
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2018:6

Barnkonsekvensanalys

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2018:13 med förslag om att utreda hur kyrkoordningens regler för barnkonsekvensanalys fungerar och att föreslå förbättringar. Utskottet anser att arbetet med barnkonsekvensanalys är viktigt och konstaterar att såväl den utveckling som pågår avseende uttolkning av bestämmelserna, som den utveckling av praxis som kommer till uttryck genom handboken för barnkonsekvensanalys, är av stor betydelse för det fortsatta arbetet. I och med att denna utveckling pågår föreslår utskottet att motionen ska avslås.

Till betänkandet finns en särskild mening.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:13.

Motionens förslag

Motion 2018:13 av Leif Nordenstorm m.fl., Utredning av barnkonsekvensanalys

Kyrkomötet beslutar att uppdraga till kyrkostyrelsen att utreda hur kyrkoordningens regler för barnkonsekvensanalys fungerar och att föreslå förbättringar.

Bakgrund

Gällande ordning

Innan kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige avgör ett ärende, som kräver beredning, ska i kyrkorådets, stiftsstyrelsens eller stifts nämnds beredning ingå en analys av vilka konsekvenser beslutet får för barn (3 kap. 22 § och 7 kap. 6 § kyrkoordningen). Något motsvarande krav finns inte inför beslut i kyrkomötet. Kyrkostyrelsen ska dock i sitt arbete verka för barns bästa genom att göra barnkonsekvensanalyser inför beslut i ärenden där kyrkostyrelsen, om än inte formellt, har berett en fråga för beslut i kyrkomötet genom att avge en skrivelse till kyrkomötet (2 § i kyrkomötets beslut [SvKB 1999:4] om Instruktion för kyrkostyrelsen och kyrkostyrelsens skrivelse 2012:3).

När stiftsstyrelsen handlägger vissa ärenden enligt särskilda bestämmelser i kyrkoordningen ska stiftsstyrelsen verka för barnets bästa och göra barnkonsekvensanalyser inför beslut (6 kap. 4 § och 7 kap. 11 § kyrkoordningen). Kyrkorådet ska enligt 4 kap. 4 § verka för barnets bästa och göra barnkonsekvenser inför beslut vid fullgörande av sina uppgifter, d.v.s. när kyrkorådet bereder ärenden som ska handläggas av kyrkofullmäktige (1), i den ekonomiska förvaltningen och förvaltningen av församlingens och

pastoratets egendom (2), vid verkställighet av kyrkofullmäktiges beslut om detta inte har uppdragits åt någon annan (3), och när rådet fullgör de uppgifter i övrigt som anges i kyrkoordningen och i bestämmelser beslutade med stöd av kyrkoordningen (4). I 57 kap. 5 § anges vidare att barnens perspektiv utifrån en barnkonsekvensanalys ska beaktas i församlingsinstruktionens pastorala program.

Beslut för vilka det finns ett beredningskrav som innefattar en barnkonsekvensanalys och som kan begäras beslutprövade enligt bestämmelserna i 57 kap. 8–20 §§ kyrkoordningen riskerar att upphävas vid en sådan prövning om beredningskravet inte har uppfyllts genom att någon barnkonsekvensanalys inte kan anses ha gjorts (se t.ex. Överklagandenämndens beslut 2001/15, 2005/6, 2014/19, 2015/13, 2017/1 och 2017/31). Överklagandenämnden har i bl.a. uttalat följande (ÖN 2017/1):

Kyrkoordningen innehåller inte någon allmän bestämmelse om beredningens kvalitet och eventuella brister härvidlag kan därför inte läggas till grund för upphävande av ett beslut i ett beslutsprövningsärende. Kyrkoordningen innehåller inte heller några bestämmelser om hur en barnkonsekvens ska genomföras eller om vad den ska innehålla. Däremot finns en inom Svenska kyrkan utarbetad ”Handbok för barnkonsekvensanalyser i Svenska kyrkan” vilken beskriver en metod för analysen och hur den kan genomföras i praktiken. Handboken, vars innehåll i och för sig inte är bindande, kan användas som stöd vid analysarbetet. Det kan rimligtvis ställas olika krav på analysens innehåll beroende på vilken typ av beslut det är fråga om.

Till stöd för arbetet med barnkonsekvensanalys har sedan reglerna infördes funnits flera olika handböcker. Den aktuella handboken finns publicerad på Svenska kyrkans intranät: <https://internwww.svenskakyrkan.se/barnochunga/barnkonsekvensanalys>. Genom den nationella nivån genomförs vidare en nätverksträff för personer på stift som arbetar med barnkonsekvensanalysfrågor minst en gång per år.

Tidigare behandling i kyrkomötet

Till 2009 års kyrkomöte förelåg två motioner som behandlade frågan om barnkonsekvensanalys. Motionärerna argumenterade för att genomförandet av en barnkonsekvensanalys inför beslut är viktigt, bl.a. för att Svenska kyrkans verksamhet därmed också ska genomsyras av barnkonventionens grundtankar. Vidare framfördes att genomförandet av en barnkonsekvensanalys är angeläget för att Svenska kyrkan ska kunna vara trogen sin uppdragsgivare och trovärdig som folkkyrka. I betänkandet Kl 2009:6 föreslog Kyrkolivsutskottet kyrkomötet att bifalla motion 2009:55 om införande av en paragraf om barnkonsekvensanalys i kyrkoordningen och motion 2009:9 i den del som den avsåg att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utarbeta ett arbetssätt så att det görs en barnkonsekvensanalys inför varje beslut. Utskottet menade att den skrivning om barnets särställning som finns i kyrkoordningen behövde få stöd genom att konkretiseras. Man pekade på att kyrkoordningen är styrdokument för hela kyrkan och menade att om frågan synliggörs i kyrkoordningen, är det en signal till stift och församlingar att frågan om barns rättigheter inte är något som bara kan överlämnas till några eldsjälar i barn- och ungdomsverksamheten.

I skrivelsen *Ändringar i kyrkoordningen m.m.* (KsSkr 2012:3) föreslog kyrkostyrelsen att det skulle införas krav på att barnkonsekvensanalyser ska göras i beredningsskedet av ärenden inför beslut, i såväl församlingar och samfälligheter som på stift och nationell nivå. Det ansågs angeläget att barnkonsekvensanalyser blir en naturlig del i beredningen av de ärenden som beslutas inom Svenska kyrkan. För att

åstadkomma detta menade kyrkostyrelsen att det var viktigt att kravet på barnkonsekvensanalys framgår av kyrkoordningen. För den lokala nivån föreslogs krav på barnkonsekvensanalys inför beslut ska gälla för såväl fullmäktige som för kyrkorådet. Innebörden i detta var att barnkonsekvensanalys ska göras av kyrkorådet. Kyrkorådet ska också göra en barnkonsekvensanalys i sådana ärenden där kyrkorådet självt beslutar. På samma sätt föreslogs kravet på barnkonsekvensanalys på stiftsnivån gälla såväl inför beslut i stiftsfullmäktige som i ärenden som stiftsstyrelsen själv handlägger. När det gäller den nationella nivån föreslog kyrkostyrelsen att det införs krav på att barnkonsekvensanalys ska göras när kyrkostyrelsen handlägger egna ärenden, på motsvarande sätt som för stiftsstyrelsen samt där kyrkostyrelsen i någon mening, om än inte formellt, har berett en fråga för beslut i kyrkomötet genom att avge en skrivelse till kyrkomötet. Kyrkostyrelsen föreslog emellertid inte något krav på barnkonsekvensanalys inför de beslut som fattas i kyrkomötet eftersom det hade krävt att analysen ska göras i den beredning som sker i utskotten. Detta bedömdes inte vara rimligt eller ens praktiskt genomförbart utifrån de förutsättningar som utskottsarbetet bedrivs under. Kyrkostyrelsen menade vidare att en barnkonsekvensanalys som tas fram under utskottsberedningen av ett ärende i kyrkomötet av praktiska skäl aldrig torde kunna bli något annat än en ”tom pappersprodukt” och snarare göra mer skada än nytta att låta utskotten genomföra barnkonsekvensanalyser som av praktiska skäl inte kan hålla den kvalitet som måste eftersträvas. Organisationsutskottet tillstyrkte (O 2012:1) kyrkostyrelsens förslag. Detta blev också kyrkomötets beslut.

Vid 2013 års kyrkomöte behandlades en motion (2013:14) i vilken det föreslogs att krav skulle införas att ”något om barnkonsekvensanalys/barnkonventionen” skulle finnas med i såväl motioner till kyrkomötet som i tjänstemännens och utskottens beredning av ärenden. I behandlingen av motionen uttalade Kyrkorättsutskottet (Kr 2013:5) stöd för kyrkostyrelsens bedömning i skrivelsen till 2012 års kyrkomöte, att barnkonsekvensanalyser under utskottsberedningen av ett ärende i kyrkomötet inte torde bli annat än en pappersprodukt. Utskottet föreslog avslag på motionen, vilket också blev kyrkomötets beslut. Även vid 2016 års kyrkomöte behandlades en motion (2016:74) om barnkonsekvensanalys vid beredning av motioner i kyrkomötets utskott. Motionen avslogs på förslag av Kyrkorättsutskottet som huvudsakligen vidhöll sitt tidigare ställningstagande men tillkännagav för presidiet att frågan borde beaktas vid tillämpning av andra arbetsformer (Kr 2016:2). Utskottet återkom inte till frågan i sin behandling av presidiets skrivelse *Kyrkomötets arbetsformer* (PSkr 2017:1), där frågan om krav på barnkonsekvensanalys inom ramen för kyrkomötets förändrade arbetsformer inte heller hade lyfts (Kr 2017:1).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:13.

I kristen tro intar barnen en särställning och de behöver därför särskilt uppmärksammas i Svenska kyrkans verksamhet (inledningstexten till första avdelningen i kyrkoordningen). Bestämmelserna om barnkonsekvensanalys är ett uttryck för denna särställning och kompletterar kyrkoordningen med ett verktyg att inom ramen för kyrkans interna beslutsprocesser beakta denna särställning genom en naturlig del i beredningen av ärenden. Det är också ett uttryck för att Svenska kyrkans ambition är att ligga i frontlinjen vad gäller barns rättigheter. Utskottet kan också konstatera att

kyrkoordningen inte innehåller några bestämmelser som anger hur en barnkonsekvensanalys ska genomföras eller vad den ska innehålla och att det i kyrkoordningen inte heller finns någon allmän bestämmelse om beredningens kvalitet.

För att kravet på barnkonsekvensanalys inte skulle innebära ett allt för byråkratiskt arbetssätt och att barnets perspektiv inte skulle riskera att bli en administrativ fråga utan koppling till det dagliga arbetet, utarbetades vid införandet av bestämmelserna en handbok. Handboken är en del av den nationella nivåns stöd i arbetet och finns publicerad på Svenska kyrkans intranät och har vid ett antal tillfällen lyfts fram av bl.a. Överklagandenämnden som ett viktigt verktyg i arbetet med barnkonsekvensanalys, även om den inte är bindande. Det är också fortsatt utskottets mening. Det gäller inte minst i förhållande till innehållet i den analys som ska göras i en viss typ av ärenden, där frågor av strategisk betydelse är sådana där det enligt utskottets mening är särskilt viktigt att det genomförs barnkonsekvensanalyser. Som exempel kan nämnas ärenden om verksamhetsplan, budget och församlingsinstruktion.

Det är också enligt utskottets mening angeläget att arbetet med barnkonsekvensanalys fortsätter att utvecklas och stödjas så att förmågan att genomföra dessa analyser ytterligare stärks. I och med att kravet finns i kyrkans interna beslutsprocesser är det en del i stiftets tillsyns- och främjandeuppdrag att ge hjälp och stöd i frågor om barnkonsekvensanalys, inte minst i samband med den förvaltningstillsyn som stiftet har i uppdrag att utföra. Utskottet noterar också den utveckling av praxis genom Överklagandenämndens beslut, där nämnden bl.a. uttalat att olika krav kan ställas på analysens innehåll beroende på vilken typ av beslut det är fråga om. Såväl den utveckling som pågår avseende uttolkning av bestämmelserna som den utveckling av praxis som kommer till uttryck genom handboken är av stor betydelse för det fortsatta arbetet med barnkonsekvensanalys som en del av beredningen av ärenden.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört ovan är det utskottets mening att det för närvarande inte finns anledning att initiera en utredning om kyrkoordningens regler för barnkonsekvensanalys. Motionen ska därför avslås. Utskottet har inför sina överläggningar tagit del av vad De Ungas Kyrkomöte anfört i sin behandling av motionen.

Uppsala den 4 oktober 2018

På Organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Migelle Wikström, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Mattias Benke, Tommy Eriksson, Maria Lagerman, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Christina Hjelm, Håkan Widepalm, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Lars-Ola Dahlgvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Victor Ramström, August Hermansson, Benny Ahremark Persson, Märta Brita Forsberg Svensson, Arnold Boström, Linda Lindberg, Johnny Lilja, Margareta Karlsson, Stefan Aro och Olov Lindquist.

Biskoparna Ragnar Persenius och Åsa Nyström har deltagit i utskottets överläggningar.

Särskild mening

O 2018:6

I förslaget till beslut yrkas att kyrkomötet ska uppdra till kyrkostyrelsen att utreda hur kyrkoordningens regler för barnkonsekvensanalys fungerar och att föreslå förbättringar. Jag är glad att utskottet pekar på en del sådana förbättringar även om jag anser att de inte är tillräckliga. Jag hade t.ex. önskat att utskottet skulle poängtera att barnkonsekvensanalys enbart ska behövas för ärenden av strategisk betydelse som exempelvis verksamhetsplan och budget. Till skillnad från utskottet har De Ungas Kyrkomöte förstått syftet med motionen eftersom de vill att den ska bifallas i sin helhet. Om jag hade haft rösträtt hade även jag gjort detsamma.

Olov Lindquist