

Socialdepartementet
Enheten för familj och sociala tjänster
Charlotte Palmstierna

Remissyttrande från ECPAT Sverige Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

ECPAT Sverige (ECPAT) är en ideell organisation som arbetar mot kommersiell sexuell exploatering av barn; som människohandel med barn för sexuella syften, dokumenterade sexuella övergrepp (barnpornografi) och utnyttjande av barn i samband med resande. ECPAT Sverige arbetar mot den globala barnsexhandeln, men fokuserar på brott som begås i Sverige, av svenskar utomlands eller på nätet.

ECPAT har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, och vill utifrån sitt uppdrag lämna följande yttrande.

SAMMANFATTNING

ECPAT välkomnar att barnkonventionen blir svensk lag och *tillstyrker samtliga förslag* i betänkandet med undantag för förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, som faller utanför organisationens uppdrag.

UTREDNINGENS UPPDRAG OCH BAKGRUND

ECPAT välkomnar barnrättsutredningens uppdrag att kartlägga inom särskilt angelägna områden hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen och de två fakultativa protokollen som Sverige tillträtt.

ECPAT välkomnar regeringens uttalade vilja att ge barnkonventionen ställning som svensk lag genom ge barnrättsutredningen i uppdrag att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen. ECPAT delar utredarens bild av att det finns en rad brister när det gäller genomslaget för barnets rättigheter enligt konventionen och välkomnar viljeyttringen att, vid sidan av fortsatt transformering, inkorporera barnkonventionen.

ECPAT anser dock att det är en allvarlig brist att utredningens direktiv inte omfattade en översyn av inkorporering av det fakultativa protokollet om handeln med barn, barnpornografi och barnprostitution samt det fakultativa protokollet om en internationell klagomekanism för barn.

UTREDNINGENS FÖRSLAG OCH ÖVERVÄGANDEN (avsnitt 10)

10.1 Förslaget till lag om Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter

Artiklarna 1 – 43.1 och artikel 44.6 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter ska i originaltexternas lydelse gälla som lag här i landet. Originaltexterna ska ha samma giltighet. Konventionernas engelska och franska originaltexter finns tillsammans med en svensk översättning intagna som bilaga till denna lag.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag om inkorporering av barnkonventionen.

ECPAT anser att det är beklagligt att utredningens direktiv inte omfattade de fakultativa protokollen som Sverige har tillträtt, detta går emot helhetsperspektivet av barnkonventionen och barnrättskommitténs tydliga ställningstagande om status och betydelse av barnets mänskliga rättigheter som universella, odelbara och samverkande. ECPAT anser därför att denna fråga bör ses över igen samt frågan om att ratificera och inkorporera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen.

Sverige har fått kritik från Barnrättskommittén specifikt gällande brister gällande skyddet av barn från sexuell exploatering i svensk lagstiftning. Barnrättskommittén är bekymrad över att ”Sverige i sin lagstiftning inte särskilt definierar och förbjuder alla de brott som anges i artiklarna 1, 2 och 3 i det fakultativa protokollet” samt ”säkerställa att alla barn som har utsatts för övergrepp, särskilt barn över 15, ges ett fullgott rättsligt skydd.”¹ ECPAT anser därför att det är av yttersta vikt att vidta de åtgärder som krävs för att barnkonventionens bestämmelser får genomslag i den svenska lagstiftningen.

10.2 Förslaget till ändring i brottsbalken

En särskild straffbestämmelse om misshandel av barn införs. För ett sådant brott döms en förälder eller en person under vars fostra, vård eller tillsyn ett barn står och som tillfogar barnet kroppsskada, sjukdom eller smärta eller utsätter barnet för våld eller försätter barnet i vanmakt eller något annat sådant tillstånd. Till skillnad från vad som gäller för misshandel krävs alltså inte att våldet har orsakat smärta. Straffet för misshandel av barn är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i lägst ett år och högst sex år eller om brottet är synnerligen grovt till fängelse i lägst fyra och högst tio år. Brotten benämns misshandel av barn respektive grov misshandel av barn.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag om ändring i brottsbalken och delar utredarens bild att bestämmelsen knyter straffansvaret tydligare till artikel 19 i barnkonventionen och till det s.k. agaförbudet i 6 kap. 1 § föräldrabalken. ECPAT anser dock att varje barn som bor eller befinner sig i Sverige har rätt till lika starkt skydd mot våld i enlighet med artikel 2 i barnkonventionen och föreslår därför att det tydliggörs i den kommande propositionen att

¹ CRC/C/OPSC/SWE/CO/1, p. 11

personkretsen som föreslås i lagen är en icke uttömmande uppräkningslista.

Barnrättskommittén har rekommenderat Sverige att göra mer för att skydda barn mot våld och övergrepp.² ECPAT ser mycket allvarig på att barn som utsätts för våld inte har ett likvärdigt skydd som vuxna. Då det framkommer av utredningen att det ställs höga krav på barnets utsaga och förmåga att beskriva smärta tillsammans med att domstolen har begränsad kunskap om att värdera barnets utsaga anser ECPAT att den nya bestämmelsen bör omfatta alla barn som utsätts för våld, oavsett vem som utför handlingen. Även barn som utsätts för våld av en person som inte ingår i den personkrets som föreslås i utredningen kan ha svårt att uttrycka eller beskriva en smärtupplevelse och ska skyddas mot våld.

Den personkrets som omfattas av utredarens förslag är föräldrar och personer under vars fostran, vård eller tillsyn barnet står. ECPAT anser att alla vuxna ska omfattas av bestämmelsen men tillstyrker utredningens synpunkter om att när föräldrar och omsorgspersoner utövar våld innebär detta en försvårande omständighet då brottet begås av en person som barnet ska kunna känna tillit till och står i beroendeförhållande till.

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

I förvaltningslagen införs en ny bestämmelse enligt vilken barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i ärenden som rör barn. Ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. En i princip likalydande bestämmelse införs, såvitt gäller mål som rör barn, i förvaltningsprocesslagen.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag såtillvida att barnets bästa blir utrett och särskilt beaktas. För att tydliggöra kopplingen mellan principen om barnets bästa och artikel 12 föreslår ECPAT att förslaget kompletteras med ”den information som barnet får ska anpassas till barnets ålder, mognad och andra individuella förutsättningar. Den som lämnar informationen ska så långt det är möjligt försäkra sig om att barnet har förstått informationen”.

ECPAT ser positiva till utredningens förslag om att principen om barnets bästa och principen om barnets rätt att komma till tals får en starkare ställning i förvaltningslagen och i förvaltningsprocesslagen. Utredaren har kommit fram till att dessa principer inte fått tillräckligt genomslag i praktiken och att kunskap om innebörden av dessa artikel är begränsad. ECPAT anser dock att bestämmelsen bör förtydligas för att tydliggöra kopplingen mellan dessa principer samt för att visa på vikten av information som en förutsättning för den dialog som bara kan komma till stånd om mottagaren förstår den information som ges.

ECPAT anser att ett stycke bör läggas till och att domstolen är ansvarig för att försäkra sig om att barnet förstått men kan uppdra åt exempelvis barnets ställföreträdare att informera

² CRC/C/SWE/CO/5, p. 28
ECPAT Sverige
Sankt Göransgatan 66
112 33 Stockholm

barnet.

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

ECPATs synpunkter gällande lagförslaget utvecklas under avsnitt 10.3.

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

Bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10§ i utlänningslagen får en tydligare koppling till artikel 3 i barnkonventionen genom att det i lagen uttryckligen anges att barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i fall som rör ett barn. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag.

I utlänningslagen införs en bestämmelse som tydliggör att barnet ska få relevant information om exempelvis sina rättigheter, handläggningen, de beslut som kan komma att fattas och dess konsekvenser. Barnet ska också informeras om beslut varigenom ärendet avgörs och de skäl som bestämt utgången. Informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och andra individuella förutsättningar. Den som lämnar information ska så långt som möjligt försäkra sig om att barnet förstått informationen. Ett barn ska ges möjligheter att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag.

ECPAT anser att det är av yttersta vikt att den som lämnar information till barnet har särskild kompetens av att möta barn i kris och god kunskap om de barnspecifika skäl för asyl som ECPAT anser bör omfattas av UtL. Migrationsverket bör dessutom anlita tolkar som kan bistå barnet vid en personlig intervju. Det kan förekomma motstridiga intressen mellan föräldrar och barn i asylprocessen vilket kan skapa en lojalitetskonflikt för barnet. Det är därför viktigt att barnet kan höras utan sina föräldrar. ECPAT är positivt inställda till att olämplighetsrekvisitet nu tas bort då detta rekvisit har fått mycket kritik för att inte vara förenligt med barnkonventionen.³

ÖVRIGA KOMMENTARER OCH SYNPUNKTER

5.1 Barn i migrationsprocessen

Om barnkonventionen får status som svensk lag kommer EU-rätten ha företräde vid en eventuell konflikt. ECPAT anser därför att det finns skäl att titta närmre vilka eventuella konflikter som skulle kunna uppstå vid tillämpningen om den föreslagna lagen om barnkonventionen och EU-rätten för att säkerställa rättigheterna för barn i migrationsprocessen.

³ CRC/C/SWE/CO/5, p. 20
ECPAT Sverige
Sankt Göransgatan 66
112 33 Stockholm

5.1.6 Våra bedömningar och förslag

I ärenden där sökanden är ett barn måste barnets skäl för ansökan utredas och framgå av Migrationsverkets beslut. Migrationsverkets bedömning av skälen för ansökan måste ha barnet i fokus.

ECPAT delar utredningens bedömning men anser att utlänningslagen (2005:716) måste ändras och omfatta barnspecifika skäl för asyl.

ECPAT arbetar mot kommersiell sexuell exploatering av barn och har vid flertalet gånger uppmärksammat att barn i asylprocessen, särskilt ensamkommande barn, riskerar att exploateras sexuellt. Förenta Nationernas kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) har lyft att konventionsstaterna måste bedöma de specifika grunder för förföljelse som gäller barn så som risken att utsättas för människohandel eller barnäktenskap.⁴ I utredningen framkommer det att barnets egna skäl till asyl prövas i mycket liten utsträckning. Barnrättskommittén har i sina senaste rekommendationer uppmärksammat att personal på Migrationsverket behöver mer utbildning om artikel 3 i barnkonventionen.⁵ ECPAT är oroade över att principen om barnets bästa inte fått tillräckligt genomslag i de områden som kartläggningen omfattade och anser därför att ytterligare åtgärder bör genomföras för att säkerställa barnets rättigheter. ECPAT anser därför att barnspecifika skäl för förföljelser ska ses som skäl för asyl.

6.3 Förbättrat genomslag för barnkonventionen

6.3.1 Lagstiftningsåtgärder

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

ECPAT delar utredningens bedömning.

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

ECPAT delar utredningens bedömning och vill särskilt lyfta fram att barnet som målsägande inte har någon rätt att komma till tals i reglerna i BrB och rättegångsbalken.

Barn som har utsatts för sexuell exploatering har inte omfattats av utredningens kartläggning men de är en utsatt grupp som har rätt att uttrycka sina åsikter. Av utredningen framkommer det att principen om barnets rätt att komma till tals inte fått tillräckligt genomslag och att de barn som faktiskt hörs inte frågas om det som samtalen syftar till att utreda. I kartläggningen antyder det att det finns en syn på barnet inom flera områden där barnet ska skyddas från att delta snarare än att skyddas i sitt deltagande. ECPAT anser därför att det finns anledning att

⁴ CRC/C/GC/C, p. 74.

⁵ CRC/C/SWE/CO/5, p. 18b.

titta närmre på vilket genomslag artikel 12 har fått även när det gäller andra bestämmelser i BrB och rättegångsbalken.

Utredningen föreslår att om det i förslagen i ett betänkande har betydelse för barns rättigheter, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. En bestämmelse om detta tas in i 15§ kommittéförordningen.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag.

6.3.2 Möjlighet att kunna utkräva rättigheterna

Utredningen föreslår 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. Barnombudsmannen får i uppdrag att bistå de berörda myndigheterna i arbetet med detta.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag.

Utredningen listar ett antal myndigheter som de anser är centrala för genomförandet av barnets rättigheter och att uppdragen lämpligen ges i myndigheternas regleringsbrev. ECPAT ställer sig positiva till utredningens förslag men ställer sig undrande till vilka myndigheter som inte är centrala för barnets rättigheter. ECPAT anser att det uttryckligen ska stå i regleringsbrevet att om en myndighet inte anser att dennes uppdrag och verksamhet inte rör barn så ska detta motiveras i samråd med Barnombudsmannen. ECPAT delar utredningens förslag om att Barnombudsmannen ska bistå myndigheterna med detta uppdrag.

Utredningen anser att regeringen bör utreda om Barnombudsmannen bör ges möjlighet att föra talan för enskilda i de fall frågan är av särskild betydelse för rättstillämpningen eller på annat sätt av särskilt intresse för genomförandet av barnkonventionen.

ECPAT tillstyrker utredningens bedömning men anser att Barnombudsmannen bör ha ett bredare mandat att föra talan för enskilda.

ECPAT ställer sig positiva till att Barnombudsmannens mandat utreds. Detta är en fråga som lyfts av många organisationer i Sverige och som Barnrättskommittén har rekommenderat Sverige att vidta alla lämpliga åtgärder för att åtgärda. Barnrättskommittén anser att Barnombudsmannens mandat ska omfatta att ta emot, utreda och hantera klagomål från barn på ett sätt som präglas av lyhördhet inför barnet.⁶

ECPAT instämmer i rekommendationerna från Barnrättskommittén men anser att utredningen inte ska begränsas till de områden som föreslås i utredningen. ECPAT anser att utredningen bör se över om Barnombudsmannen ska ges befogenhet att utreda och besluta i

⁶ CRC/C/SWE/CO/5, p. 14
ECPAT Sverige
Sankt Göransgatan 66
112 33 Stockholm

samtliga ärenden som barn själva anmält till myndigheten. ECPAT anser även att Barnombudsmannen ska ha möjlighet att företräda enskilda barn i domstol. Dessa förslag ligger helt i linje med de som myndigheten själva föreslår i sin rapport om barns och ungas klagomöjligheter.⁷ Utredningen bör dessutom ge Barnombudsmannen i uppdrag att kartlägga vilka barn som idag kontaktar myndigheten, vilka rättighetsområden kontakterna gäller med syfte att tillgängliggöra verksamheten för de barn som idag inte kontaktar verksamheten. Kartläggningen bör genomföras utifrån ett barnrättsperspektiv.

ECPAT anser att det är olyckligt att utredningen inte omfattade en ratificering av det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om en internationell klagomekanism för barn. ECPAT vill betona att det är av yttersta vikt att det finns en möjlighet för barn att klaga om deras rättigheter kränks. Idag finns det stora brister när det gäller barns rätt att klaga om deras rättigheter kränks, något som Barnombudsmannens rapport visar.⁸ ECPAT anser därför att regeringen omgående bör ratificera det tredje tilläggsprotokollet och att utredningen om Barnombudsmannens mandat omfattar möjligheten att företräda barn i den processen.

Utredningen föreslår att regeringen ska under en treårsperiod genomföra ett kunskapslyft för att höja kompetensen om barnkonventionen, de fakultativa protokoll som Sverige har tillträtt och barnets rättigheter bland olika yrkesgrupper som arbetar i statliga och kommunala myndigheter.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag.

ECPAT är positiva till utredarens förslag om ett kunskapslyft och ser detta förslag som en förutsättning för en säker rättstillämpning för barn. ECPAT anser att kunskapslyftets åtgärder ska, tillsammans med ovanstående uppdrag om att tillgängliggöra myndigheter för barn, finnas i myndigheternas regleringsbrev med tydliga indikatorer för att säkerställa att satsningen ger önskat resultat och ändamålsenlig kompetens under de 3 år som kunskapslyftet pågår.

Utredningen anser att för att höja kompetensen hos relevanta yrkesgrupper bör det säkerställas att högskoleutbildningar för dessa omfattar barnets rättigheter.

ECPAT delar utredningens bedömning.

ECPAT har sedan ett decennium tillbaka arbetat med att utbilda juriststudenter och rättsväsendet om barnets rättigheter och det fakultativa protokollet om handeln med barn, barnprostitution och barnpornografi. Dagligen fattar jurister beslut som rör barn som utsatts för sexualbrott, trots att de inte alltid har fått de verktyg som behövs. Barnet kan känna sig mer eller mindre tryggt att berätta om övergrepp: det kan finnas en skam inför vad som skett

⁷ Barnombudsmannen, *Barns och ungas klagomöjligheter – Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjligheter att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks*, 2016, s. 33.

⁸ Ibid

och en önskan att skydda en förövare som kanske är närstående. ECPAT har därför aktivt drivit frågan om att alla som kommer att arbeta för eller med barn behöver obligatorisk utbildning om barnets rättigheter.

När ECPAT 2015, tillsammans med ELSA, gjorde en översyn av utbudet på barnrätt på landets juristutbildningar blev resultatet nedslående. Resultatet visar att utbildning om barnets rättigheter förekommer som enskilda inslag i kurser och i ett fåtal böcker i kurslitteraturen på de flesta av universiteten. Samtliga projektgrupper som deltagit i kartläggningen anser att utbildningen om barnets rättigheter brister på juristutbildningen. Trots att projektgrupperna kan konstatera att utbildning om barnets rättigheter förekommer som enskilda inslag i kurser, och i ett fåtal böcker i kurslitteraturen på de flesta av universiteten, är det inte tillräckligt. Detta kan leda till att Sveriges blivande jurister inte på ett rättssäkert sätt kan tolka, analysera och tillämpa barnets rättigheter i praktiken.⁹ ECPAT anser därför att det finns anledning att i det fortsatta transformeringsarbetet se över högskolelagens krav för examina för de professionella som i sina yrken kommer att möta barn för ett bättre genomslag av barnets rättigheter. Krav på kunskap om barnets rättigheter finns redan i dag när det gäller exempelvis förskolelärarexamen.

Utredningen bör utreda hur etableringen av oberoende, lokala barnrättighetsbyråer kan främjas ekonomiskt.

ECPAT delar utredningens bedömning.

ECPAT ställer sig positiva till att etableringen av lokala barnrättighetsbyråer förutsatt att dessa byråer drivs av personer som är lämpliga för uppgiften och drivs av ett barnrättsperspektiv i sin verksamhet. ECPAT vill betona att etableringen av oberoende barnrättighetsbyråer inte ska ses som ett substitut för statliga och kommunala instanser dit barn kan vända sig om deras rättigheter kränks. De oberoende barnrättighetsbyråerna kan fungera som en stödfunktion för barnet särskilt från den myndighet som fattar beslut som rör barnet.

7.5 Vårt förslag till inkorporering av barnkonventionen

7.5.1 Utgångspunkter

För att barnets rättigheter ska få önskat genomslag krävs, vid sidan av inkorporering, fortsatt transformering. Det krävs därutöver en kombination av olika åtgärder såsom lagstiftning, information, utbildning och samordning mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället.

ECPAT delar utredningens bedömning.

⁹ ECPAT och ELSA Sweden, *Barnets rätt på juristutbildningen - En kartläggning av den obligatoriska utbildningen om barnets rättigheter, inklusive kommersiell sexuell exploatering av barn, på Sveriges juristutbildningar*, 2015.

ECPAT välkomnar de lagstiftningsförslag som lämnas av utredningen och anser att det finns anledning att titta närmre på vilket genomslag artikel 12 har fått även när det gäller andra bestämmelser i BrB och rättegångsbalken i det fortsatta transformeringsarbetet.

7.8 Tolkningen av barnkonventionen

7.8.6 Vilken ytterligare vägledning behövs?

Det finns behov av att utforma en skriftlig vägledning för tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen. En sådan väglednings bör utgå från ett svenskt perspektiv och ta sikte på svenska förhållanden. Vägledningen bör finnas samlad på ett ställe och vara lättillgänglig.

ECPAT delar utredningens bedömning.

ECPAT tillstyrker utredningen i att det finns ett behov av att utforma en skriftlig vägledning för tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen. ECPAT anser därför att Domstolsverket ges årligen i uppdrag, med stöd från Barnombudsmannen som expertmyndighet, att utforma en vägledning som utgår från ett svenskt perspektiv och ta sikte på svenska förhållanden. Vägledningen ska utgå från barnkonventionens helhet, inte bara artikel för artikel, så att barnets mänskliga rättigheters ömsesidiga beroende och odelbarhet respekteras. Vägledningen ska även inkludera praxis, doktrin och övriga rättskällor.

ECPAT framhåller vikten att barnkonventionen beaktas som en integrerad helhet, inte bara artikel för artikel, så att barnets mänskliga rättigheters ömsesidiga beroende och odelbarhet respekteras.

Stockholm 2016-10-14

För ECPAT Sverige,



Anders L. Pettersson
Generalsekreterare

