

Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrker att barnets rätt behöver stärkas och att innehållet i barnkonventionen bör få ett starkare genomslag i svensk lagstiftning.
- SKL tillstyrker att barnkonventionen inkorporeras i svensk rätt men anser att vissa frågor bör klargöras dessförinnan.
- SKL delar utredningens uppfattning att barnets rättigheter stärks och tydliggörs genom en fortsatt transformering.
- SKL tillstyrker den föreslagna ändringen i 15 § kommittéförordningen.
- SKL har inga synpunkter på de iakttagelser som har gjorts inom de områden som utredningen har valt att kartlägga men motsätter sig att iakttagelserna kan ligga till grund för slutsatser avseende områden som inte har ingått i kartläggningen.
- SKL har inga synpunkter på att det införs en bestämmelse om misshandel av barn i syfte att öka det straffrättsliga skyddet för barn som har utsatts för våld inom familjen men ifrågasätter att bestämmelsen även ska omfatta exempelvis skolpersonal.
- SKL anser att effekterna av de föreslagna ändringarna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen bör utredas ytterligare.
- SKL har inget att erinra mot att frågan om Barnombudsmannens möjlighet att föra talan för enskilda utreds.
- SKL delar utredningens uppfattning att ett kunskapslyft gällande barnets rättigheter bör genomföras men anser att utbildningar ska utformas i nära samverkan med SKL.

- SKL anser att det är viktigt att frågorna om rättsmedel och vilka artiklar i barnkonventionen som har direkt tillämplighet är klarlagda innan inkorporering sker.
- SKL menar att frågan om vårdnadshavarens bestämmanderätt kontra barnets rätt att få sina åsikter beaktade i frågor som rör barnet bör klargöras innan konventionen blir lag.
- SKL delar inte utredningens slutsats att förslagen inte kommer att innebära mer än marginellt ökade kostnader för kommuner och landsting. SKL förutsätter att finansieringsprincipen gäller.

Förbundets ställningstagande

4 Kartläggningen – stämmer rättstillämpningen överens med barnkonventionen?

SKL har inga synpunkter på valet av de områden som utredningen har bestämt sig för att kartlägga. Däremot anser inte SKL att iakttagelserna kan ligga till grund för slutsatser avseende områden som inte har ingått i kartläggningen. Av utredningen framgår att lagstiftning som genomgår eller som nyligen genomgått förändring i syfte att stärka barnets rätt, såsom skollagen (2010:800), socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, har valts bort. Utredningens urvalskriterier är naturligtvis bra om syftet är att peka på brister i rättstillämpningen men ger inte stöd för att, som utredningen gör, påstå att det kan antas att bristerna är likartade även inom områden som utredningen inte har kartlagt. För att frågan ska kunna besvaras på ett trovärdigt sätt är det nödvändigt att även viktiga områden som skola, socialtjänst och kultur- och fritid kartläggs.

5 Iakttagelser på de kartlagda områdena

5.1 Barn i migrationsprocessen (s.149)

Barnets rätt att få information och att få uttrycka sina åsikter och bli hörd (s.178)

SKL har inga synpunkter på de ändringar som föreslås i utlänningslagen (2005:716).

5.2.6 Våra bedömningar och förslag (s. 201)

SKL har inga synpunkter på de ändringar som föreslås i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. SKL anser dock att frågan om möjligheten att höra barn utan vårdnadshavarens samtycke måste klargöras innan de föreslagna ändringarna kan införas.

En kartläggning bör genomföras av hur barnets rättigheter tillgodoses vid LSS-insatser till barn (s.211)

SKL tillstyrker att Socialstyrelsen får i uppdrag att genomföra en kartläggning av hur barnets rättigheter tillgodoses när det gäller LSS-insatser till barn. En sådan kartläggning måste dock ske i samråd med SKL. I utredningen konstateras att barn med funktionsnedsättning löper högre risk än andra barn att bli utsatta för våld i familjen. Många barn med funktionsnedsättning kan under uppväxten befinna sig i ett starkt beroendeförhållande till vuxna, inte minst vårdnadshavarna. Enligt SKL skulle särskilt ungdomar som enbart har anhöriga som assistenter i många fall gagnas av att även ha externa assistenter för att uppnå ökad självständighet. Denna frågeställning bör behandlas i Socialstyrelsens kartläggning.

5.3.6 Vår bedömning (s. 234)

Utredningen bedömer att socialnämnden ska få besluta om öppna insatser mot vårdnadshavarens vilja.

SKL har i yttrande över LVU-utredningen (SOU 2015:71) tillstyrkt att barn och unga i större utsträckning ska få öppna insatser från socialtjänsten trots att vårdnadshavaren inte samtycker. I praktiken är det dock mycket komplicerat för de flesta barn att leva i en situation där de har insatser från socialtjänsten mot vårdnadshavarens vilja, när de fortfarande bor hemma. SKL vill även här påpeka att det bör avspeglas i lagtexten att sådana insatser kan beslutas mot vårdnadshavarens vilja men att de är frivilliga för barnet. I lagtexten bör därmed anges att barnet *får möjlighet* att exempelvis hålla regelbunden kontakt med en kontaktperson.

5.4 Barn som utsatts för våld inom familjen (s. 260)

SKL har inga synpunkter på att det införs en bestämmelse om misshandel av barn i brottsbalken. Som utredningen konstaterar har dock kartläggningen endast gällt tingsrättsdomar där förövaren är en vuxen som lever i hushållsgemenskap och fyller en föräldrafunktion för barnet. Mot bakgrund av att det inte finns någon utredning som visar hur rättstillämpningen ser på barn som utsatts för våld av exempelvis skolpersonal ifrågasätter SKL varför bestämmelsen även ska omfatta dessa yrkesgrupper.

5.5 Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (s. 271)

Ändringsförslagen i förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) bygger på utredningens iakttagelser av rättstillämpningen på områden som har särskilda bestämmelser om barn. Enligt SKL hade det varit lämpligare att förslagen föregåtts av kartläggningar och iakttagelser av områden som saknar sådana bestämmelser eftersom det endast är där som de generella bestämmelserna får genomslag. I utredningen saknas en analys av vad de föreslagna ändringarna skulle få för effekter för de områden som bestämmelserna ska omfatta. Det kan vidare anföras att det är ytterst oklart när ett ärende eller mål rör barn. Ska exempelvis en bygglovs-handläggare ge såväl föräldrar som barn möjlighet att yttra sig över grannens

bygglov? Och vad gäller för de områden som inte är reglerade i lagar eller förordningar, exempelvis kultur- och fritid? I den svenska modellen är kultur i huvudsak ett oreglerat område. SKL stödjer denna grundprincip. En fundamental del i både barnkonventionen och i deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna är barnets rätt till kultur. Barnkonventionens påverkan på kultur- och fritidssektorn är inte berörda i betänkandet och behöver utredas innan konventionen blir lag.

Bestämmelserna kommer vidare innebära att fler beslut blir föremål för laglighetsprövning vilket, oavsett utgång i själva prövningen, kommer att medföra icke försumbara kostnader för kommuner och landsting.

6 Generella iakttagelser

6.3.1 Lagstiftningsåtgärder (s. 313 f)

SKL anser att frågan om hur vårdnadshavarens bestämmanderätt enligt föräldrabalken (FB) förhåller sig till barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 i barnkonventionen inte bara bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet utan klarläggas innan konventionen kan bli lag. Det är inte en tillräcklig åtgärd att informera om gällande rätt och vid behov vidta lagstiftningsåtgärder i ett senare skede.

Enligt 6 kap. 11 § FB har vårdnadshavaren rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska dock i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. FN:s barnrättskommitté har angett att även mycket små barn kan bilda åsikter och att dessa kan uttryckas på olika sätt (CRC/C/GC/12, p. 20 och 21). När det gäller yngre barn torde vårdnadshavaren i de allra flesta fall anses förfoga över om samtal med barnet ska ske eller inte.

Enligt 11 kap. 10 § tredje stycket SoL får socialnämnden höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke eller närvaro om nämnden behöver ingripa till skydd eller stöd för ett barn eller vid överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 7 eller 8 § FB. Mot bakgrund av bestämmelsens utformning torde huvudregeln för övriga ärenden enligt SoL vara att yngre barn inte får höras utan vårdnadshavarens samtycke. Bestämmelsens förhållande till artikel 12 måste därmed klargöras.

I utredningen anges även att barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade utgör en väsentlig del vid bedömningen av barnets bästa. Enligt SKL:s mening kan det dock ifrågasättas om det är till barnets bästa att alltid bli involverat. I vissa fall kan det med hänsyn till barnets bästa vara olämpligt att ge information till barnet.

Barnkonventionen bör komma till uttryck i förarbeten (s. 320)

SKL delar utredningens bedömning att barnkonventionen bör synliggöras i förarbeten där konventionen kan vara av relevans och tillstyrker den föreslagna ändringen i 15 § kommittéförordningen.

6.3.2 Möjlighet att kunna utkräva rättigheterna (s. 323)

Barnombudsmannens möjligheter att föra talan för enskilda i ärenden av principiell natur bör utredas (s. 328)

SKL har inget att erinra mot att Barnombudsmannens möjlighet att föra talan för enskilda, i de fall frågan är av särskild betydelse för rättstillämpningen, utreds. Om Barnombudsmannens mandat ska utökas bör det noga utredas vilken typ av frågor som kan tänkas vara av sådan principiell karaktär att Barnombudsmannen ska få driva dem och hur de barn ska väljas ut vars frågor myndigheten ska driva. Barnombudsmannens mandat i förhållande till andra ombudsmän och tillsynsmyndigheter måste också klargöras.

6.3.3 Administrativa och andra åtgärder (s. 330)

Ett kunskapslyft för barnets rättigheter (s. 331)

SKL delar utredningens uppfattning att ett kunskapslyft gällande barnets rättigheter är ett bra, om än kostsamt, sätt att höja kompetensen och på sikt stärka barnets rättigheter. Eftersom utbildningarna ska rikta sig till SKL:s medlemmar är det av största vikt att såväl SKL som SKL:s medlemmar involveras i framtagandet av utbildningarna på ett tidigt stadium. Att föra en dialog är inte tillräckligt.

Stöd till fristående barnrättighetsbyråer (s. 339)

SKL har inget att erinra mot att det utreds om hur etablering av oberoende, lokala barnrättighetsbyråer ska kunna främjas ekonomiskt. Vissa frågor måste dock belysas. SKL:s medlemmar har i dag problem med mellanformer som är oreglerade i lagstiftningen, till exempel så kallade skyddade boenden och konsulentverksamheter. Det är därför viktigt att denna fråga utreds ordentlig innan ett sådant stöd införs.

Exempel på frågor som bör genomlysas är om barnrättighetsbyråerna ska anses omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Frågan är också om barnrättighetsbyråerna ska kunna dokumentera personnummer och känsliga personuppgifter m.m. utan samtycke från den enskilde, jfr lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

7 Barnkonventionen som svensk lag

7.4 Fördelar och svårigheter med att göra barnkonventionen till svensk lag (s.364)

I likhet med utredningen anser SKL att det är viktigt att barnets rättigheter stärks och att innehållet i barnkonventionen får ett större genomslag. SKL delar också utredningens slutsats att en fortsatt transformering bör ske och att barnkonventionen bör synliggöras i förarbeten där konventionen kan vara av relevans. SKL tillstyrker vidare att barnkonventionen inkorporeras i svensk lag.

SKL anser dock att utredningen lämnar vissa viktiga frågor obesvarade. Utredningen hävdar exempelvis, utan något synligt underlag, att verkliga konflikter mellan barnkonventionen och annan svensk lagstiftning sällan torde uppkomma. SKL anser inte att utredningen har visat att de har grund för sitt ställningstagande i denna del. Enligt SKL:s mening är det en brist att utredningen inte gjort en mer fullständig och detaljerad genomgång av vilka eventuella konfliktsituationer som kan uppstå. Det är exempelvis oklart hur vårdnadshavarens bestämmanderätt förhåller sig till bland annat artikel 12 i barnkonventionen (se vidare ovan under ”6.3.1 Lagstiftningsåtgärder”). Det är också oklart hur artikel 28 (rörande obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning och viss undervisning efter grundutbildning för alla barn) förhåller sig till bestämmelserna om bosättning och rätt till utbildning i 29 kap. 2 och 3 § skollagen.

Enligt SKL bör därför en inkorporering av barnkonventionen föregås av en mer genomgripande utredning om eventuella konfliktsituationer mellan barnkonventionen och annan svensk lag. För det fall konfliktsituationer upptäcks bör dessa lösas genom ändringar i aktuella lagar innan en inkorporering.

SKL instämmer i att en del artiklar är allmänt hållna och innehåller så vaga formuleringar att de kan ge ett inte obetydligt utrymme för tolkning, vilket kan medföra att domstols- och myndighetsavgöranden kan vara svåra att förutse. Till skillnad från utredningen bedömer SKL att det måste klargöras vilka artiklar som är direkt tillämpliga (self-execution) innan en inkorporering sker. En annan ordning skulle leda till en onödig rättsosäkerhet.

7.8.6 Vilken ytterligare vägledning behövs? (s. 448)

Skriftlig vägledning om barnkonventionens tolkning och tillämpning (s. 452)

SKL delar utredningens uppfattning att det finns behov av att utforma en skriftlig vägledning för tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen. Det är av största vikt att vägledningen är lättillgänglig, att den rör svenska förhållanden och att den hålls uppdaterad. SKL anser att vägledningen ska tas fram i bred samverkan där både SKL och SKL:s medlemmar medverkar.

7.10.4 Möjligheten att få skadestånd vid kränkning av rättigheterna (s. 459)

Skadeståndsfrågan är mycket viktig och till skillnad från utredningen anser SKL att det är nödvändigt att denna fråga är klarlagd innan en eventuell inkorporering. En annan ordning kan leda till helt onödiga och kostsamma domstolsprocesser.

9 Konsekvenser av förslagen

9.2 Ekonomiska konsekvenser (s. 465)

Enligt SKL saknas det en ekonomisk konsekvensbeskrivning av förslagen. Finansieringsprincipen är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993. Principen gäller när

riksdag, regering eller myndighet ändrar reglerna för den kommunala verksamheten och när förändringen direkt tar sikte på kommuner och landsting. Finansieringsprincipen ska tillämpas när frivilliga uppgifter görs obligatoriska och utgångspunkten är att kostnadsberäkningen ska göras ”från botten”, det vill säga som om den frivilliga verksamheten inte finns. Finansieringsprincipen nämns inte alls i utredningen, trots att det i direktiven står att utredaren ska föreslå en finansiering när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting. Nya bestämmelser införs i förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen enligt vilka barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i ärenden och mål som rör barn, samt att barn ska få rele-vant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Det som ska kostnads-beräknas är tidsåtgången för att utreda barnets bästa samt att informera och lyssna till barn.

Ett kunskapslyft föreslås för att höja kompetensen om barnkonventionen. Utbildningsinsatser ska omfatta all berörd personal och förtroendevalda i kommuner och landsting. Detta kan genomföras som seminarier, kurser, workshops eller praxisdiskussioner. Det som behöver beräknas är arbetstidsåtgång samt resor och eventuella avgifter för berörd personal och förtroendevalda.

Måltillströmningen till domstolarna kan öka då det kan förväntas att fler myndighetsbeslut överklagas. Det innebär att kommuner och landsting kommer att få ta fram fler yttranden, vilket är en ökad administrativ belastning som behöver kostnadsberäknas.

Utredningen har anlitat ett företag för konsekvensanalys av inkorporering av barnkonventionen i Sverige, Mapsec KB (Mapsec). Av Mapsecs rapport framgår att betydande resurser läggs och har lagts i Norge på att ”att informera om och utbilda allmänheten och personal i förvaltningen i barns rättigheter”. Ingen summering av kostnaderna för dessa insatser har gjorts även om det, enligt Mapsec, hade varit möjligt. I rapporten konstateras också att flera av konventionens artiklar fokuserar på barnets rättigheter, framför allt att bli hörd i olika processer, vilket kräver särskilda rutiner och/eller särskilt utbildad personal. Även detta kommer att medföra extra kostnader. Inga kostnads-beräkningar finns dock i rapporten.

Sammanfattningsvis kommer en inkorporering av barnkonventionen innebära stora kostnader för kommuner och landsting, dels till följd av det föreslagna kunskapslyftet, dels till följd av en förväntad ökning av mängden ärenden och överklaganden i domstol.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Reservation lämnades av Moderaterna och Centerpartiet, bilaga.

2016-09-16

Ert dnr:
S2016/01918/FST

Avdelningen för juridik

Hampus Allerstrand

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrker att barnets rätt behöver stärkas och att innehållet i barnkonventionen bör få ett starkare genomslag i svensk lagstiftning.
- SKL anser, till skillnad från Barnrättighetsutredningen (utredningen), att fördelarna med en inkorporering inte överväger nackdelarna.
- SKL delar utredningens uppfattning att barnets rättigheter stärks och tydliggörs genom en fortsatt transformering.
- SKL tillstyrker den föreslagna ändringen i 15 § kommittéförordningen.
- SKL har inga synpunkter på de iakttagelser som har gjorts inom de områden som utredningen har valt att kartlägga men motsätter sig att iakttagelserna kan ligga till grund för slutsatser avseende områden som inte har ingått i kartläggningen.
- SKL har inga synpunkter på att det införs en bestämmelse om misshandel av barn i syfte att öka det straffrättsliga skyddet för barn som har utsatts för våld inom familjen men ifrågasätter att bestämmelsen även ska omfatta exempelvis skolpersonal.
- SKL anser att effekterna av de föreslagna ändringarna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen bör utredas ytterligare.
- SKL anser inte att Barnombudsmannen ska få möjlighet att föra talan för enskilda.
- SKL delar utredningens uppfattning att ett kunskapslyft gällande barnets rättigheter bör genomföras men anser att utbildningar ska utformas i nära samverkan med SKL.
- SKL anser, under alla omständigheter, att barnkonventionen inte kan inkorporeras innan frågorna om rättsmedel och vilka artiklar i barnkonventionen som har direkt tillämplighet är klarlagda.
- SKL menar att frågan om vårdnadshavarens bestämmanderätt kontra barnets rätt att själv bestämma i frågor som rör barnet bör klargöras innan konventionen blir lag.
- SKL delar inte utredningens slutsats att förslagen inte kommer att innebära mer än marginellt ökade kostnader för kommuner och landsting.

Allmänna synpunkter

SKL anser att utredningen berör viktiga områden och instämmer i att barnets rättigheter behöver stärkas. Enligt SKL:s mening är dock direktiven olyckligt formulerade. Eftersom utredningens uppdrag var att presentera ett förslag om inkorporering kan det inte uteslutas att de problem som faktiskt finns med en inkorporering fått stå tillbaka. Enligt SKL hade det varit bättre om utredningen först hade fått slutföra och presentera sin analys angående för- och nackdelar med en inkorporering och att regeringen därefter beslutat om det var lämpligt att ytterligare utreda om och hur barnkonventionen skulle bli svensk lag.

Förbundets ställningstagande

4 Kartläggningen – stämmer rättstillämpningen överens med barnkonventionen?

SKL har inga synpunkter på valet av de områden som utredningen har bestämt sig för att kartlägga. Däremot anser inte SKL att iakttagelserna kan ligga till grund för slutsatser avseende områden som inte har ingått i kartläggningen. Av utredningen framgår att lagstiftning som genomgår eller som nyligen genomgått förändring i syfte att stärka barnets rätt, såsom skollagen (2010:800), socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, har valts bort. Utredningens urvalskriterier är naturligtvis bra om syftet är att peka på brister i rättstillämpningen men ger inte stöd för att, som utredningen gör, påstå att det kan antas att bristerna är likartade även inom områden som utredningen inte har kartlagt. För att frågan ska kunna besvaras på ett trovärdigt sätt är det nödvändigt att även viktiga områden som skola, socialtjänst och kultur- och fritid kartläggs.

5 Iakttagelser på de kartlagda områdena

5.1 Barn i migrationsprocessen (s.149)

Barnets rätt att få information och att få uttrycka sina åsikter och bli hörd (s.178)

SKL har inga synpunkter på de ändringsförslag som föreslås i utlänningslagen (2005:716).

5.2.6 Våra bedömningar och förslag (s. 201)

SKL har inga synpunkter på de ändringsförslag som föreslås i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. SKL anser dock att frågan om möjligheten att höra barn utan vårdnadshavarens samtycke måste klargöras innan de föreslagna ändringarna kan införas.

En kartläggning bör genomföras av hur barnets rättigheter tillgodoses vid LSS-insatser till barn (s.211)

SKL tillstyrker att Socialstyrelsen får i uppdrag att genomföra en kartläggning av hur barnets rättigheter tillgodoses när det gäller LSS-insatser till barn. En sådan kartläggning måste dock ske i samråd med SKL. I utredningen konstateras att barn med funktionsnedsättning löper högre risk än andra barn att bli utsatta för våld i familjen. Många barn med funktionsnedsättning kan under uppväxten befinna sig i ett starkt beroendeförhållande till vuxna, inte minst vårdnadshavarna. Enligt SKL skulle särskilt ungdomar som enbart har anhöriga som assistenter i många fall gagnas av att även ha externa assistenter för att uppnå ökad självständighet. Denna frågeställning bör behandlas i Socialstyrelsens kartläggning.

5.3.6 Vår bedömning (s. 234)

Utredningen bedömer att socialnämnden ska få besluta om öppna insatser mot vårdnadshavarens vilja.

SKL har i yttrande över LVU-utredningen (SOU 2015:71) tillstyrkt att barn och unga i större utsträckning ska få öppna insatser från socialtjänsten trots att vårdnadshavarna inte samtycker. I praktiken är det dock mycket komplicerat för de flesta barn att leva i en situation där de har insatser från socialtjänsten mot föräldrarnas vilja, när de fortfarande bor hemma. SKL vill även här påpeka att det bör avspeglas i lagtexten att sådana insatser kan beslutas mot vårdnadshavarens vilja men att de är frivilliga för barnet. I lagtexten bör därmed anges att barnet *får möjlighet* att exempelvis hålla regelbunden kontakt med en kontaktperson.

5.4 Barn som utsatts för våld inom familjen (s. 260)

SKL har inga synpunkter på att det införs en bestämmelse om misshandel av barn i brottsbalken. Som utredningen konstaterar har dock kartläggningen endast gällt tingsrättsdomar där förövaren är en vuxen som lever i hushållsgemenskap och fyller en föräldrafunktion för barnet. Mot bakgrund av att det inte finns någon utredning som visar hur rättstillämpningen ser på barn som utsatts för våld av exempelvis skolpersonal ifrågasätter SKL varför bestämmelsen även ska omfatta dessa yrkesgrupper.

5.5 Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (s. 271)

Ändringsförslagen i förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) bygger på utredningens iakttagelser av rättstillämpningen på områden som har särskilda bestämmelser om barn. Enligt SKL hade det varit lämpligare att förslagen föregåtts av kartläggningar och iakttagelser av områden som saknar sådana bestämmelser eftersom det endast är där som de generella bestämmelserna får genomslag. I utredningen saknas en analys av vad de föreslagna ändringarna skulle få för effekter för de områden som bestämmelserna ska omfatta. Detta måste ses som en allvarlig brist. Det kan vidare anföras att det är ytterst oklart när ett ärende eller mål rör barn. Ska exempelvis en bygglovshandläggare ge såväl föräldrar som barn

möjlighet att yttra sig över grannens bygglov? Och vad gäller för de områden som inte är reglerade i lagar eller förordningar, exempelvis kultur- och fritid? I den svenska modellen är kultur i huvudsak ett oreglerat område. SKL stödjer denna grundprincip. En fundamental del i både barnkonventionen och i deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna är barnets rätt till kultur. Barnkonventionens påverkan på kultur- och fritidssektorn är inte berörda i betänkandet och behöver utredas innan konventionen blir lag.

Bestämmelserna kommer vidare innebära att fler beslut blir föremål för laglighetsprövning vilket, oavsett utgång i själva prövningen, kommer att medföra icke försumbara kostnader för kommuner och landsting.

6 Generella iakttagelser

6.3.1 Lagstiftningsåtgärder (s. 313 f)

SKL anser att frågan om hur vårdnadshavarens bestämmanderätt enligt föräldrabalken (FB) förhåller sig till barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 i barnkonventionen inte bara bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet utan klarläggas innan konventionen kan bli lag. Det är inte en tillräcklig åtgärd att informera om gällande rätt och vid behov vidta lagstiftningsåtgärder i ett senare skede.

Enligt 6 kap. 11 § FB har vårdnadshavaren rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska dock i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. FN:s barnrättskommitté har angett att även mycket små barn kan bilda åsikter och att åsikter kan uttryckas på olika sätt (CRC/C/GC/12, p. 20 och 21). När det gäller yngre barn torde vårdnadshavaren i de allra flesta fall anses förfoga över om samtal med barnet ska ske eller inte.

Enligt 11 kap. 10 § tredje stycket SoL får socialnämnden höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke eller närvaro om nämnden behöver ingripa till skydd eller stöd för ett barn eller vid överflyttningen av vårdnaden enligt 6 kap. 7 eller 8 § FB. Mot bakgrund av bestämmelsens utformning torde huvudregeln för övriga ärenden enligt SoL vara att yngre barn inte får höras utan vårdnadshavarens samtycke. Bestämmelsens förhållande till artikel 12 måste därmed klargöras.

I utredningen anges även att barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade utgör en väsentlig del vid bedömningen av barnets bästa. Enligt SKL:s mening kan det dock ifrågasättas om det är till barnets bästa att alltid bli involverat. I vissa fall kan det med hänsyn till barnets bästa vara olämpligt att ge information till barnet.

Barnkonventionen bör komma till uttryck i förarbeten (s. 320)

SKL delar utredningens bedömning att barnkonventionen bör synliggöras i förarbeten där konventionen kan vara av relevans och tillstyrker den föreslagna ändringen i 15 § kommittéförordningen.

6.3.2 Möjlighet att kunna utkräva rättigheterna (s. 323)

Barnombudsmannens möjligheter att föra talan för enskilda i ärenden av principiell natur bör utredas (s. 328)

SKL ifrågasätter lämpligheten i att Barnombudsmannen får möjligheter att föra talan för enskilda i de fall frågan är av särskild betydelse för rättstillämpningen. Enligt SKL:s uppfattning finns det redan flera statliga myndigheter och ombudsmän som kan föra barnets talan mot kommunala myndigheter. Om Barnombudsmannens mandat ska utökas bör det noga utredas vilken typ av frågor som kan tänkas vara av sådan principiell karaktär att Barnombudsmannen ska få driva dem och hur de barn ska väljas ut vars frågor myndigheten ska driva. Barnombudsmannens mandat i förhållande till andra ombudsmän och tillsynsmyndigheter måste också klargöras.

6.3.3 Administrativa och andra åtgärder (s. 330)

Ett kunskapslyft för barnets rättigheter (s. 331)

SKL delar utredningens uppfattning att ett kunskapslyft gällande barnets rättigheter är ett bra, om än kostsamt, sätt att höja kompetensen och på sikt stärka barnets rättigheter.

SKL delar dock inte utredningens slutsats att Barnombudsmannens ställning som myndighet borgar för kvalitet och enhetlighet i utbildningar. Eftersom utbildningarna ska rikta sig till SKL:s medlemmar är det av största vikt att såväl SKL som SKL:s medlemmar involveras i framtagandet av utbildningarna på ett tidigt stadium. Att föra en dialog är inte tillräckligt.

Stöd till fristående barnrättighetsbyråer (s. 339)

Avseende den föreslagna utredningen om hur etablering av oberoende, lokala barnrättighetsbyråer kan främjas ekonomiskt måste vissa frågor belysas. SKL:s medlemmar har i dag problem med mellanformer som är oreglerade i lagstiftningen, till exempel så kallade skyddade boenden och konsulentverksamheter. Det är därför viktigt att denna fråga utreds ordentlig innan ett sådant stöd införs.

Exempel på frågor som bör genomlysas är om barnrättighetsbyråerna ska anses omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Frågan är också om barnrättighetsbyråerna ska kunna dokumentera personnummer och känsliga personuppgifter m.m. utan samtycke från den enskilde, jfr lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

7 Barnkonventionen som svensk lag

7.4 Fördelar och svårigheter med att göra barnkonventionen till svensk lag (s.364)

I likhet med utredningen anser SKL att det är viktigt att barnets rättigheter stärks och att innehållet i barnkonventionen får ett större genomslag. SKL delar också utredningens slutsats att en fortsatt transformering bör ske och att barnkonventionen bör synliggöras i förarbeten där konventionen kan vara av relevans.

SKL ifrågasätter dock om en inkorporering av barnkonventionen är ett lämpligt och effektivt sätt att stärka barnets rättigheter på. Enligt SKL har inte utredningen i tillräcklig omfattning analyserat många av de svårigheter som faktiskt finns med en inkorporering. De problem som anförs avfärdas alltför enkelt. Istället ligger stort fokus på de fördelar som utredningen ser med en inkorporering. Detta kan troligtvis förklaras av direktivens utformning (se ovan under ”Allmänna synpunkter”).

I utredningen lyfts Norge fram som ett exempel på hur en inkorporering har lett till att skyddet för barnets rättigheter stärkts. I utredningen framgår dock att inkorporeringen av barnkonventionen i Finland inte har gett något märkbart resultat, utan att det där är transformeringsarbetet som har stärkt barnets rättigheter. Det kan därför ifrågasättas om det verkligen är inkorporeringen av barnkonventionen i sig som medfört det ökade skyddet för barnets rättigheter i Norge eller om det har andra orsaker, exempelvis det fortsatta transformeringsarbetet. Hur utvecklingen har varit på Island nämns överhuvudtaget inte i utredningen.

Utredningen hävdar också, utan något synligt underlag, att verkliga konflikter mellan barnkonventionen och annan svensk lagstiftning sällan torde uppkomma. SKL anser inte att utredningen har visat att de har grund för sitt ställningstagande i denna del. Enligt SKL:s mening är det en brist att utredningen inte gjort en mer fullständig och detaljerad genomgång av vilka eventuella konfliktsituationer som kan uppstå. Det är exempelvis oklart hur vårdnadshavarens bestämmanderätt förhåller sig till bland annat artikel 12 i barnkonventionen (se vidare ovan under ”6.3.1 Lagstiftningsåtgärder”). Det är också oklart hur artikel 28 (rörande obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning och viss undervisning efter grundutbildning för alla barn) förhåller sig till bestämmelserna om bosättning och rätt till utbildning i 29 kap. 2 och 3 § skollagen.

Enligt SKL bör därför en inkorporering av barnkonventionen under alla omständigheter föregås av en mer genomgripande utredning om eventuella konfliktsituationer mellan barnkonventionen och annan svensk lag. För det fall konfliktsituationer upptäcks bör dessa lösas genom ändringar i aktuella lagar innan en eventuell inkorporering.

SKL instämmer i att en del artiklar är allmänt hållna och innehåller så vaga formuleringar att de kan ge ett inte obetydligt utrymme för tolkning, vilket kan medföra att domstols- och myndighetsavgöranden kan vara svåra att förutse. Till skillnad från

utredningen bedömer SKL att det måste klargöras vilka artiklar som är direkt tillämpliga (self-execution) innan en eventuell inkorporering sker. En annan ordning skulle leda till en onödig rättsosäkerhet. När det har klarlagts vilka artiklar som har direkt tillämplighet är det, enligt SKL:s mening, tydligare att transformera dessa artiklar till bestämmelser i relevanta lagar än att inkorporera hela barnkonventionen.

Genom en inkorporering av konventionen läggs ett stort tolkningsansvar på domstolarna och på andra myndigheter. Kommuner och landsting ska fatta beslut utifrån gällande lagar (däribland nu föreslagen lag) och de har enligt förvaltningslagen en skyldighet att ompröva sina beslut. Kommuner och landsting måste därmed, som rättstillämpare, ta ställning till:

- om en inhemsk lagbestämmelse står i strid med en bestämmelse i barnkonventionen,
- om bestämmelsen i konventionen är direkt tillämplig, och
- hur en eventuell konflikt ska lösas utifrån de principer och metoder som utredningen beskriver.

Sådana bedömningar kräver en kvalificerad juridisk analys och kan inte läggas på kommunala tjänstemän, som inte är jurister utan som huvudsakligen arbetar med saksfrågor. Enligt SKL:s mening innebär ett överlämnande av tolkningsrätten till domstolar och andra myndigheter såväl stor rättsosäkerhet som onödiga kostnader. Dessutom kommer det ta tid för mål och ärenden att nå de högsta domstolsinstanserna. Domstolsprocesser som tar många år och där utgången är oklar gynnar inga parter, allra minst barn.

Det kan inte heller uteslutas att domstolarna kommer fram till en alltför restriktiv (eller extensiv) tolkning av barnkonventionen. Det förefaller då vara en omväg att lagstiftaren, som utredningen föreslår, ska kunna korrigera oönskad rättspraxis genom lagstiftning. Ett betydligt mer rättssäkert och effektivt sätt att stärka barnets rätt är istället en snabbare transformering. På så vis får lagstiftarens tolkning av barnkonventionen direkt genomslag och lagstiftaren får dessutom möjlighet att ta ställning till hur eventuella lagändringar ska förhålla sig till befintliga lagar. Sammanfattningsvis finner alltså SKL att fördelarna med en inkorporering inte överväger nackdelarna.

7.8.6 Vilken ytterligare vägledning behövs? (s. 448)

Skriftlig vägledning om barnkonventionens tolkning och tillämpning (s. 452)

SKL delar utredningens uppfattning att det finns behov av att utforma en skriftlig vägledning för tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen. Det är av största vikt att vägledningen är lättillgänglig, att den rör svenska förhållanden och att den hålls uppdaterad. SKL anser att vägledningen ska tas fram i bred samverkan där både SKL och SKL:s medlemmar medverkar.

7.10.4 Möjligheten att få skadestånd vid kränkning av rättigheterna (s. 459)

Skadestandsfrågan är mycket viktig och till skillnad från utredningen anser SKL att det är helt nödvändigt att denna fråga är klarlagd innan en eventuell inkorporering. En annan ordning kommer att leda till helt onödiga och kostsamma domstolsprocesser.

9 Konsekvenser av förslagen

9.2 Ekonomiska konsekvenser (s. 465)

Enligt SKL saknas det en ekonomisk konsekvensbeskrivning av förslagen. Finansieringsprincipen är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet ändrar reglerna för den kommunala verksamheten och när förändringen direkt tar sikte på kommuner och landsting. Finansieringsprincipen ska tillämpas när frivilliga uppgifter görs obligatoriska och utgångspunkten är att kostnadsberäkningen ska göras ”från botten”, det vill säga som om den frivilliga verksamheten inte finns. Finansieringsprincipen nämns inte alls i utredningen, trots att det i direktiven står att utredaren ska föreslå en finansiering när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting. Nya bestämmelser införs i förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen enligt vilka barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i ärenden och mål som rör barn, samt att barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Det som ska kostnadsberäknas är tidsåtgången för att utreda barnets bästa samt att informera och lyssna till barn.

Ett kunskapslyft föreslås för att höja kompetensen om barnkonventionen. Utbildningsinsatser ska omfatta all berörd personal och förtroendevalda i kommuner och landsting. Detta kan genomföras som seminarier, kurser, workshops eller praxisdiskussioner. Det som behöver beräknas är arbetstidsåtgång samt resor och eventuella avgifter för berörd personal och förtroendevalda.

Måltillströmningen till domstolarna kan öka då det kan förväntas att fler myndighetsbeslut överklagas. Det innebär att kommuner och landsting kommer att få ta fram fler yttranden, vilket är en ökad administrativ belastning som behöver kostnadsberäknas.

Utredningen har anlitat ett företag för konsekvensanalys av inkorporering av barnkonventionen i Sverige, Mapsec KB (Mapsec). Av Mapsecs rapport framgår att betydande resurser läggs och har lagts i Norge på att ”att informera om och utbilda allmänheten och personal i förvaltningen i barns rättigheter”. Ingen summering av kostnaderna för dessa insatser har gjorts även om det, enligt Mapsec, hade varit möjligt. I rapporten konstateras också att flera av konventionens paragrafer fokuserar på barnets rättigheter, framför allt att bli hörd i olika processer, vilket kräver särskilda rutiner och/eller särskilt utbildad personal. Även detta kommer att medföra extra kostnader. Inga kostnadsberäkningar finns dock i rapporten.

Sammanfattningsvis kommer en inkorporering av barnkonventionen innebära stora kostnader för kommuner och landsting, dels till följd av det föreslagna kunskapslyftet, dels till följd av en förväntad ökning av mängden ärenden och överklaganden i domstol.

Sveriges Kommuner och Landsting