

## Yttrande gällande remiss Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19), ert dnr S2016/0918/FST

### Inledning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ser positivt på att regeringen verkar för att stärka barnets rättigheter, och anser att de förändringar som utredningen föreslår i många delar innebär att barnets ställning som rättighetsbärare stärks. Trots detta är IVO:s sammantagna bedömning att mycket arbete med utredning och analys kvarstår innan en inkorporering kan ske på ett meningsfullt sätt. I fråga om de konkreta förslagen lämnar IVO huvudsakligen synpunkter på de delar som har inverkan på myndighetens handläggning och arbetssätt eller faller inom IVO:s tillsynsområde.

Vad gäller formerna för inkorporering menar IVO att ytterligare analys behövs. Det förslag som nu presenteras omfattar dels en lag som gör barnkonventionen till lag, dels ett antal transformeringar av vissa av konventionens artiklar i viss lagstiftning. Denna lösning väcker enligt IVO frågan om förslaget i princip utgör en dubbelreglering, men framför allt frågan om hur denna eventuella dubbelreglering av vissa artiklar påverkar synen på konventionens övriga artiklar. IVO anser att det behövs ytterligare analys både av själva lagstiftningstekniken och av hur detta påverkar synen på barnkonventionen som en sammanhållen helhet. Inte minst bör det faktum att endast två av konventionens fyra centrala artiklar transformeras övervägas ytterligare. Med dessa invändningar lämnar IVO övriga synpunkter utifrån det framlagda förslaget.

IVO har inga synpunkter på frågan om en inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är den bästa vägen att förverkliga barnets rättigheter, men vill framhålla följande. Det framkommer i flera sammanhang i utredningen att många av de rättigheter som transformerats in i svensk lagstiftning inte tillämpas i tillräcklig utsträckning i praktiken. Några förklaringar till detta är okunskap och resursbrist. Lagstiftning som sådan är bara en del i genomförandet, och åtgärder måste planeras och vidtas för att minimera risken att detta sker även med den nya lagstiftningen.

IVO menar att utredningens fokus i flera avseenden varit för snävt. Till exempel har man i den kartläggning som gjorts fokuserat på flera områden där IVO har tillsyn och därmed särskild kunskap. På dessa områden har analysen nästan uteslutande fokuserat på hur *ärendehandläggningen* vid t.ex. socialtjänsten påverkas av det nya lagförslaget. Hur eller om förslaget blir tillämpligt vid *genomförandet* av insatser, t.ex. enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, analyseras inte.

Det framkommer tydligt i utredningen att en inkorporering kommer att medföra frågor som myndigheter och beslutsfattare inte har haft att ta ställning till tidigare. För en tillsynsmyndighet som IVO väcker förslaget frågor som inte lämpligen avgörs av myndigheten ensam, utan där lagstiftaren bör ge mer ledning. Det behövs till exempel ledning kring tillsynens gränser och huruvida ett tillsynsuppdrag ska omfatta tillsynsobjektens efterlevnad av barnkonventionen i sin helhet. För IVO skulle frågor som huruvida vår tillsyn omfattar hur vårdgivare och socialnämnder beaktar barnets rätt till lek och fritid och rätt till religionsfrihet uppstå. Mer ledning behövs innan en inkorporering genomförs. Detta är särskilt viktigt eftersom det i stor utsträckning rör avvägningar som inte kommer att bli föremål för domstolsprövning och därmed inte ge upphov till vägledande rättspraxis.

## 5.2.6 Stöd och service till barn med funktionsnedsättning - Våra bedömningar och förslag

### Barnets bästa

IVO tillstyrker att bestämmelsen om barnets bästa i 6 a § LSS får en tydligare koppling till artikel 3 i barnkonventionen genom att det uttryckligen anges att barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas vid åtgärder som rör ett barn, samt att det vid bedömningen av barnets bästa ska tas hänsyn till barnets åsikter.

Det är viktigt att det i kommande beredning klargörs att hänsynen till barnets bästa inte får tolkas på ett sätt som riskerar att leda till en försvagning av LSS som rättighetslagstiftning. Det måste tydliggöras att rekvisitet barnets bästa inte är en förutsättning för rätt till insats utan att tillhörighet till personkretsen medför rättigheten på samma sätt som idag.

### Barnets rätt att få information och att få uttrycka sina åsikter och bli hörd

IVO tillstyrker att regleringen i LSS utvecklas för att tydliggöra att barnet ska få relevant information om bl.a. sina rättigheter, handläggningen, beslut och skäl för beslut m.m. IVO tillstyrker också att det uttalas att den som ger informationen så långt möjligt ska försäkra sig om att barnet förstått informationen.

Däremot anser IVO att den föreslagna lydelsen i 8 b § jämförd med dagens formulering i

8 § LSS lägger fokus enbart på *handläggning* av ärenden vilket riskerar leda till att barnets rätt till information och inflytande i själva *genomförandet* av insatser tappas bort.

Det finns ett starkt behov att tydliggöra barnets rätt att komma till tals i frågor som rör LSS. IVO har erfarenhet av att t.ex. kommunens handläggare idag blandar ihop begreppen ”fått möjlighet att framföra sina åsikter” och ”beaktas utifrån ålder och mognad” vilket får till följd att barn, p.g.a. låg ålder och/eller mognad, inte ges möjlighet att fritt uttrycka sin åsikt. I IVO:s rapport *Vad gör min LSS-handläggare*<sup>1</sup> framgår att hälften av de kommuner som IVO granskat har fått krav på åtgärd på grund av bristande uppgifter om hur barnets rättigheter i dessa delar har tagits tillvara. Det handlar då om att det saknas uppgifter om att barn har informerats, fått möjlighet att framföra sina åsikter eller varför detta inte har skett. Det behöver tydliggöras att barnets rätt att komma till tals gäller både inför beslut och under genomförandet av insatser.

En kartläggning bör genomföras av hur barnets rättigheter tillgodoses vid LSS-insatser till barn

IVO delar utredningens bedömning att det finns anledning att uppmärksamma hur barnets rättigheter tillvaratas inom LSS-området. Enligt IVO:s erfarenhet finns klara brister i tillvaratagandet av barnets rättigheter även utifrån dagens lagstiftning.<sup>2</sup>

## 5.5.2 Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen - Våra förslag

### Förvaltningslagen

IVO tillstyrker att principerna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals uttryckligen förs in i förvaltningslagen men anser att det kvarstår arbete med både författningstexten och analysen bakom.

Det underlag som presenteras i utredningen ger inte en tillräckligt tydlig vägledning för myndigheters ansvar att utreda barnets bästa. Det behövs mer ledning kring vad som avses med "när åtgärder berör barn" för att säkerställa att bestämmelsen tillämpas på ett riktigt sätt.

Formuleringen att barnets bästa ”särskilt ska beaktas” kan tolkas som ett lägre ställt krav än det i barnkonventionen formulerade ”komma i främsta rummet”. Det finns därmed en risk att formuleringen i förvaltningslagen snarare sänker kraven på hänsyn till barnets bästa jämfört med vad som redan skulle gälla vid en inkorporering av konventionen. IVO anser att detta behöver ses över i den fortsatta beredningen (se vidare nedan under avsnitt 6.3.1).

---

<sup>1</sup> Vad gör min LSS-handläggare? Tillsyn av myndighetsutövning inom LSS och hur de som söker en insats uppfattar handläggningsprocessen, IVO 2016

<sup>2</sup> Se not 1

I författningsförslagets andra stycke om barnets rätt att komma till tals anges att ”Ett barn ska få...”. IVO tolkar denna formulering som att rätten tillkommer varje individuellt barn i ärenden som rör dem specifikt. Däremot anser IVO att formuleringen inte ger tillräcklig ledning i fråga om vilken skyldighet en myndighet har att hämta in barns synpunkter i frågor som rör barn mer generellt. Ska åsikter inhämtas i ärenden som rör presumtiva grupper av barn, som t.ex. i ett ärende som rör tillstånd för boende för barn?

Utredningen menar att barn med funktionsnedsättningar som innefattar svårigheter att kommunicera utan hjälpmedel och kommunikationsstöd av olika slag, ska höras och komma till tals i samma utsträckning som andra barn och att det därför krävs kunskap om användande av olika kommunikationsmedel. IVO instämmer i bedömningen men vill framhålla att det ställer höga krav på kompetens. Även i denna del vore det önskvärt med ytterligare ledning kring hur man ser på en tillsynsmyndighets roll i sammanhanget. Om myndigheter ska höja sin kompetens och utöka sin kommunikation med barn krävs ökade resurser.

IVO anser även att det också krävs ett förtydligande av vilka åtgärder inom hälso- och sjukvården som omfattas av den föreslagna ändringen i 7 § a förvaltningslagen. Hälso- och sjukvården utgör en stor del av IVO:s tillsynsområde. Enligt förslaget gäller bestämmelsen för ärendehandläggning. För hälso- och sjukvården kommer det att behövas vägledning för vad som är handläggning av ärenden och vad som istället är faktiskt handlande. Denna distinktion blir extra viktig eftersom bestämmelserna som rör barnets bästa och barns rätt att komma till tals i 1 kap. 8 § och 4 kap. 3 § patientlagen (2014:821), PL, endast är tillämpliga när hälso- och sjukvården ges till barn, inte när barn är anhöriga till patienten. Om IVO:s skyldigheter att höra barn utökas kan det få stora konsekvenser för IVO:s arbetssätt. Det kan till exempel påverka handläggningen i klagomålsärenden, om utredningen ska omfatta både barn som patienter och barn som berörs indirekt.

### 6.3.1 Förbättrat genomslag för barnkonventionen - Lagstiftningsåtgärder

Barnets bästa som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser och barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade behöver få ett ökat genomslag i det fortsatta transformeringsarbetet

IVO delar utredningens uppfattning om att det finns behov att klargöra vad principen om barnets bästa innebär och att barnets bästa som ett tillvägagångssätt bör få ökat genomslag i det fortsatta transformeringsarbetet. IVO delar också utredningens uppfattning om att det krävs en översyn av nuvarande bestämmelser som innehåller begränsningar eller förbehåll när det gäller rätten för barnet att uttrycka sin åsikt. Sådana bestämmelser torde stå i direkt strid med barnkonventionen och riskerar att motverka genomförandet av barnets rätt att komma till tals.

IVO anser att lydelsen av artikel 3; "principen om barnets bästa", i konventionen och nationella bestämmelser måste vara samstämmiga. Av utredningen framgår att barnkonventionens engelska text kommer att vara lag oavsett hur den översätts till svenska. Den engelska lydelsen av artikel 3 är "...the best interests of the child shall be a primary consideration". Nuvarande svensk översättning av artikel 3 i konventionen lyder "skall barnets bästa komma i främsta rummet". IVO anser att den engelska lydelsen "primary consideration" inte är synonym med befintlig och föreslagen lydelse i nationella bestämmelser om att barnets bästa särskilt ska beaktas. Den senare lydelsen leder snarare tanken till "tänkas på" alt. "uppmärksammas" än "främsta rummet" som tar sikte på "första eller högsta". Det faktum att principen om barnets bästa inte fått den genomslagskraft i praktiken som lagstiftaren åsyftat kan vara en konsekvens av att orden *särskilt beaktas* inte tolkas på det sätt lagstiftaren avsett.

I dagens lagstiftning skiljer sig lydelsen och innebörden av principen om barnets bästa åt i olika centrala lagar som är centrala för IVO:s verksamhet, t.ex. i 1 kap. 2 § SoL, 6 § LSS och 1 kap. 8 § PL. Befintliga bestämmelser är inte alltid heller lika långtgående som artikel 3 i barnkonventionen. Detta kan enligt vår uppfattning motverka en tillämpning av konventionens artikel 3 efter en implementering. IVO anser därför att det i den fortsatta beredningen behöver ges vägledning för tolkning och tillämpning av konventionen i de fall svenska bestämmelser begränsar rättigheter som är givna i konventionen.

#### Barnkonventionen bör komma till uttryck i förarbeten

IVO delar utredningens bedömning att barnkonventionen bör synliggöras i förarbeten där konventionen kan vara av relevans, och tillstyrker att det förs in en bestämmelse i kommittéförordningen om att konsekvenserna för barns rättigheter ska anges i betänkanden där detta är aktuellt.

IVO instämmer i att det i förarbetena bör utvecklas hur barnkonventionen bör tolkas i specifika sammanhang. Uttryckliga hänvisningar till barnrättskommitténs allmänna kommentarer i sådana sammanhang kan också vara ett sätt att stärka dessa som rättskällor och sprida kunskapen om dem.

### 6.3.2 Möjlighet att kunna utkräva rättigheterna

Myndigheter som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter ska göra sin verksamhet känd, tillgänglig och anpassad för barn.

IVO tillstyrker förslaget som till stora delar gäller uppgifter IVO sedan tidigare arbetar med på olika sätt. För att fullt ut efterleva detta uppdrag kommer en kompetenshöjning behövas. Detta kommer, särskilt i förening med det kunskapslyft som föreslås, kräva ökade resurser för myndigheten.

### 6.3.3 Administrativa och andra åtgärder

#### Ett kunskapslyft för barnets rättigheter

IVO tillstyrker förslaget om ett treårigt kunskapslyft, men vill understryka att det för berörda myndigheter kommer att medföra ökade kostnader. Detsamma gäller uppdraget att säkerställa att det vid myndigheter som är centrala för genomförandet av barnets rättigheter finns ändamålsenlig kompetens.

### 7.5.1 Vårt förslag till inkorporering av barnkonventionen –

#### Utgångspunkter

IVO delar bedömningen att en inkorporering av barnkonventionen inte är tillräcklig för att stärka barnets rättsliga ställning i praktiken. Vid en inkorporering med parallell transformering behöver fler centrala rättsområden för barn utredas och analyseras innan en inkorporering genomförs.

De transformeringsförslag som lagts fram i utredningen täcker endast en del av de rättsområden där barnets rättigheter aktualiseras. Det krävs mer omfattande utredning och analys för att se till att nationell lagstiftning inom alla rättsområden utformas och förändras så att den harmoniserar med konventionen. Det gäller särskilt lagstiftning som rör särskilt utsatta barn och som idag inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om barnets rättigheter, som t.ex. lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. IVO noterar också att central lagstiftning som rör alla barn i samhället; hälso- och sjukvården, barnomsorg- och skolverksamhet samt samhällsbyggnad inte ingår i översynen, vilket kan leda till svårigheter vid en inkorporering. IVO uppmärksammar också att utredningen inte innehåller någon vägledning för hur t.ex. principen om barnets bästa och barnets rätt till delaktighet ska tillämpas i olika myndigheters faktiska handlande, t.ex. vid planering av tillsynsinsatser och prioriteringar.

En ytterligare fråga som skulle behöva analyseras ytterligare är hur privata aktörer som bedriver hälso- och sjukvård och socialtjänst och som inte utför myndighetsutövning kommer att påverkas av en inkorporering.

Vid en inkorporering med parallell transformering anser IVO att det är viktigt att lydelse i svensk lagtext överensstämmer med konventionen.

### 7.9 En översyn av översättningen av barnkonventionen

IVO instämmer i att en översyn av den svenska översättningen av barnkonventionen behöver göras inför en inkorporering. En sådan översyn är grundläggande för det fortsatta nationella lagstiftningsarbetet.

### 7.10.2 Uppdrag till centrala myndigheter att förbereda sig inför situationer som kan uppkomma när barnkonventionen blir lag

IVO ser både för- och nackdelar med utredningens förslag om att vissa domstolar och myndigheter ska få i uppdrag att diskutera utmaningar och frågor inför en inkorporering. Det finns en risk att myndigheter och domstolar härigenom utvecklar olika förhållningssätt och tolkningar om detta arbete påbörjas innan det finns tydligare vägledning och kunskap om hur konventionen ska tolkas och tillämpas. Samtidigt ser IVO att arbetet med implementeringen förenklas om analysarbetet påbörjas i god tid.

### 9.2.1 Kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda

Förslagen skulle för IVO:s del innebära kostnadsökningar för kompetenshöjande åtgärder för stora delar av personalen. Vad gäller ärendehandläggningen bedömer IVO att t.ex. bestämmelsen i förvaltningslagen skulle medföra en avsevärt ökad arbetsinsats för IVO. En stor del av IVO:s ärenden berör barn, både direkt och indirekt. Idag erbjuds som regel endast barn som omfattas av den så kallade frekvenstillsynen (tillsyn över hem för vård och boende som tar emot barn eller unga, stödboenden samt särskilda ungdomshem och bostäder med särskild service för barn och unga) information samt möjlighet att uttrycka sin åsikt. Kravet i 7 a § FL om att utreda barnets bästa i varje ärende är en uppgift som kräver resurser, både avseende utbildning och arbetsinsats.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnade generaldirektören Patric Winther. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Thomas Mehralizade och Ewa Sunneborn deltagit. Tillförordnade chefsjuristen Monica Jacobson har varit föredragande.

Patric Winther

Monica Jacobson