

Avdelningen för juridik
Johan Hardstedt

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen (SOU 2023:40)

Sammanfattning

- SKR tillstyrker utredningens förslag om att Sverige bör ratificera det fakultativa och tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om ett klagomålsförfarande. I det vidare lagstiftningsarbetet behöver det dock säkerställas
 - att uppehållstillståndet enligt 5 kap. 4 § utlänningslagen, UtL, möjliggör folkbokföring och tillgång till samma välfärdsförmåner som andra barn som får bosättningsgrundande uppehållstillstånd,
 - att de barn vars beslut om utvisning inhiberas får rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, i väntan på barnrättskommitténs slutliga ställningstagande, och
 - att kommuner och regioner tillförsäkras finansiering för de åtaganden som följer av att individer får stanna i Sverige i väntan på barnrättskommitténs ställningstagande samt får uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 4 § UtL.
- SKR ser positivt på att den unge kan få ett offentligt biträde i mål och ärenden om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort enligt 14 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det dock viktigt att även vårdnadshavaren får ett offentligt biträde i den aktuella situationen.
- SKR tillstyrker förslaget att ett offentligt biträde förordnas *inför överklagandet* av ett placeringsbeslut enligt LVU. SKR avstyrker dock förslaget att ett biträde ska förordnas redan under nämndens utredning, eftersom frågan hur barnet bäst kan komma till tals under

handläggningsprocessen vid socialnämnden inte har analyserats tillräckligt.

- SKR tillstyrker förslaget att information till barn ska anpassas till åldern och andra individuella förutsättningar samt att den som lämnar informationen i den utsträckning det är möjligt ska försäkra sig om att den unge har förstått informationen.
- SKR tillstyrker förslaget att det införs en bestämmelse i socialtjänstlagen, SoL, om att placering av barn kräver ett formellt beslut, men anser att detta ska regleras i ett kompletterande stycke i 6 kap. 6 § SoL där det anges att socialnämnden ska fatta ett *beslut* om var barnet ska vistas under vårdtiden.
- SKR avstyrker förslaget om att förordna offentligt biträde i ärenden om placering enligt SoL eftersom ett sådant förslag kräver noggranna överväganden och en konsekvensanalys som saknas i det aktuella betänkandet. Det ska i första hand föreslås åtgärder som stärker socialnämnden i att fullgöra uppdraget att tillvarata barnets åsikter och barnets bästa.
- SKR tillstyrker förslaget att barn som vårdas med stöd av LVU ska få ett eget offentligt biträde som är barnets ställföreträdare i ärendet om uppehållstillstånd, men anser att det måste säkerställas att ställföreträdaren även kan *ansöka om* uppehållstillstånd.
- SKR avstyrker förslaget om att staten ska bidra till etableringen av barnrättsbyråer med oberoende barnombud. SKR anser i stället att det i första hand ska föreslås åtgärder som stärker det allmänna i att på olika sätt stödja och hjälpa barnet samt tillvarata barnets åsikter och barnets bästa exempelvis genom kunskapshöjande insatser, resursförstärkningar samt vid behov författningsändringar.

Allmänna synpunkter

Föräldrabalken

För att stärka barnrättsperspektivet på en övergripande nivå behöver ett rejält omtag göras av hela föräldrabalken, som i dag innehåller motsägelsefulla regleringar och i vissa delar ett förlegat synsätt på barn, deras rättskapacitet och hur barns egendom ska förvaltas och användas. SKR har vid flera tillfällen begärt att lagstiftningen kring ställföreträdarskap, inklusive barnets egna behörighet, ska göras om från grunden. Behoven och förväntningarna är kända sedan tidigare. Även om

den nu aktuella utredningen har föreslagit ett antal viktiga förslag i annan lagstiftning, så kvarstår vissa utmaningar i föräldrabalken. Förbundet vill därför understryka att behovet av en förutsättningslös översyn av föräldrabalken kvarstår.

Skadestånd

I utredningens direktiv framgår uttryckligen att det i utredningens uppdrag inte ingår att lämna förslag om att införa nya skadeståndsbestämmelser. Frågan om möjligheten att få skadestånd vid kränkning av rättigheterna enligt barnkonventionen har tidigare belysts i SOU 2016:19, Barnkonventionen blir svensk lag. Av förbundets yttrande i denna del framgår att det är nödvändigt att frågan är klarlagd innan en eventuell inkorporering och att en annan ordning kan leda till onödiga och kostsamma domstolsprocesser. Med anledning av det oklara rättsläget och att skadeståndsfrågan kan komma att aktualiseras ytterligare utifrån förslagen i denna utredning vill SKR därför framhålla att det fortfarande finns ett behov av att frågan om skadestånd vid kränkning av rättigheterna enligt barnkonventionen klargörs.

7.3 Sverige bör ratificera det fakultativa och tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om ett klagomålsförfarande

SKR tillstyrker utredningens förslag om att Sverige bör ratificera det fakultativa och tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om ett klagomålsförfarande. SKR delar de invändningar som har framförts mot ett tillträde, men anser ändå, i likhet med utredningen, att fördelarna med en ratificering överväger nackdelarna. SKR vill därutöver lämna följande synpunkter.

En konsekvens av att Sverige tillträder det tredje tilläggsprotokollet är, enligt utredningen, att fler barn kan få uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 4 § UtlL. Det framgår inte av bestämmelsen hur långt tillstånd som ska beviljas. För att de barn som beviljas uppehållstillstånd till följd av ett ställningstagande av barnrättskommittén ska få goda förutsättningar för mottagande i kommunen behöver det säkerställas att tillståndet enligt 5 kap. 4 § UtlL möjliggör folkbokföring och tillgång till samma välfärdsförmåner som andra barn som beviljas bosättningsgrundande uppehållstillstånd. Under åren 2016–2017 förekom korta uppehållstillstånd under ett år som medförde att enskilda barn fick sämre rättigheter än personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd. En sådan situation får inte upprepas.

Det behöver i det vidare lagstiftningsärendet även säkerställas att alla barn vars beslut om utvisning inhiberas enligt 12 kap. 12 § UtlL får rätt till grundläggande förmåner enligt LMA i väntan på barnrättskommitténs

slutliga ställningstagande. Den som fått avslag på asylansökan måste som regel uppfylla kriterierna i 11 a § LMA för att åter få rätt till bistånd enligt lagen. Det förekommer att barn inte uppfyller nyssnämnda förutsättningar, med följderna att de nekats bistånd enligt LMA. Det är inte heller givet att dessa personer har rätt till bistånd enligt SoL (se RÅ 1995 ref. 70 och HFD 2017 ref. 33). Det finns därmed behov av kompletterande bestämmelser i LMA som innebär att barn vars utvisningsbeslut inhiberas i väntan på barnrättskommitténs slutliga ställningstagande har rätt till bistånd enligt den lagen.

Kommuner och regioner behöver därutöver tillförsäkras statlig ersättning för de åtaganden som följer av att individer får stanna i Sverige i väntan på barnrättskommitténs ställningstagande samt att en del av dessa individer får uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 4 § UtL. Det kan behövas ändringar i bland annat förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande samt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

14.3 Ekonomiska konsekvenser

Som SKR redogjort för ovan under avsnitt 7.3 behöver kommuner och regioner tillförsäkras statlig ersättning för de åtaganden som följer av att individer får stanna i Sverige i väntan på barnrättskommitténs ställningstagande samt att en del av dessa individer får uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 4 § UtL. SKR vill därutöver framhålla, vilket utredningen också uppmärksammat, att förbundet i flera underlag till regeringen påpekat att de aktuella ersättningsnivåerna till kommuner och regioner är för låga. Utredningen anger därför att det finns anledning att anta att de kostnader som utredningen beräknat är i underkant och att ytterligare kostnader uppstår i kommuner och regioner.

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) är det utredningens ansvar att redovisa beräkningar och föreslå finansiering för sådana förslag i utredningen som medför ökade kostnader för kommunerna. Om regeringen avser att gå vidare med utredningens förslag om en ratificering av det fakultativa och tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen efterfrågar SKR en kompletterande bedömning och finansiering i enlighet med finansieringsprincipen för de merkostnader som utredningens förslag innebär.

9.4.2 Rätt till offentligt biträde för barn i mål om umgängesbegränsning med mera

SKR ser positivt på att den unge kan få ett offentligt biträde i mål och ärenden om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort enligt

14 § LVU. SKR anser dock att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att även vårdnadshavaren får ett offentligt biträde i den aktuella situationen.

Utredningens förslag riskerar att medföra en bristande jämvikt mellan parterna i mål och ärenden enligt 14 § LVU eftersom vårdnadshavare inte ges rätt till ett offentligt biträde. Beslut enligt 14 § LVU innebär stora inskränkningar i vårdnadshavarens rätt och skyldigheter enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken, FB, varför det är av särskild vikt att processen är rättssäker. SKR noterar även att den så kallade LVU-utredningen (SOU 2015:71) gjort bedömningen att såväl barnet som vårdnadshavare och föräldrar ska ha rätt till ett offentligt biträde vid överklagande av beslut enligt 14 § LVU. Om barnet, genom ett offentligt biträde, har en rättsligt starkare ställning inför beslut om umgängesbegränsning kan det finnas en risk att vårdnadshavaren utövar påtryckningar gentemot barnet, vilket kan påverka vården på ett negativt sätt. Om vårdnadshavaren får ett eget offentligt biträde kan det reducera risken som uppmärksammas i betänkandet att barnet pressas till att förmedla en viss ståndpunkt.

Utredningens invändning att ett offentligt biträde för vårdnadshavare och föräldrar kan verka kostnads- och konflikt drivande kan åtgärdas genom att reglera hur ofta omprövning av dessa beslut kan begäras. En sådan reglering kan även motiveras utifrån barnets bästa, eftersom upprepade processer kan inverka negativt på vården. Frågan om begränsningar gällande hur ofta en vårdnadshavare kan begära omprövning av beslut enligt 14 § LVU kan därmed behöva ses över.

9.4.6 Stärkt rätt för barn under 15 år att komma till tals och överklaga beslut om placeringar samt beslut om särskilda befogenheter enligt LVU

SKR tillstyrker förslaget att ett offentligt biträde förordnas *inför överklagandet* av ett placeringsbeslut enligt LVU. SKR avstyrker dock förslaget att ett biträde ska förordnas redan under nämndens utredning, eftersom frågan hur barnet bäst kan komma till tals under handlägningsprocessen vid socialnämnden inte har analyserats tillräckligt.

Med nuvarande lagstiftning åvilar det socialnämnden att säkerställa att barnets bästa är avgörande för beslutet om vård och placering. Nämnden ska därmed utreda barnets bästa, låta barnet framföra sina åsikter och ge barnet relevant information. I första hand bör det föreslås åtgärder som stärker socialnämnden i att fullgöra uppdraget att tillvarata barnets åsikter och barnets bästa exempelvis genom kunskapshöjande insatser, resursförstärkningar samt vid behov författningsändringar. Det framgår inte om utredningen övervägt andra åtgärder för att stärka barnets möjligheter att komma till tals än att förordna ett offentligt biträde. I SOU 2023:66, För barn och unga i samhällets vård, föreslås det exempelvis att barn som

vårdas utanför det egna hemmet ska få en särskilt utsedd barn- och ungdomshandläggare som ska ansvara för att barnet eller den unge bland annat ges möjlighet att vara delaktig i utformandet av vården och får information om sina rättigheter, vilket kan stärka barnrättsperspektivet.

9.4.9 Barns rätt till information om beslut och överklagande enligt LPT och LVU förtydligas

SKR tillstyrker förslaget att barn ska få information om beslut som avser honom eller henne om det inte är uppenbart obehövt och att han eller hon ska informeras om hur det går till att överklaga ett beslut som kan överklagas.

Av betänkandet framgår det att de föreslagna bestämmelserna i 36 § LVU respektive i 44 a § lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, kompletterar 33 § förvaltningslagen om underrättelser till part och innebär att barn som inte har fyllt 15 år, och därmed inte har rätt att föra sin egen talan, ändå har rätt att personligen få information om beslut och hur dessa kan överklagas. För att säkerställa och förtydliga att förvaltningslagens bestämmelser om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till fortsatt ska gälla för de barn som har fyllt 15 år anser SKR att det behöver framgå av författningsförslagen att bestämmelserna enbart avser barn som inte har fyllt 15 år.

9.4.10 Skyldigheten att lämna information på ett sätt som barn förstår ska framgå i LPT, LSS, LVU, socialtjänstlagen

SKR tillstyrker förslaget att information till barn ska anpassas till åldern och andra individuella förutsättningar samt att den som lämnar informationen i den utsträckning det är möjligt ska försäkra sig om att den unge har förstått informationen.

SKR vill dock framhålla att socialnämnden, oaktat det föreslagna tillägget, kan ha begränsade möjligheter att lämna information till barnet om ett barns vårdnadshavare inte samtycker till att barnet har kontakt med socialnämnden och varken nämnden eller barnet själv förfogar över frågan om samtal. Detsamma gäller för barns rätt att framföra sina åsikter. Så länge vårdnadshavarens rätt att bestämma över barnet i detta avseende är absolut, i enlighet med 6 kap. 11 § FB är socialnämnden i dessa fall förhindrad att informera och tala med barnet, om inte exempelvis förutsättningar för samtal enligt 11 kap. 10 § tredje stycket SoL föreligger eller barnet vårdas enligt LVU och nämnden har övertagit bestämmanderätten. SKR anser att det för tydlighetens skull bör framgå av exempelvis författningskommentaren till bestämmelserna om barns rätt till information och barns rätt att framföra sina åsikter att socialnämnden inte kan samtala med barnet mot vårdnadshavarens samtycke om det inte finns särskilt författningsstöd för en sådan åtgärd.

9.4.11 Tydliggörande av att placeringar av barn enligt socialtjänstlagen kräver ett formellt beslut och med en möjlighet att förordna offentligt biträde i vissa fall

Beslut om placering

SKR tillstyrker förslaget att det införs en bestämmelse i SoL om att placering av barn kräver ett formellt beslut. SKR anser dock, till skillnad från utredningen, att ett kompletterande stycke förs in i 6 kap. 6 § SoL, eftersom beslutet om placering idag grundas på denna bestämmelse, tillsammans med 4 kap. 1 § SoL. SKR anser vidare att det i lagtexten uttryckligen ska anges att socialnämnden ska fatta ett *beslut* om var barnet ska vistas under vårdtiden. Den formulering som utredningen föreslår, att socialnämnden *bestämmer* var barnet ska vistas, är olämplig eftersom den kan tolkas som att nämnden har en utökad bestämmanderätt i frågan, motsvarande vad som gäller enligt LVU.

Offentligt biträde

SKR avstyrker förslaget om att förordna offentligt biträde i ärenden om placering enligt SoL. Att förordna offentligt biträde i ett ärende enligt SoL utgör en ny konstruktion som förutsätter noggranna överväganden och analys av konsekvenserna, vilket saknas i det aktuella betänkandet. Det behöver exempelvis övervägas om handlägningsprocessen riskerar att påverkas negativt av att en tredje part inträder och företräder barnet. Barnet får därmed ytterligare en person att tillfälligt förhålla sig till under en process som redan innebär påfrestningar för barnet.

Med nuvarande lagstiftning åvilar det socialnämnden att säkerställa att barnets bästa är avgörande för beslutet om vård och placering. Nämnden ska därmed utreda barnets bästa, låta barnet framföra sina åsikter och ge barnet relevant information. SKR anser att det i första hand ska föreslås åtgärder som stärker socialnämnden i att fullgöra uppdraget att tillvarata barnets åsikter och barnets bästa exempelvis genom kunskapshöjande insatser, resursförstärkningar samt vid behov författningsändringar. Det framgår inte om utredningen övervägt andra åtgärder för att stärka barnets möjligheter att komma till tals än att förordna ett offentligt biträde. I SOU 2023:66, För barn och unga i samhällets vård, föreslås det exempelvis att barn som vårdas utanför det egna hemmet ska få en särskilt utsedd barn- och ungdomshandläggare som ska ansvara för att barnet eller den unge bland annat ges möjlighet att vara delaktig i utformandet av vården och får information om sina rättigheter, vilket kan stärka barnrättsperspektivet.

I det fall regeringen gör bedömningen att ett offentligt biträde ska förordnas även i samband med beslut om placering enligt SoL anser SKR att ett sådant biträde ska förordnas tidigast *inför ett överklagande*, i likhet med vad SKR anför ovan rörande beslut om placering enligt LVU.

10.4.5 Rätt till ett eget offentligt biträde för barn i vissa situationer och en stärkt ställning för barn som vårdas med stöd av LVU

SKR tillstyrker förslaget att barn som vårdas med stöd av LVU ska få ett eget offentligt biträde som är barnets ställföreträdare i ärendet om uppehållstillstånd. Det behöver dock säkerställas att ställföreträdaren även kan *ansöka om* uppehållstillstånd, eftersom vissa barn har tidsbegränsade uppehållstillstånd och behöver ansöka om nytt tillstånd under en pågående LVU-placering.

Frågan om barnets ställföreträdare i den utlänningsrättsliga processen när barnet vårdas enligt LVU är en fråga som återkommer till SKR. Det är olyckligt att regelverket inte är tydligt, eftersom bedömningen i ärendet om uppehållstillstånd kan få mycket stora konsekvenser för barnet. SKR delar utredningens bedömning att ett förordnande av en tillfällig god man med stöd av 11 kap. 2 § FB inte är en fullgod lösning i den ovannämnda situationen. Det går att diskutera om 11 kap. 2 § FB ens är tillämplig i den aktuella situationen, särskilt som Migrationsverket har gjort bedömningen att det är en vårdnadshavare som behöver företräda barnet i ärende om uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 11 kap. 2 § FB tar sikte på förmynderskapet, vilket som utgångspunkt avser ekonomiska och juridiska frågor. Därutöver är det inte tydligt utrett om förhållandet att vårdnadshavaren bedömer att ett förlängt uppehållstillstånd inte ska sökas utgör en sådan intressekonflikt eller jäv som avses i bestämmelsen. Det har förekommit diskussioner gällande om socialnämnden, med stöd av 11 § fjärde stycket LVU, kan anses ha bestämmanderätten i den aktuella frågan, men rättsläget härvid är oklart och Migrationsverket bedömer att socialnämnden endast i undantagsfall har sådan bestämmanderätt. Med tanke på socialnämndens begränsade kunskap inom det utlänningsrättsliga området går det även att ifrågasätta lämpligheten av en ordning där socialnämnden företräder barnet i en process om uppehållstillstånd. En lämpligare lösning än såväl en god man som att socialnämnden företräder barnet är, enligt SKR, att ett offentligt biträde och ställföreträdare förordnas i det aktuella ärendet.

12.8.1 Staten ska bidra till etableringen av barnrättsbyråer inom civilsamhällesorganisationer som erbjuder verksamhet med oberoende barnombud

SKR avstyrker förslaget om att staten ska bidra till etableringen av barnrättsbyråer med oberoende barnombud. SKR ifrågasätter inte redogörelsen av de positiva aspekterna av förslaget, men anser ändå att de negativa konsekvenserna väger över. Ytterligare en aktör, vars uppdrag å ena sidan riskerar att komma i konflikt med det ansvar som redan åligger det allmänna och å andra sidan riskerar att uppfattas som myndighetens

motpart, kan leda till att ytterligare misstro riktas mot relevanta myndigheter och funktioner i kommuner och regioner som hanterar barnärenden. Som anføres ovan är det inte givet att det i alla situationer är för det enskilda barnets bästa att ytterligare en vuxen person inträder i processen. SKR anser därför att det i första hand ska föreslås åtgärder som stärker det allmänna i att på olika sätt stödja och hjälpa barnet samt tillvarata barnets åsikter och barnets bästa exempelvis genom kunskapshöjande insatser, resursförstärkningar samt vid behov författningsändringar.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande