghet inom ramen för samhällets insatser är den som samtidigt utsätter barnet för våld eller kränkningar.
- Barnet kan känna sig trygg i att det oberoende barnombudet arbetar på barnets uppdrag och inte har lojalitet gentemot exempelvis kollegors beslut, budgetförutsättningar, vårdnadshavare eller andra uppdrag.
- Verksamheten med oberoende barnombud kan stötta och hjälpa barn utan att samtidigt vara en aktör eller institution med befogenheter att fatta beslut om barnet.
- En oberoende aktör är fri att på ett konstruktivt sätt framföra kritik och påtala brister i offentlig verksamhet på ett sätt som kan hjälpa det enskilda barnet men också på längre sikt bidra till utvecklingen av offentlig verksamhet och till att missförhållanden upptäcks och avhjälps.

Närmare om genomförandet

Utredningens förslag innebär att etablerandet av barnrättsbyråer med oberoende barnombud sker stegvis och inleds med en försöksverksamhet. Genom att inleda med en försöksverksamhet i vissa delar av landet skapas förutsättningar för att de verksamheter som etableras håller hög kvalitet och att verksamheterna sedan successivt kan byggas ut.

I lämnat förslag konkretiseras verksamheternas innehåll och syfte, vilka krav som ska ställas på verksamheterna, hur de ska finansieras och hur de ska följas upp. Ambitionen är att den faktiska försöksverksamheten med barnrättsbyråer ska kunna erbjuda verksamhet med oberoende barnombud från och med första halvåret 2025.

