

**Handläggare**  
Anahitta Shaghoie  
Telefon: 0850833664

**Till**  
Utbildningsnämnden  
2016-08-18

## **Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)**

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-694/2016.

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Tony Mufic  
Utbildningsdirektör

Inger Pripp  
Grundskoledirektör

Jan Holmquist  
Gymnasiedirektör

### **Sammanfattning**

Från kommunstyrelsen har inkommit en begäran om remissvar kring förslaget om att barnkonventionen ska bli svensk lag.

Förvaltningen ställer sig positiv till att stärka barns rättigheter, men har i ärendet redovisat några punkter där det kan finnas behov av förtydliganden eller vidare utredning, för att förslaget ska kunna följas i praktiken. Bland annat lyfts utbildningsområdet som särskilt viktigt att beakta i lagstiftningsprocessen med anledning av att alla barn och unga omfattas av utbildningsväsendet.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom grundskoleavdelningen i samverkan med gymnasieavdelningen, förskoleavdelningen och avdelningen för personal och kompetensförsörjning.

## Bakgrund

Barnrättighetsutredningen har haft i uppdrag att kartlägga särskilt angelägna områden av hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen. I uppdraget ingår att analysera för- och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen och de två fakultativa protokollen i svensk rätt. Utöver att ta ställning till att ge barnkonventionen ställning som svensk lag belyses även vissa frågor av rättslig och praktisk karaktär som aktualiseras vid en inkorporering.

Utredningen har haft ett kartläggningsuppdrag av hur rättstillämpningen överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Utgångspunkten för kartläggningen har varit rättighetsperspektivet, med grundprinciperna i fokus. De områden som utredningen efter en identifieringsprocess har funnit särskilt angelägna att kartlägga är:

- barn i migrationsprocessen,
- stöd och service till barn med funktionsnedsättning,
- barn som bevittnat våld inom familjen och
- barn som har utsatts för våld inom familjen

Detta är områden där barn befinner sig i en utsatt situation och där myndighetsbeslut kan få stora konsekvenser.

Kartläggning av hur rättstillämpningen överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen visar en rad brister när det gäller genomslaget för barns rättigheter enligt barnkonventionen. Tydligast är bristerna i fråga om principen om *barnets bästa* och *barns rätt att få uttrycka sina åsikter*.

Trots att det finns uttryckliga bestämmelser om barnets bästa i svensk lagstiftning är det vanligt att bedömningen inte tar sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation. Istället bedöms barnets bästa utifrån generella uttalanden i förarbeten, policydokument och andra riktlinjer. Det går inte heller att utläsa vilka avvägningar och bedömningar som myndigheter gjort i de fall barnets intressen ska vägas mot andra intressen.

Vad gäller barnets möjligheter att komma till tals visar kartläggningen att det ofta inte förs samtal med barn och att det många gånger inte motiveras varför så ej skett. I de fall barn får komma till tals handlar samtalen i många fall om något annat än vad som är av relevant för att få fram ett fullgott beslutsunderlag.

Kartläggningen visar också att synen på barn och hur barn bemöts av myndigheterna inte utgår från barn som bärare av rättigheter. Ett agerande som mot en vuxen hade varit straffbart kan bli straffritt med hänvisning till föräldrars ställning gentemot barn. Ett exempel är migrationsområdet där barns egna asylskäl endast i mycket begränsad utsträckning prövas i beslut om uppehållstillstånd.

### **Ärendet**

Sverige är i folkrättslig mening redan bunden av barnkonventionen. Därmed följer en förpliktelse att leva upp till de krav som konventionen ställer. Både domstolar och andra myndigheter är skyldiga att, så långt det är möjligt, tolka svenska interna rättsregler fördragskonformt.

En inkorporering av barnkonventionen skulle innebära att tjänstemän och beslutsfattare måste förhålla sig till barnkonventionen på ett annat sätt än idag eftersom konventionen blir gällande som lag och ensam kan läggas till grund för myndigheters beslut i mål och ärenden.

### **Fördelar med att inkorporera barnkonventionen**

En inkorporering innebär att barnkonventionen blir tillämplig på samtliga rättsområden. Det blir tydligt att konventionen ska ses som en helhet och att artiklarna i konventionen ska tolkas i relation till varandra, något som kan förväntas lägga grunden till ett mer rättighetsbaserat synsätt.

Genom en inkorporering kan man räkna med att barnets rättigheter får en mer framskjuten plats i den offentliga debatten och i lagstiftningsärenden. Konventionens bestämmelser kan dessutom förväntas påverka utformningen av annan lagstiftning mer direkt än hittills.

Inkorporering av barnkonventionen innebär vidare att den kan fungera som utfyllnad i de fall annan lagstiftning inte till fullo tar tillvara barnets rättigheter enligt konventionen.

Konventionen kommer också, när den ges status som lag, att ha företräde vid eventuell konflikt mellan bestämmelserna i konventionen och författningar av lägre valör. Sammantaget innebär en inkorporering att konventionens rättigheter får en starkt ställning inte endast formellt utan även reellt. Barnets rättigheter kan tas tillvara i större utsträckning än idag.

### Svårigheter med att inkorporera barnkonventionen

En inkorporering är ett effektivt sätt att synliggöra rättigheterna. En del konventionsartiklar är emellertid allmänt hållna och innehåller vaga formuleringar. Det kan ge stort utrymme för tolkning och innebära svårigheter i den praktiska tillämpningen. Konventionen har annan rättssystematik än den som gäller för den inhemska rätten. Genom EU-rätten och Europakonventionens inflytande på svensk lag anses dock rättstillämparna vana vid att hantera regelverk avfattade på annat sätt än den inhemska rätten med relativt hög grad av detaljreglering.

En svårighet att tillämpa barnkonventionen kan vara att det saknas förarbeten, som kan ge vägledning vid tolkningen. Det innebär dock inte att det saknas vägledning för tolkning av konventionen. Barnrättskommittén har i fråga om en rad artiklar utarbetat allmänna kommentarer som kan vara till ledning vid rättstillämpningen. I den mån det råder osäkerhet kring hur konventionens artiklar ska tolkas, och därigenom hur de kommer att tillämpas, kan det finnas en risk att det grundläggande kravet för rättsäkerhet, förutsebarhet inte tillgodoses vid en inkorporering. Utredningen visar att en transformering av gällande rätt ska fortsätta även om barnkonventionen inkorporeras. En transformering ökar förutsebarheten och bestämmelsen kan anpassas till verksamhetsområdet och är därför ett bättre stöd för rättstillämpande myndigheter.

En annan svårighet med barnkonventionen är att vissa artiklar kan sägas vara direkt tillämpliga - medan andra artiklar inte är det. Det är viktigt att frågan uppmärksammas och diskuteras i samband med att barnkonventionen inkorporeras.

Till skillnad från vad som gäller för EU-rätten och Europakonventionen finns inte någon internationell domstol som kan tolka konventionens närmare innebörd, vilket kan innebära svårigheter vid den inhemska rättstillämpningen. Erfarenheter från Norge visar dock att detta inte uppfattas som något stort problem i praktiken. Inhemsk norsk rättspraxis har på relativt kort tid efter inkorporeringen utvecklats och därigenom har lägre instansers behov av vägledning tillgodosetts. En liknande utveckling torde kunna förväntas i Sverige.

I betänkandet lämnas förslag på att artiklarna 1-43.1 och 44.6 i barnkonventionen, i originaltexternas lydelse, ska gälla som svensk lag. 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.

### **Förvaltningens synpunkter**

Utbildningsnämndens välkomnar förslaget om att stärka barns rättigheter.

- Förvaltningen vill dock understryka att det kan behövas vägledning av de praktiska frågor som rör tolkningen av den inkorporerade barnkonventionen, inom skolområdet.
- Förvaltningen önskar få klarhet i frågor som gäller överträdelser av konventionen. Exempelvis vad som ska gälla vid ekonomisk kompensation i form av skadestånd vid kränkning av rättigheter enligt barnkonventionen.
- Utredningen har kartlagt fyra utvalda områden och att det där finns tydliga brister i förhållande till barnets rättigheter enligt konventionen. De fyra utvalda områdena är *barn i migrationsprocessen, stöd och service till barn med funktionsnedsättning, barn som bevittnat våld inom familjen och barn som har utsatts för våld inom familjen*. Förvaltningen vill lyfta skolområdet som ett särskilt viktigt område att beakta. Många barn och unga omfattas av myndighetsbeslut som kan få stora konsekvenser för enskilda. Att utreda innebörden av en inkorporering kan bland annat handla om att belysa frågor om hur vårdnadshavares bestämmanderätt förhåller sig till barnets rätt att komma till tals och tillmätas betydelse i enlighet med skolförfattningarna. Även frågan om den allmänna befogenheten för rektor och lärare att ingripa, ibland med tvång för att komma tillrätta med en elevs ordningsstörande beteende enligt 5 kap skollagen, i relation till barnkonventionen kan vara en viktig fråga att belysa.
- Vad gäller förslaget om att ge Barnombudsmannen uppdrag att föra talan för enskilda, anser förvaltningen att det inom skolans område finns flera statliga myndigheter med liknande uppdrag. Det är viktigt att undvika gränsdragningsproblem i syfte att tillvarata den enskildas intresse och nå rättssäkerhet. Förslaget kräver att det finns en tydlig ansvarsfördelning gällande uppdraget, inom skolområdet.

- Förvaltningen välkomnar att barnets bästa och barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd stärks, men vill understryka att förslaget kommer att få många praktiska och ekonomiska konsekvenser för kommunen. Som exempel kan nämnas artikel 3.1 i barnkonventionen som säkerställer att barnets bästa garanteras vid alla beslut; ”vid alla åtgärder som rör barn”.

*I förslaget nämns att bedömningen är att en inkorporering av barnkonventionen genom en särskild lag i sig inte medför några ekonomiska eller administrativa kostnader av betydelse [...] Förslagen till ändrad eller ny lagstiftning bedöms inte medföra annat än marginella kostnader för stat, kommun och landsting.*

Förvaltningen vill understryka att arbetet skulle påverkas av de förändringar som lagförslaget innebär. Förändrade rutiner och arbetssätt skulle krävas. Som exempel kan nämnas, alla beslut kring enskild som kan överklagas till domstol, skolskjuts, placering vid skolenhet, kommunens klagomålshantering, tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd, beslut om omsorg på obekvämt arbetstid. Förändringarna skulle innebära ökade kostnader i form av arbetstid, och i form av utbildnings- och fortbildningsinsatser.

- Förvaltningen anser att det saknas en beskrivning av vad förslaget innebär för det kommunala tillsynsuppdraget. Det framgår att förslaget också skulle ha påverkan på tillsynsmyndigheterna som får ytterligare en lag att förhålla sig till. Det konstateras därefter att det emellertid får anses ingå i tillsynsmyndigheternas uppdrag att inom ramen för sitt arbete säkerställa respekten för barns rättigheter utifrån den inkorporerade lagen. Inkorporeringen bedöms inte medföra några beaktansvärda kostnader för tillsynsmyndigheterna. Förvaltningen anser att uppdraget för kommunala tillsynsmyndigheter behöver tydliggöras såsom skett för den statliga.
- På flera ställen i utredningen nämns också att skolan bör informera om vart utsatta barn kan vända sig. Förvaltningen önskar att en sådan information tas fram på nationell nivå.

### **Förvaltningens förslag**

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen och att beslutet justeras omedelbart.

### **Bilagor**

Remiss Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) – sammanfattning.