

REMISSVAR

2022-12-19

Dnr: BO 2022-0202

Finansdepartementet
Fi.remissvar@regeringskansliet.se

Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

(dnr Fi2022/02452)

Inledning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barns rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som sedan den 1 januari 2020 är lag i Sverige.

Barnombudsmannen avgränsar sitt yttrande till övergripande synpunkter samt till synpunkter på vissa avsnitt som bedöms vara särskilt relevanta utifrån ett barnrättsperspektiv eller där Barnombudsmannens verksamhet särskilt berörs.

Barnombudsmannen vill inledningsvis betona att det är ytterst förvånande att frågan om konsekvenser för barn och barns rättigheter nästan helt saknas i förslag, bedömningar och resonemang i promemorian.

Övergripande synpunkter

Barnombudsmannen har under en länge tid observerat att det i bl.a. betänkanden och promemorior som myndigheten får som remissinstans finns stora brister i konsekvensutredningar utifrån perspektivet barns rättigheter enligt barnkonventionen.¹ Mot denna bakgrund kan Barnombudsmannen instämma i vad som anges på s. 27 i promemorian, att det ofta helt saknas konsekvensutredningar och att de, när de finns, brister i kvaliteten.

Barnombudsmannen välkomnar utifrån detta att frågan behandlas i promemorian.

Barnombudsmannen ställer sig dock ytterst frågande till att frågan om konsekvenser utifrån barns rättigheter lyfts fram i så liten omfattning i promemorians förslag, bedömningar och resonemang.

Artikel 3 i barnkonventionen slår fast att vid alla åtgärder som rör barn ska vad som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand. Det gäller både offentliga och privata sociala välfärdsinstitutioner. Det gäller även administrativa myndigheter och lagstiftande organ. Som framgår av proposition 2017/18:186, måste principen om barnets bästa ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda. Beslutsprocessen måste, enligt regeringen, innehålla en

¹ För att belysa detta kan nämnas att Barnombudsmannen under år 2022 har besvarat cirka 30 remisser avseende betänkanden, promemorior och utkast till lagrådsremisser där svaret innefattar synpunkter som är mer än bara helt övergripande. I cirka hälften av dessa har myndigheten lämnat synpunkter som gäller att analyser av konsekvenser för barn och/eller barns rättigheter är otillräckliga eller saknas helt.

utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Beslutsfattaren ska dessutom motivera på vilket sätt hänsyn tagits till barnets bästa, dvs. vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen, vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall.²

I ovan nämnda proposition beskrev regeringen också intentionerna bakom förslaget att inkorporera barnkonventionen. Ett skäl var, enligt regeringen, att konventionens ställning som lag kan förväntas påverka utvecklingen av såväl befintlig som ny lagstiftning. En inkorporering innebär, menade regeringen, också ett förtydligande av att lagstiftaren ska beakta och synliggöra barnkonventionen genom att i förarbeten göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen.³

Barnombudsmannen vill även erinra om att Barnrättighetsutredningen i sitt betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) belyste vikten av att barnkonventionen kommer till uttryck i förarbeten: "Kommittéväsendet har en central funktion när det gäller att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och att ta fram underlag för regeringens beslut inom olika områden. Om barns rättigheter beaktas redan på utredningsstadiet och synliggörs i betänkanden kan det bidra till att fördjupa diskussionen om de framlagda förslagen och ge ett bättre underlag inför det efterföljande lagstiftningsarbetet".⁴

Utredningen föreslog att 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skulle ändras så att det framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för barns rättigheter, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Barnombudsmannen anser att detta förslag bör tas om hand inom ramen för det nu aktuella författningsarbetet.

De synpunkter på särskilda förslag i promemorian som följer nedan utgår från den övergripande synpunkten att konsekvenser för barns rättigheter behöver tydliggöras i en ny förordning om konsekvensutredning.

6.1 En ny konsekvensförordning ska införas

Barnombudsmannen avstyrker förslaget i dess nuvarande form.

Barnombudsmannen instämmer i och för sig i att det är viktigt att det finns ett tydligt regelverk som säkerställer ändamålsenliga beslutsunderlag. Promemorian betonar sådant som även Barnombudsmannen ser som viktigt, t.ex. att konsekvensutredningar ska påbörjas så tidigt som möjligt (s. 84).

En ny konsekvensutredning behöver dock innehålla tydliga regler om att analys ska göras av konsekvenser för barns rättigheter. Detta är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden och för att en ny förordning ska vara i linje med regeringens uttalanden i ovan nämnda proposition 2017/18:186. Barnombudsmannen vill i sammanhanget erinra om att barnkonventionen, inklusive skyldigheten att göra prövningar av barnets bästa enligt artikel 3.1, sedan den 1 januari 2020 är lag. I sammanhanget är även artikel 4 av största vikt. Enligt denna bestämmelse ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att

² Proposition 2017/18:186, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 96. Se även Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, p. 6.

³ Prop. 2017/18:186, s. 74.

⁴ SOU 2016:19, s. 320 ff.

genomföra de rättigheter som erkänns i barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté understryker att det är nödvändigt att utveckla ett barnrättsperspektiv inom hela statsförvaltningen för att hela barnkonventionen ska kunna omsättas i praktiken, och att det är av grundläggande betydelse att säkerställa att all nationell lagstiftning är helt förenlig med konventionen.⁵

6.2.3 Förvaltningsmyndigheter under regeringen ska redovisa en konsekvensutredning när de ger in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska besluta om eller föreslå nya eller ändrade regler

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget.

Barnombudsmannen delar bedömningen att det finns anledning att framöver överväga om vissa delar av konsekvensförordningen bör tillämpas även i Regeringskansliets interna beredningsarbete. De brister i konsekvensutredningar utifrån perspektivet barns rättigheter enligt barnkonventionen som beskrivits inledningsvis, förekommer inte bara i betänkanden med mera från myndigheter under regeringen, utan även i departementspromemorior och utkast till lagrådsremisser som remitteras till myndigheten.

6.3.2 Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas

Barnombudsmannen avstyrker förslaget i dess nuvarande form. Jfr. vad som anges under avsnitten Övergripande synpunkter och 6.1 ovan.

Konsekvenser för de aktörer som påverkas ska analyseras

Vad gäller att konsekvenser för de aktörer som påverkas ska analyseras, nämns i promemorian att en åtgärd kan ha konsekvenser som inte tydligt berör staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda och att en åtgärd kan ha konsekvenser som inte tydligt har karaktären av kostnader eller intäkter. Som ett exempel nämns konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och att en beskrivning kan behöva göras av hur ett förslag eller beslut är förenligt med konventionsåtaganden angående bl.a. barn.

Som nämnts under avsnitt 6.1 menar Barnombudsmannen att en ny förordning om konsekvensutredning behöver innehålla tydliga regler om att analys ska göras av konsekvenser för barns rättigheter. Detta är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden och för att en ny förordning ska vara i linje med regeringens uttalanden i ovan nämnda proposition 2017/18:186. I sammanhanget erinrar Barnombudsmannen återigen om att barnkonventionen numera är svensk lag. Barnombudsmannen anser alltså inte att det räcker att i den föreslagna förordningen uttrycka att en analys ska bestå av "en beskrivning och om möjligt en beräkning av andra relevanta konsekvenser" och i det inkludera konsekvenserna för barns rättigheter. Konsekvenser för barns rättigheter behöver nämnas uttryckligen i en ny förordning om konsekvensutredning.

Barnombudsmannens erfarenhet är att barn är en grupp som lätt förbises i t.ex. lagstiftningssammanhang, i synnerhet när barn inte är den huvudsakliga målgruppen i sammanhanget. Det är utifrån detta, och utifrån vad som tidigare beskrivits om de stora brister som finns idag när det gäller analyser av konsekvenser för barn och barns rättigheter, angeläget att barn synliggörs.

⁵ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6), CRC/GC/2003/5, p. 1 och 12.

Tre områden ska särskilt beaktas

Enligt promemorian finns några områden där konsekvenserna av ett beslut alltid bör beaktas. Dessa är företags kostnader och konkurrenskraft, minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser samt jämställdheten mellan kvinnor och män.

Som tidigare nämnts anser Barnombudsmannen att konsekvenser för barns rättigheter behöver föras in som ett ytterligare område.

Vad gäller det särskilt utpekade området utsläpp av växthusgaser hänvisas det i promemorian (s. 92) till en proposition i enlighet med vilken regeringen har bedömt att arbetet med att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden bör innefatta ett tydliggörande av regelverket så att utredningar görs av effekter för klimatet inom de politikområden där det är relevant. I linje med det vill Barnombudsmannen på nytt hänvisa till proposition 2017/18:186. Som framgår av redogörelser ovan talar uttalanden i denna proposition för att analyser av konsekvenser för barn behöver göras i alla beslutsprocesser där barn är berörda, och att det behöver motiveras på vilket sätt hänsyn tagits till barnets bästa. Det är angeläget att ställningstagandena i propositionen får genomslag i detta sammanhang, precis som är fallet vad avser området utsläpp av växthusgaser.

6.5.1 Ekonomistyrningsverket ska ansvara för konsekvensutredningar

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget. Det finns behov av ytterligare kunskap och stöd.

Utifrån att Barnombudsmannen anser att en ny förordning om konsekvensutredning även behöver innehålla tydliga regler om att analys ska göras av konsekvenser för barns rättigheter utifrån barnkonventionen bör dock även Barnombudsmannen vara en av de utpekade myndigheter som inom sina verksamhetsområden ska bistå ESV i arbete med metodutveckling, vägledning och utbildning. Detta går även i linje med myndighetens uppdrag.⁶ Ett sådant ökat ansvar torde kräva ökade resurser för myndigheten.

6.5.2 Ekonomistyrningsverket ska ges i uppdrag att ge uppsökande handledning till kommittéer och särskilda utredare

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget. Som ovan beskrivits är barn en grupp som lätt förbises i t.ex. lagstiftningssammanhang, i synnerhet när barn inte är den huvudsakliga målgruppen. I uppdraget behöver därför konsekvenser för barn och barns rättigheter omfattas.

6.6.3 Uppföljning av förändringarna

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget, med det tillägget att även konsekvenser för barn och barns rättigheter behöver ingå i uppdraget.

6.6.4 En utredning av processerna kring konsekvensutredningar av Europeiska kommissionens förslag

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget. Utifrån vad Barnombudsmannen anfört ovan om vikten av att Sverige följer sina internationella åtaganden och agerar i

⁶ Enligt 2 § lagen (1993:335) om Barnombudsman, ska Barnombudsmannen driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen.

linje med uttalandena i proposition 2017/18:186, vill Barnombudsmannen understryka att uppdraget att analysera behoven av konsekvensutredningar och samråd i olika skeden av EU:s lagstiftningsprocess behöver omfatta att analysera behoven av konsekvensutredningar och samråd även utifrån barn och barns rättigheter.

8. Konsekvenser och alternativa förslag

Varken i kapitel 8 eller i promemorian i övrigt redogörs för vilka konsekvenser för barn och barns rättigheter som förslagen bedöms få.

För det fall regeringen skulle välja att gå vidare utifrån promemorians förslag och bedömningar krävs att en fördjupad analys av konsekvenserna för barn och barns rättigheter görs i det fortsatta författningsarbetet och att lämpliga åtgärder för att minimera eventuella negativa konsekvenserna för barn införs.

Föredragande i ärendet har varit juristen Karin Juhlén. I den slutliga handläggningen har även biträdande avdelningschefen Tove Björnheden deltagit.

Elisabeth Dahlin
Barnombudsman