

FN:s kommitté för barnets rättigheter

**Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 2 (2002)
Rollen för oberoende nationella institutioner för mänskliga
rättigheter i arbetet med att främja och skydda barnets
rättigheter**

Översättning december 2012

Reviderad mars 2014

Originalspråk: Engelska

FN:S KOMMITTÉ FÖR BARNETS RÄTTIGHETER

CRC/GC/2002/2

Trettioandra sessionen

Rollen för oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter i arbetet med att främja och skydda barnets rättigheter

1. Enligt artikel 4 i konventionen om barnets rättigheter är konventionsstaterna skyldiga att "vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention". Oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter är en viktig mekanism för främja och säkerställa konventionens genomförande, och kommittén för barnets rättigheter anser att konventionsstaterna genom att ratificera konventionen har åtagit sig att inrätta sådana institutioner för att säkerställa att konventionen genomförs och för att verka för ett universellt förverkligande av barns rättigheter. Därför har kommittén välkomnat att ett antal konventionsstater inrättat nationella institutioner för mänskliga rättigheter samt barnombudsmän och liknande oberoende organ som främjar och granskar genomförandet av konventionen.

2. Kommittén utfärdar denna allmänna kommentar för att uppmuntra konventionsstaterna att inrätta en oberoende institution som ska verka för och granska genomförandet av konventionen och för att stödja staterna i detta genom att formulera de viktigaste komponenterna i sådana institutioner och den verksamhet som de ska bedriva. Om sådana institutioner redan har inrättats uppmanar kommittén staterna att göra en översyn av institutionernas status och hur framgångsrikt de verkar för och skyddar barns rättigheter enligt konventionen och andra relevanta internationella instrument.

3. Världskonferensen om mänskliga rättigheter 1993 bekräftade genom Wiendeklarationen och Wienhandlingsprogrammet "den betydelsefulla och konstruktiva roll som nationella institutioner spelar för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna" och uppmuntrade till "inrättande och förstärkning av nationella institutioner". Förenta nationernas generalförsamling och Förenta Nationernas kommission för de mänskliga rättigheterna har upprepade gånger uppmanat till inrättande av nationella institutioner för mänskliga rättigheter och understrukit den betydelsefulla roll som dessa spelar för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna och öka allmänhetens medvetenhet om dessa rättigheter. I sina allmänna riktlinjer för periodiska rapporter begär kommittén att konventionsstaterna ska lämna information om "alla självständiga organ som inrättats för att främja och skydda barnets rättigheter [...]"¹. Kommittén tar följaktligen konsekvent upp denna fråga i dialog med konventionsstaterna.

4. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör inrättas i enlighet med principerna om ställningen för nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna (Parisprinciperna) som antogs av generalförsamlingen 1993² och överlämnades av kommissionen för mänskliga rättigheter 1992.³ Dessa minimalistandarder innehåller vägledning för inrättande, kompetens, ansvar, sammansättning (inklusive pluralism), självständighet, arbetsmetoder och domstolsliknande verksamhet för sådana nationella organ.

5. Både vuxna och barn behöver oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter som skyddar deras mänskliga rättigheter, men det finns skäl att säkerställa att barns mänskliga rättigheter får särskild uppmärksamhet. De skälen är bland annat följande: barn är på grund av sin utvecklingsnivå särskilt utsatta för kränkningar av mänskliga rättigheter, det tas fortfarande sällan hänsyn till deras åsikter, de flesta barn har inte rösträtt och kan inte spela en meningsfull roll i att påverka de politiska processer som avgör regeringars insatser för mänskliga rättigheter, det är mycket svårt för barn att använda rättsväsendet för att skydda sina rättigheter eller för att söka

¹ Allmänna riktlinjer angående formen för och innehållet i periodiska rapporter som ska lämnas in av konventionsstaterna enligt artikel 44.1b i konventionen (CRC/C/58), punkt 18.

² Principer angående tillståndet för nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna ("Parisprinciperna"), Förenta Nationernas generalförsamlings resolution 48/134 av den 20 december 1993, bilaga.

³ Resolution 1992/54 från Förenta Nationernas kommission för de mänskliga rättigheterna av den 3 mars 1992, bilaga.

upprättelse för kränkningar av dessa rättigheter, barns tillgång till organisationer som kan skydda deras rättigheter är i allmänhet begränsad.

6. Specialiserade oberoende institutioner för barns mänskliga rättigheter, barnombudsmän eller kommissionärer för barns rättigheter har upprättats i allt fler konventionsstater. När resurserna är begränsade är det viktigt att säkerställa att tillgängliga resurser används där de gör mest nytta för att främja och skydda allas mänskliga rättigheter, även barns. I detta sammanhang torde det bästa vara att utveckla en bred nationell institution för mänskliga rättigheter som även omfattar särskilt fokus på barn. Inom en sådan organisations struktur ska det ingå antingen en identifierbar ombudsman med specifikt ansvar för barns rättigheter eller en särskild sektion eller avdelning med ansvar för barns rättigheter.

7. Kommittén anser att varje stat behöver en oberoende institution för mänskliga rättigheter med ansvar för att främja och skydda barns rättigheter. Det viktigaste för kommittén är att institutionen, oavsett utformning, ska kunna övervaka efterlevnaden av, verka för och skydda barns rättigheter, oberoende och med verkligt genomslag. Det är mycket viktigt att främjande och skydd av barns rättigheter blir ett standardinslag i all verksamhet, och att alla institutioner för mänskliga rättigheter som finns i ett land samarbetar för att uppnå detta.

Mandat och befogenheter

8. Institutionerna för mänskliga rättigheter bör om möjligt vara förankrade i konstitutionen, och ska åtminstone ha ett lagstadgat mandat. Kommittén anser att deras mandat bör ha ett så brett tillämpningsområde som möjligt för att främja och skydda mänskliga rättigheter, och bör omfatta konventionen, dess fakultativa protokoll och andra relevanta internationella instrument för mänskliga rättigheter, så att det helt omfattar barns mänskliga rättigheter, särskilt deras medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Lagstiftningen bör innehålla bestämmelser som fastställer specifika funktioner, befogenheter och skyldigheter beträffande barn, kopplade till konventionen och dess fakultativa protokoll. Om en institution för mänskliga rättigheter inrättades innan konventionen antogs, eller utan att uttryckligen omfatta den, bör nödvändiga åtgärder vidtas, inklusive ny eller ändrad lagstiftning, för att garantera att institutionens mandat överensstämmer med principerna och bestämmelserna i konventionen.

9. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör ges de befogenheter som behövs för att de ska kunna fullgöra sitt mandat, inklusive befogenheter att höra alla personer och skaffa all information och dokumentation som krävs för att bedöma situationer som faller inom deras behörighet. Dessa befogenheter ska omfatta främjande och skydd av alla barns rättigheter inom ramen för konventionsstatens jurisdiktion, inte enbart i förhållande till staten, utan i förhållande till alla relevanta offentliga och privata organ.

Inrättandeprocessen

10. Inrättandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter ska präglas av samråd, vara inkluderande och transparent, initieras och stödjars på högsta regeringsnivå och omfatta alla statliga instanser samt hela lagstiftningen och civilsamhället. För att säkerställa sitt oberoende och sin effektivitet måste institutionerna ha tillräcklig infrastruktur, finansiering (inklusive särskild finansiering för barns rättigheter inom bredare institutioner) och personal, lämpliga lokaler och frihet från finansiell kontroll som kan påverka deras oberoende.

Resurser

11. Kommittén inser att det här är en mycket känslig fråga och att konventionsstaterna har olika stora ekonomiska resurser, men anser staterna är skyldiga att ge rimlig finansiering till nationella institutioner för mänskliga rättigheters verksamhet med hänsyn till artikel 4 i konventionen. Om en

nationell institution för mänskliga rättigheter inte har råd att faktiskt fullgöra sina befogenheter blir mandaten och befogenheterna meningslösa eller får begränsad verkan.

Pluralistisk representation

12. De nationella institutionerna för mänskliga rättigheter ska säkerställa att deras sammansättning innehåller en pluralistisk representation av de olika delar av civilsamhället som arbetar för att främja och skydda mänskliga rättigheter. De ska sträva efter att engagera bland annat: icke-statliga organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter, mot diskriminering och för barns rättigheter, inklusive barn- och ungdomsledda organisationer, fackföreningar, sociala organisationer och yrkesorganisationer (läkar-, advokat-, journalist- och forskarförbund och liknande), universitet och experter, inklusive experter på barns rättigheter. Statliga myndigheter ska enbart delta som rådgivare. De nationella institutionerna för mänskliga rättigheter ska ha lämpliga och genomskådliga utnämningförfaranden, som omfattar ett öppet och konkurrenspräglat urvalsförfarande.

Rättsmedel vid kränkningar av barns rättigheter

13. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter måste ha befogenhet att hantera enskilda klagomål och framställningar och att genomföra utredningar, inklusive sådana som lämnats in av eller på uppdrag av barn. För att kunna genomföra sådana utredningar effektivt måste de ha befogenhet att kalla och ställa frågor till vittnen och få tillgång till relevant dokumenterad bevisning och platser för frihetsberövande. De är också skyldiga att sträva efter att garantera effektiva rättsmedel – oberoende rådgivning, rättsligt biträde och klagomål – vid alla typer av kränkningar av barns rättigheter. När det är lämpligt ska dessa institutioner också genomföra medling och förlikning vid klagomål.

14. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter ska ha befogenhet att stödja barn som driver rättsprocesser, inklusive befogenheten att a) i institutionens namn driva mål som rör barns frågor och b) ingripa i domstolsprocesser för att informera domstolen om den människorättsproblematik som finns i målet.

Tillgänglighet och deltagande

15. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter ska vara geografiskt och fysiskt tillgängliga för alla barn. I enlighet med andan i artikel 2 i konventionen ska de proaktivt rikta sig till alla grupper av barn, särskilt de barn som är mest utsatta och missgynnade, som exempelvis omhändertagna eller frihetsberövade barn, barn som tillhör minoritetsgrupper och ursprungsbefolkningar, barn med funktionsnedsättning, barn som lever i fattigdom, flyktbarn och invandrabarn, gatubarn och barn med särskilda behov på områden som kultur, språk, hälso- och sjukvård samt utbildning. Lagstiftning som rör nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör omfatta institutionens rätt att under konfidentiella former ha öövervakad kontakt med barn i alla former av alternativ omvårdnad och vid alla institutioner där barn vistas.

16. Nationella institutionerna för mänskliga rättigheter har en viktig roll i arbetet för att främja respekt för barns åsikter i alla frågor som rör barnet, i enlighet med artikel 12 i konventionen, både hos regering och samhället i stort. Denna grundprincip ska tillämpas vid inrättande och organisering av och verksamhet inom nationella institutioner för mänskliga rättigheter. Institutionerna måste säkerställa att de har direkt kontakt med barn och att barn blir involverade och konsulterade på ett lämpligt sätt. Till exempel kan barnråd inrättas som rådgivande organ för dessa institutioner, för att underlätta barns deltagande i frågor som rör dem.

17. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör utforma särskilt anpassade rådgivningsprogram och kreativa kommunikationsstrategier för att garantera att artikel 12 i

konventionen efterlevs helt. De ska fastställa ett antal sätt som gör det lätt för barn att kommunicera med institutionen.

18. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter måste ha rätt att rapportera direkt och oberoende (även av staten) om situationen för barns rättigheter till allmänheten och till parlamentariska organ. Konventionsstaterna måste därför säkerställa att en årlig debatt hålls i parlamentet för att ge parlamentets ledamöter möjlighet att diskutera dessa institutioners arbete för barns rättigheter och statens efterlevnad av konventionen.

Rekommenderad verksamhet

19. Följande är en vägledande, men inte uttömmande, lista över innehållet i den verksamhet som nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör bedriva i samband med genomförandet av barns rättigheter i enlighet med konventionens grundläggande principer. Institutionerna bör:

a) utreda alla situationer där barns rättigheter kränks, antingen efter anmälan eller på eget initiativ, inom räckvidden för sitt mandat

b) genomföra undersökningar om frågor som rör barns rättigheter

c) förbereda och offentliggöra yttranden, rekommendationer och rapporter, antingen på begäran av nationella myndigheter eller på eget initiativ, om alla frågor som rör främjande och skydd av barns rättigheter

d) fortlöpande bevaka om lag och praxis för alla frågor som rör skydd av barns rättigheter är lämpligt utformade och har effekt

e) verka för att nationella lagar, regler och praxis ska harmoniseras med konventionen, dess fakultativa protokoll och andra internationella människorättsinstrument, samt verka för en effektiv implementering av dessa, bland annat genom att tillhandahålla råd till allmänna och privata organ vid tolkning och tillämpning av konventionen

f) säkerställa att de som är ansvariga för att utforma landets ekonomiska politik tar hänsyn till barns rättigheter när nationalekonomiska planer och utvecklingsplaner utformas och utvärderas,

g) granska och rapportera om statens genomförande och bevakning av tillståndet för barns rättigheter, i syfte att säkerställa att statistiken är uppdelad i lämpliga kategorier och att annan information samlas in regelbundet för att avgöra vad som behöver göras för att förverkliga barns rättigheter

h) uppmuntra till ratificering av eller anslutning till alla relevanta internationella instrument för mänskliga rättigheter

i) i enlighet med artikel 3 i konventionen, som kräver barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa vid alla åtgärder som rör barnet, säkerställa att konsekvenserna av lagar och strategier som rör barn övervägs noga, från utformande till genomförande och även efteråt

j) mot bakgrund av artikel 12 säkerställa att barn får uttrycka sina åsikter och blir hörda i frågor som rör deras mänskliga rättigheter och i definierandet av vilka frågor som rör deras rättigheter

k) verka för och underlätta meningsfullt deltagande av icke-statliga organisationer för barns rättigheter, inklusive organisationer som består av barn vid utformningen av nationell lagstiftning och internationella instrument i frågor som rör barn

- l) främja allmänhetens förståelse för och medvetenhet om vikten av barns rättigheter, och i detta syfte arbeta nära medier och bedriva eller stödja forskning och utbildning på området
- m) i enlighet med artikel 42 i konventionen, enligt vilken konventionsstaterna "åtar sig att genom lämpliga och aktiva åtgärder göra konventionens bestämmelser och principer allmänt kända bland såväl vuxna som barn", uppmärksamma regeringen, myndigheterna och allmänheten på bestämmelserna i konventionen och bevaka hur staten uppfyller sina skyldigheter i detta avseende
- n) bistå vid framtagning av program för att undervisa och forska i barns rättigheter samt integrera dem i skolors och universitets läroplaner och i yrkesmiljöer
- o) bedriva utbildning i mänskliga rättigheter som specifikt fokuserar på barn (förutom att främja allmänhetens medvetenhet om vikten av barns rättigheter)
- p) vidta rättsliga åtgärder för att försvara barns rättigheter inom statens territorium eller ge juridisk hjälp till barn
- q) medverka i medlings- eller förlikningsförfaranden innan ärenden tas till domstol, när så är lämpligt
- r) bistå domstolar med sakkunskap om barns rättigheter, i lämpliga fall som rättssakkunnig och eller intervenient
- s) i enlighet med artikel 3 i konventionen, enligt vilken konventionsstaterna är skyldiga att "säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal, och lämplighet samt behörig tillsyn", genomföra besök på ungdomshem (och andra platser där barn hålls för uppfostran eller för att bestraffas) och vårdinstitutioner för att rapportera om situationen och för att ge rekommendationer till förbättring
- t) genomföra annan verksamhet som följer av det ovanstående.

Rapportering till kommittén för barnets rättigheter och samarbete mellan nationella institutioner för mänskliga rättigheter och FN-organ samt människorättsmekanismer

20. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter ska på ett oberoende sätt bidra till den rapporteringsprocess som beskrivs i konventionen och andra relevanta internationella instrument, och granska regeringsrapporter till internationella fördragsorgan ur barnrättsperspektiv, bland annat genom dialog med kommittén vid arbetsgruppens förberedande möten och med andra relevanta fördragsorgan.

21. Kommittén begär att konventionsstaternas rapporter till kommittén ska innehålla detaljerad information om de nationella institutionerna för mänskliga rättigheters rättsliga grund, rättsliga mandat och huvudsakliga relevanta verksamhet. Det är lämpligt att konventionsstaterna själva konsulterar oberoende institutioner för mänskliga rättigheter när de utarbetar rapporter till kommittén. Konventionsstaterna måste dock respektera dessa organs oberoende och deras självständiga roll när det gäller att lämna information till kommittén. Utarbetandet av rapporter ska inte delegeras till de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter, och de ska inte heller ingå i regeringsdelegationen när rapporter granskas av kommittén.

22. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör också samarbeta i fråga om omissionen för mänskliga rättigheters särskilda förfaranden, inklusive landsmekanismer

och tematiska mekanismer, särskilt med Förenta Nationernas särskilda rapportör om handel med barn, barnpornografi och barnprostitution och generalsekreterarens särskilda representant för barn i väpnade konflikter.

23. Förenta Nationerna har sedan många år ett biståndsprogram för att etablera och stärka nationella institutioner för mänskliga rättigheter. Detta program, som ingår i Förenta Nationernas högkommissariat för mänskliga rättigheter (OHCHR), tillhandahåller tekniskt bistånd och underlättar regionalt och globalt samarbete samt utbyten mellan nationella institutioner för mänskliga rättigheter. Konventionsstaterna bör använda sig av detta bistånd när det behövs. Förenta Nationernas barnfond (Unicef) erbjuder också sakkunskap och tekniskt samarbete inom detta område.

24. I enlighet med artikel 45 i konventionen kan kommittén också, om den anser det vara lämpligt, överlämna rapporter från konventionsstater som innehåller en begäran om eller anger behov av teknisk rådgivning eller tekniskt bistånd för inrättande av nationella institutioner för mänskliga rättigheter, till alla fackorgan inom Förenta Nationerna, till OHCHR och till andra behöriga organ.

Nationella institutioner för mänskliga rättigheter och konventionsstaterna

25. Staten ratificerar konventionen och ålägger sig att genomföra den i sin helhet. Rollen för de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter är att på ett oberoende sätt granska statens efterlevnad av konventionen och framsteg mot ett genomförande av den, och göra allt de kan för att garantera fullständig respekt för barns rättigheter. Även om detta kan innebära att institutionen måste utveckla projekt för att öka främjandet och skyddet av barnets rättigheter får det inte leda till att regeringen delegerar sina tillsynsskyldigheter till den nationella institutionen. Det är mycket viktigt att institutionerna förblir helt fria att fastställa sin egen dagordning och bestämma över sin egen verksamhet.

Nationella institutioner för mänskliga rättigheter och frivilligorganisationer

26. Frivilligorganisationer spelar en viktig roll för att främja mänskliga rättigheter och barns rättigheter. De nationella institutionerna för mänskliga rättigheter har, med sin rättsliga grund och sina specifika befogenheter, en kompletterande roll. Det är mycket viktigt att institutionerna har ett nära samarbete med frivilligorganisationer, och att regeringarna respekterar den oberoende ställning som både de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter och frivilligorganisationerna har.

Regionalt och internationellt samarbete

27. Regionala och internationella förfaranden och mekanismer kan stärka och befästa de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter genom utbyte av erfarenhet och kunskaper, eftersom institutionerna har samma sorts problem när det gäller att främja och skydda de mänskliga rättigheterna i sina respektive länder.

28. De nationella institutionerna för mänskliga rättigheter bör därför konsultera och samarbeta med relevanta nationella, regionala och internationella organ och institutioner om frågor beträffande barns rättigheter.

29. Frågor om barns mänskliga rättigheter begränsas inte av nationsgränser, och det har blivit allt viktigare att utforma regionala och internationella insatser för en mängd olika barnrättsfrågor (bland annat trafficking med barn och kvinnor, barnpornografi, barnsoldater, barnarbete, övergrepp mot barn, flyktingbarn och migrerande barn). Internationella och regionala mekanismer och utbyten uppmuntras, eftersom de ger nationella institutioner för mänskliga rättigheter möjlighet att lära av varandras

erfarenheter, att tillsammans stärka varandras ställning och att bidra till att lösa människorättsproblem som drabbar både länder och regioner.
