

Ekonomiska konsekvenser av att inkorporera barnkonventionen i svensk lag



DATUM
2017-10-30
ERT DATUM
2017-07-20

DIARIENR
2017/173-5
ER BETECKNING
S2017/04186/FST
(delvis)

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att bedöma ekonomiska konsekvenser av inkorporering av barnkonventionen

Regeringen gav den 20 juli 2017 Statskontoret i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av effekter för offentliga finanser och samhällsekonomiska konsekvenser av regeringens förslag till lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Statskontoret har gett Ramböll Management Consulting AB i uppdrag genomföra analysen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Ekonomiska konsekvenser av att inkorporera barnkonventionen i svensk lag* (2017:19).

Ställföreträdande generaldirektör Johan Sørensson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Carl Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Johan Sørensson

Carl Holmberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget	10
1.1	Konsekvenser av att inkorporera barnkonventionen	11
1.2	Avgränsningar	11
1.3	Bakgrund	12
1.4	Läsanvisning – rapportens disposition	16
2	Metod	19
2.1	Utmaningar med att uppskatta nyttan till följd av inkorporeringen av barnkonventionen	20
2.2	Intervjuer med myndigheter, kommuner och sakområdesexperter om förväntade konsekvenser	21
2.3	Modell för att belysa hur konventionen kan införas i svensk lag	23
3	Förväntade konsekvenser av inkorporeringen	27
3.1	Förståelse för konsekvenserna	28
3.2	Konsekvenser för den rättsbildande processen	29
3.3	De offentliga aktörernas bild av inkorporeringens konsekvenser	31
4	Scenarioanalys - bedömning av inkorporeringens ekonomiska konsekvenser	39
4.1	Tre scenarier för implementering	40
4.2	Modell för bedömning av ekonomiska konsekvenser på kort sikt	41
4.3	Kostnader för initiala implementeringsåtgärder	42
4.4	Kostnader för förvaltning och rättsbildning	46
4.5	Ekonomiska konsekvenser på kort sikt fördelade efter aktörer	49
4.6	Sammanfattning av effekter på offentliga finanser	52
4.7	Samhällsekonomiska konsekvenser	53
	Referenser	55
	Bilagor	
1	Intervjuade personer	59
2	Barns rättigheter i asylprocessen	61
3	Utbildningskostnader	63
4	Kostnader för den rättsbildande processen	67
5	Kostnadsuppskattningar över tid 2020–2024	69
6	Regeringsuppdraget	71

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att göra en fördjupad analys av effekterna på de offentliga finanserna och de samhällsekonomiska konsekvenserna av att inkorporera Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i svensk lag. Statskontoret har gett Ramböll Management Consulting i uppdrag att utföra analysen. I syfte att skapa en förståelse för förväntade konsekvenser har konsulten genomfört intervjuer med de statliga myndigheter som i första hand kan förväntas beröras av inkorporeringen, ett antal kommuner och ett flertal sakområdesexperter. I analysen beaktas också erfarenheterna från Norge, som inkorporerade barnkonventionen 2003. Rambölls rapport sammanfattas nedan.

Barnkonventionen inkorporerad i svensk lag – att tydliggöra ett konventionsåtagande

FN:s barnkonvention ratificerades av Sverige 1990. Svensk lagstiftning och rättstillämpning överensstämmer i relativt hög grad med konventionen. Inom vissa områden har dock regeringen bedömt att det finns brister, och att bland annat kommuner och myndigheter bör göra mer för att leva upp till konventionen. Ett sätt att åstadkomma detta är att ge barnkonventionen ställning som svensk lag.

Regeringen föreslår i en lagrådsremiss att barnkonventionen ska inkorporeras i svensk lag från och med den 1 januari 2020. Detta innebär att all övrig lagstiftning ska tolkas utifrån konventionen som helhet, och inte enbart utifrån de lagtexter som transformerats i exempelvis utlänningslagen och skollagen. Med inkorporeringen vill regeringen tydliggöra att Sveriges konventionsåtaganden enligt barnkonventionen säkerställs på alla nivåer inom offentlig verksamhet och att ett barnrättsbaserat synsätt genomsyrar all verksamhet som berör barn och unga.

Effekter på offentliga finanser uppskattas utifrån tre scenarier

Det saknas förutsättningar för att utifrån befintlig evidens beräkna effekterna för de offentliga finanserna av regeringens förslag om inkorporering. Ramböll har emellertid uppskattat effekterna på de offentliga finanserna för perioden 2020–2024 utifrån tre scenarier med olika antaganden om förändringar vad gäller verksamheternas arbete, olika typer av kostnader och ärendetillströmningen i myndigheterna. Scenarierna är att betrakta som räkneexempel och inte som prognoser.

Ramböll har antagit att regeringen kommer att besluta om tre implementeringsåtgärder som medför kostnader:

- ett kunskapslyft för att utbilda personal inom myndigheter och kommuner i tillämpningen av barnkonventionen
- en vägledning för personal som ska tillämpa bestämmelserna
- en utredning för att kartlägga hur barnkonventionen behandlas i svensk lagstiftning och rättstillämpning.

Utöver kostnader för implementering bedömer Ramböll att inkorporeringen medför tre huvudtyper av kostnader:

- kostnader för fler överprövningar och längre handläggningstider i ärenden som rör barn
- kostnader för verksamhetsförändringar i berörda verksamheter, exempelvis revideringar av styrdokument
- kostnader för rättsbildning och rättsprocesser.

Baserat på dessa kostnader innehåller analysen tre scenarier som alla bygger på grundantagandet att ju mer omfattande proaktiva implementeringsåtgärder som regeringen beslutar om, desto mindre kostnader uppstår för att anpassa offentlig verksamhet och rättsbildande processer:

- Om regeringen låter implementeringen ske utan insatser för bland annat utbildning uppskattas kostnaderna för perioden 2020–2024 till 365 miljoner kronor.
- Om regeringen understödjer implementeringen med bland annat vissa utbildningsinsatser uppskattas kostnaderna för perioden 2020–2024 till 255 miljoner kronor.¹
- Om regeringen säkerställer implementeringen med mer omfattande utbildningsinsatser och andra åtgärder uppskattas kostnaderna för perioden 2020–2024 till 195 miljoner kronor.²

En inkorporering av barnkonventionen i svensk lag förväntas påverka alla offentliga verksamheter som på olika sätt har med barn- och ungdomsfrågor att göra. Fördelningen av kostnaderna mellan staten, landstingen och kommunerna skiljer sig åt i de tre scenarierna. Gemensamt för alla scenarier är att kommunerna förväntas stå för närmare tre fjärdedelar av de uppskattade kostnaderna. Ungefär en fjärdedel av kostnaderna förväntas uppstå vid statliga myndigheter.

De samhällsekonomiska konsekvenserna är svårbedömda

De samhällsekonomiska konsekvenserna av inkorporeringen är beroende av hur barnkonventionen som svensk lag tolkas, vilka rättsfall som kommer att drivas, utfallen i de rättsfall som tas upp, samt hur de berörda verksamheternas arbete förändras på sikt. Svårigheterna att förstå de samhällsekonomiska konsekvenserna av en inkorporering av barnkonventionen i svensk lag beror till stor del på tre faktorer:

- Barnkonventionen tillämpas redan i viss utsträckning i offentlig verksamhet. Berörda aktörer inom exempelvis utbildningsväsendet och migrationsområdet tillämpar i huvudsak redan barnkonventionen, dels som följd av principen om fördragskonform tolkning, dels på grund av ett flertal transformeringar av svenska lagar efter att Sverige ratificerade barnkonventionen år 1990.
- Barnkonventionens artiklar är i många fall öppet formulerade och allmänt hållna. Detta innebär att barnkonventionens artiklar inte har den precision som

¹ Inklusive alternativkostnaden för utbildning uppskattas kostnaden till 428 miljoner kronor.

² Inklusive alternativkostnaden för utbildning uppskattas kostnaden till 495 miljoner kronor.

är huvudprincipen i offentlig verksamhet. Till skillnad från svenska lagar saknar barnkonventionen en tydlig vägledning för hur konventionstexten ska tolkas efter eventuell inkorporering.

- Kraven på de berörda verksamheterna är ännu inte uttalade. Det finns än så länge inga beslut om hur regeringen vill att offentlig verksamhet ska förändra sina verksamheter till följd av att barnkonventionen blir svensk lag.

Ramböll bedömer dock att omfattningen av implementeringsåtgärderna också får betydelse för de samhällsekonomiska konsekvenserna. Det är sannolikt att den offentliga förvaltningen i högre grad beaktar barns rättigheter om regeringen också beslutar om mer långtgående implementeringsåtgärder. Huruvida detta är samhälls-ekonomiskt positivt eller negativt har inte kunnat värderas.

Statskontorets bedömning

Statskontoret instämmer i Rambölls slutsatser i denna rapport. När det gäller scenarierna för effekterna på de offentliga finanserna bör de, som Ramböll påpekar, betraktas som räkneexempel enligt olika antaganden och inte som prognoser.

1 Uppdraget

Regeringen gav den 20 juli 2017 Statskontoret i uppdrag att göra en fördjupad analys av effekterna för de offentliga finanserna och samhällsekonomiska konsekvenser av att inkorporera Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i svensk lag.³ I analysen ska de synpunkter som remissinstanserna lämnat på Barnrättighetsutredningens betänkande beaktas. Statskontoret gav i sin tur i uppdrag till Ramböll att utföra analysen av konsekvenserna av regeringens lagförslag om inkorporering.⁴

I detta kapitel presenteras konsekvensutredningens frågeställning, avgränsningar, samt en kort redogörelse av barnkonventionens status i Sverige och regeringens lagförslag.

Sammanfattning kapitel 1

- Analysen är inriktad på effekter för de områden och aktörer som förväntas påverkas direkt av inkorporeringen, medan långsiktiga effekter inte kvantifieras i konsekvensanalysen.
- Ramböll antar i analysen att transformeringstakten inte förändras som följd av inkorporering.
- Svensk lagstiftning står i god överensstämmelse med rättigheterna i barnkonventionen. Men regeringen och FN:s barnrättskommitté framhåller att barnkonventionens tillämpning måste säkerställas.
- För att barnkonventionen ska få genomslag föreslår regeringen tre implementeringsåtgärder.
- Barnrättsutredningen som ligger till grund för regeringens förslag innehåller förslag om både inkorporering och transformeringar. Men regeringen föreslår bara att barnkonventionen ska inkorporeras i svensk rätt.
- Remissvaren till Barnrättighetsutredningen gäller både inkorporering och transformering. Ramböll har särskilt fokuserat på inkorporeringen i denna rapport.

³ Regeringen (2017): Uppdrag att bedöma ekonomiska konsekvenser av inkorporering av barnkonventionen. (dnr S2017/04186/FST). Regeringen (2017); Lagrådsremiss, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

⁴ Regeringen (2017): Lagrådsremiss, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

1.1 Konsekvenser av att inkorporera barnkonventionen

Utredningen ska svara på frågan *Vilka är de offentligeconomiska och samhällseconomiska konsekvenserna vid en inkorporering av Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter?*

1.2 Avgränsningar

1.2.1 Konsekvensanalysen behandlar regeringens förslag om inkorporering

Regeringen föreslår i lagrådsremissen Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter att FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i ska inkorporeras i svensk rätt.⁵ Regeringen diskuterar också flera åtgärder för att underlätta införandet. Förutom ett kunskapslyft, där en första omgång sattes igång 2016 och sträcker sig fram till 2019, föreslår regeringen att en skriftlig vägledning tas fram för hur barnkonventionen ska tolkas och tillämpas, samt att en utredning får i uppdrag att kartlägga hur barnkonventionen behandlas i svensk lagstiftning och rättstillämpning. Transformerings innebär här att nationella lagar ändras och anpassas till konventionens artiklar.⁶ De transformeringsförslag som Barnrättighetsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande – förarbetet till regeringens förslag – ingår således inte i regeringens förslag i lagrådsremissen. Därför behandlar denna analys endast inkorporeringen, samt de implementeringsåtgärder som diskuteras i lagrådsremissen.

Eftersom denna konsekvensanalys inte utgår från något förslag om transformerings av lagar har Ramböll antagit att transformeringsstakten är densamma som om inkorporeringen inte skulle ha skett. Andra antaganden, som ökad eller minskad transformeringsstakt i kombination med en inkorporering, skulle komplicera analysen eftersom det inte skulle gå att skilja effekterna av inkorporeringen från konsekvenserna av transformerings.

1.2.2 Konsekvensanalysens fokus riktas mot direkta effekter för de aktörer som förväntas påverkas mest av lagändringen

Rapportens fokus riktas särskilt mot direkta effekter (ca 1–5 år) på de områden och för de aktörer som förväntas påverkas mest av lagändringen och medföljande implementeringsåtgärder. Det är myndigheter och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen som Barnrättighetsutredningen pekat ut, men också aktörer som kommit fram i intervjuer med sakområdesexperter och i en konsekvensutredning som konsultföretaget Mapsec utfört.⁷

⁵ Regeringen (2017): Lagrådsremiss, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

⁶ Unicef (u.å): Vad menas med inkorporering och transformerings?

⁷ Mapsec (2016): Konsekvensanalys av inkorporering av Barnkonventionen i svensk lagstiftning, Rapport till Barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19).

1.2.3 Långsiktiga effekter av inkorporeringen kvantifieras inte

I den här konsekvensanalysen resonerar Ramböll om långsiktiga effekter, men de kvantifieras inte. Ramböll bedömer att sådana skattningar kräver för många osäkra antaganden som bygger på varandra, vilket gör att resultaten inte blir meningsfulla. Ett tydligt exempel på detta är etableringen av ny rättspraxis, vilken kan medföra betydande samhällsekonomiska effekter på lång sikt. Men det går inte att förutspå varken vilka rättsfall som kommer att drivas, eller hur de rättsbildande instanserna kommer att döma. Beroende på hur domen faller kan förvaltningen antingen behöva förändra sin verksamhet eller inte, och en förändring kan öka eller minska kostnaderna. På grund av att det krävs flera antaganden för att komma fram till själva kostnaden har Ramböll valt att avstå från att kvantifiera dessa indirekta effekter i konsekvensanalysen.

1.2.4 Remissinstansernas synpunkter har beaktats

Enligt uppdraget ska remissinstansernas synpunkter på Barnrättighetsutredningen beaktas i analysen. Detta görs i största möjliga mån. Ramböll vill dock framhålla att Barnrättighetsutredningens och regeringens förslag skiljer sig från varandra. De flesta remissinstanser har uttalat sig om de ekonomiska konsekvenserna som förväntas uppstå till följd av transformering av särskilda lagar, vilket begränsar remissvarens relevans. I intervjuer med myndigheter, kommuner och andra aktörer har Ramböll beskrivit skillnaden mellan regeringens och utredningens förslag. Uppskattningarna av kostnaderna som redovisas i kapitel 4 är således gjorda med utgångspunkt i regeringens förslag om en inkorporering av barnkonventionen och föreslagna implementeringsåtgärder.

1.3 Bakgrund

I detta avsnitt redogörs för barnkonventionens status i Sverige, regeringens förslag om inkorporering samt för remissinstansernas synpunkter.

1.3.1 Barnkonventionens status i Sverige

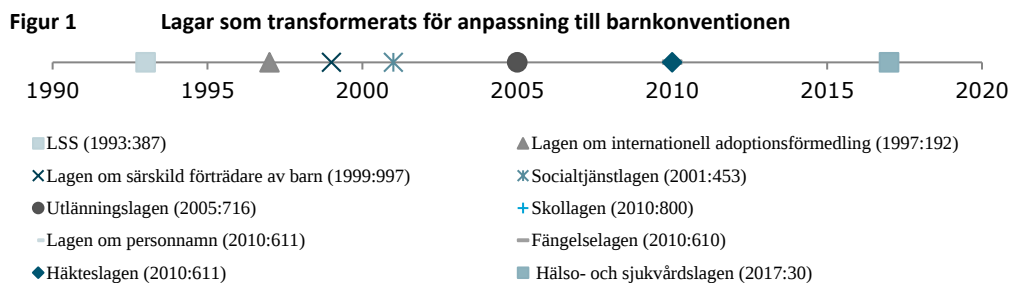
Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, antogs av FN:s generalförsamling i november 1989. Barnkonventionen består av 54 artiklar, vilka sammanfattas i följande områden av Rädda Barnen:⁸

- de grundläggande principerna
- definition av barn
- allmänna åtgärder för genomförandet
- civila rättigheter och friheter
- våld mot barn
- familjen och alternativa former av omvårdnad
- funktionsnedsättning, grundläggande hälsa och välfärd
- utbildning, fritid och kulturella aktiviteter
- speciella skyddsåtgärder.

⁸ Rädda Barnen (2017): Vad innebär det att barnkonventionen blir lag?

Sverige ratificerade barnkonventionen 1990. Att ett land har ratificerat en konvention innebär att landet är folkrättsligt bundet att förverkliga konventionen. Detta innebär bland annat att svenska domstolar och myndigheter ska tolka och tillämpa svensk rätt på ett sätt som är förenligt med barnkonventionen. Detta kallas för principen om fördragskonform tolkning. Men i fall där det finns en direkt konflikt mellan bestämmelser i nationell rätt och en internationell konvention som inte har inkorporerats, har den nationella rätten företräde. Svensk lag bedöms i dag stå i god överensstämmelse med barnkonventionen.⁹ Men många menar att tillämpningen av barnkonventionen ytterligare behöver säkerställas, bland annat Barnrättskommittén¹⁰, regeringen¹¹ och Barnrättighetsutredningen.¹²

Både före och efter ratificeringen har lagar anpassats till barnkonventionens artiklar genom transformeringar. De artiklar som främst har påverkat svensk lagstiftning gäller de generella principerna, särskilt barnets bästa (artikel 3), samt barnets rätt att komma till tals (artikel 12). Figur 1 visar det urval av lagar som lagrådsremissen tar upp som exempel på lagar som har transformerats efter ratificeringen av barnkonventionen.



Sedan 1993 finns myndigheten Barnombudsmannen (BO) vars uppgift till en början bestod av att övergripande bevaka barn- och ungdomsfrågor utifrån barnkonventionen och svensk lagstiftning. BO arbetar numera även med information och opinionsbildning kring frågor om barns och ungdomars rättigheter och behov, men ägnar sig inte åt enskilda fall. BO har även i uppdrag att bevaka och driva på genomförandet av barnkonventionen.

År 1999 antog riksdagen en strategi vars utgångspunkt var att barnets bästa ska beaktas i allt beslutsfattande som rör barn i kommuner, landsting och statliga myndigheter. Strategin har en direkt koppling till artikel 3 i barnkonventionen om barnets bästa. År 2010 beslutades om en ny barnrättsstrategi för att stärka barns rättigheter ytterligare. I den ingår bland annat att all lagstiftning som rör barn ska utformas i

⁹ Regeringen (2011): Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen – en kartläggning, Socialdepartementet Ds 2011:37, s. 18.

¹⁰ Förenta nationerna (2015): Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/5, art. 7.

¹¹ Regeringen (2012): Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2007–2012 (art.nr S2012.007).

¹² Statens offentliga utredningar (2016): Barnkonventionen blir svensk lag, Barnrättighetsutredningens slutbetänkande (SOU 2016:19).

överensstämmelse med barnkonventionen och att beslutsfattare och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barns rättigheter.

År 2016 kom Barnrättighetsutredningens slutbetänkande Barnkonventionen blir svensk lag och 2017 lade regeringen fram ett förslag till lagrådet om att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt.¹³

1.3.2 Förslaget om att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt

Regeringens förslag innebär att barnkonventionen skrivs in som en separat lag i svensk författningssamling, likt Europakonventionen 1994. Inkorporeringen innebär att annan lagstiftning som berör barn, exempelvis utlänningslagen, föräldrabalken, skollagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska tolkas utifrån konventionen som helhet, och inte enbart utifrån de lagtexter som transformerats i de olika lagarna. Konventionen blir således svensk lag och kommer därigenom utgöra en grund för offentliga förvaltningars beslut i mål och ärenden, samt kunna åberopas i domstol likt övriga svenska lagar.

Regeringen förklarar syftet med att inkorporera barnkonventionen i budgetpropositionen för 2018:¹⁴

”Genom en inkorporering av barnkonventionen vill regeringen tydliggöra att Sveriges konventionsåtaganden enligt barnkonventionen ska säkerställas på alla nivåer inom offentlig verksamhet och att ett barnrättsbaserat synsätt ska genomsyra all verksamhet som berör barn och unga. En inkorporering innebär ett tydligare krav på att rättstillämparna ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn.”

Regeringen föreslår att artiklarna 1–43.1 samt 44.6 ska föras in enligt den lydelse som originaltexten har. Vidare ska den engelska och franska originaltexten samt en svensk översättning läggas in som en bilaga till lagen. Att ett antal artiklar utelämnas beror på praktiska skäl, de innehåller i huvudsak administrativa bestämmelser som inte påverkar det faktiska innehållet i lagen.

Av lagrådsremissen framgår att regeringen:

- bedömer att det inte finns något skäl att reglera barnkonventionens ställning i förhållande till annan lagstiftning
- bedömer att barnkonventionen bör tolkas och tillämpas på det sedvanliga sätt som internationella konventioner tolkas
- anser att frågan om vilka bestämmelser i barnkonventionen som är direkt tillämpliga och vilka som inte är det bör överlämnas till rättstillämpningen

¹³ Regeringen (2017): Lagrådsremiss, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

¹⁴ Regeringen (2017): Budgetpropositionen för 2018, Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, s. 163.

- tar ställning för att barnkonventionen framöver transformeras in i svensk rätt på ett systematiskt sätt för att kopplingen till rättigheterna i konventionen ska bli tydligare och tolkningen av de principer som konventionen betonar mer samstämmig
- bedömer att barn behöver mer kunskap om vad rättigheterna innebär i praktiken

Regeringen diskuterar också åtgärder för att barnkonventionen ska få genomslag:

- **En utredning om bestämmelser i barnkonventionen i relation till svensk lag**
Regeringen föreslår att en särskild utredning ska kartlägga hur barnkonventionen behandlas i svensk lagstiftning och rättstillämpning. Utredaren ska behandla artikel för artikel utifrån svenska förhållanden för att undersöka vilka områden som behöver fortsatt transformering. Regeringen framhåller särskilt att utredningen inte ska hindra att transformering sker parallellt som utredningen pågår.
- **En vägledning i tillämpning och tolkning av den nya lagen om barnkonventionen**
Regeringen bedömer att en skriftlig vägledning om hur barnkonventionen kan tillämpas och tolkas ska tas fram och spridas. Innehållet ska bland annat ge kunskap om folkrättsliga tolkningsregler och källor. Dessutom ska allmänna kommentarer från barnrättskommittén (och andra konventionskommittéer), hänvisningar till doktrin och internationell och nationell rättspraxis beaktas. Regeringen avser återkomma om vem eller vilka som ska ta fram denna vägledning och vidare om dess form och innehåll.
- **Ett kunskapslyft om barnets rättigheter för kommuner, landsting och statliga myndigheter**
Regeringen bedömer att de flesta yrkesgrupper inom statliga myndigheter, kommuner och landsting behöver mer kunskap om barns rättigheter. Regeringen har därför redan gett Barnombudsmannen i uppdrag att genomföra ett kunskapslyft 2017–2019 i syfte att utbilda och informera delar av dessa målgrupper. Kunskapslyftet är uppdelat i två separata satsningar. Det ena kunskapslyftet fungerar som en pilotsatsning där sex statliga myndigheter ingår.¹⁵ Det andra kunskapslyftet riktas mot kommuner och landsting.

I lagrådsremissen tydliggör regeringen att den är enig med Barnrättighetsutredningens bedömning att yrkesgrupper (samt förtroendevalda) i kommuner och landsting, samt yrkesgrupper i centrala statliga myndigheter, bör omfattas av kunskapslyftet. Regeringen har för avsikt att återkomma till hur kunskapslyftet ska utformas efter 2019.

¹⁵ Socialstyrelsen, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samt Myndigheten för delaktighet.

1.3.3 Barnrättighetsutredningens slutbetänkande

Barnrättighetsutredningen lade 2016 fram ett förslag om att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt. Utredningens slutbetänkande har fungerat som underlag för regeringens förslag om inkorporering och var särskilt inriktat på fyra områden:

- barn i migrationsprocessen
- stöd och service till barn med vissa funktionsnedsättningar
- barn som bevittnat våld inom familjen
- barn som utsatts för våld inom familjen.

I utredningens slutbetänkande konstateras att barnkonventionen inte fått tillräckligt genomslag i rättstillämpningen inom dessa områden. Exempelvis poängterar utredaren att barn har svårt att få komma till tals och bli lyssnade på, trots att det inom tre av fyra kartläggningsområden finns särskilda bestämmelser om att barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter. Utredningen pekar även på att barnets bästa inte tillgodoses i beslutsfattande i tillräckligt hög utsträckning.

Utifrån detta föreslog utredningen att barnkonventionen ska inkorporeras i svensk lag, samt att utlänningslagen, förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen, brottsbalken samt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska transformeras.

1.3.4 Remissinstansernas synpunkter

I uppdraget för denna konsekvensanalys ingår att beakta synpunkter som remissinstanserna har lämnat på Barnrättighetsutredningens betänkande (SOU 2016:19). Det kom in 170 remissvar. Ramböll har lagt särskilt fokus på remissvar som behandlar de ekonomiska konsekvenserna av att inkorporera barnkonventionen, samt remissvar från de instanser som Barnrättighetsutredningen lyfter fram som centrala. Remissvaren, intervjuer och skriftliga svar på frågor har varit vägledande för hur Ramböll har etablerat de scenarier som används för kostnadsberäkningarna i kapitel 4.

Ramböll vill betona att remissvaren rör synpunkter på Barnrättighetsutredningens förslag om inkorporering och transformering, medan regeringens förslag i lagrådsremissen inte innehåller några konkreta förslag på transformering. Ramböll har därför särskilt fokuserat på de synpunkter som gäller konsekvenser av inkorporeringen.

1.4 Läsanvisning – rapportens disposition

Rapporten består av fyra kapitel.

Kapitel 1, *Uppdraget*, består av en redogörelse för rapportens avgränsningar och en kort redovisning av barnkonventionens status i Sverige samt förslaget om inkorporering.

Kapitel 2, *Metod*, innehåller ett teoretiskt ramverk som används för att förstå vilka konsekvenser inkorporeringen kan förväntas ge.

Kapitel 3, *Förväntade konsekvenser av inkorporeringen*, redovisar resultatet av Rambölls datainsamling: intervjuer med sakområdesexperter och myndigheter.

Kapitel 4, *Scenarioanalys*, innehåller Rambölls bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna.

2 Metod

I detta kapitel presenteras Rambölls tillvägagångssätt för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt.

Sammanfattning kapitel 2

- Forskning om införande av barnkonventionen visar att det inte finns något samband mellan inkorporering och de eventuella nyttor som uppstår som följd av inkorporeringen.
- Det finns forskning som tyder på att inkorporering av barnkonventionen upplevs sända en stark signal om förstärkt ställning för barn och barnrättigheter.
- Myndigheternas respondenter har upplevt det som svårt att peka på konkreta konsekvenser.
- Ramböll har tagit fram en modell för att belysa hur barnkonventionen kan införas:
 - *proaktiv implementering*, vilken omfattar åtgärder för att främja att den nya lagen kan tolkas, tillämpas och efterföljas av förvaltningen
 - *reaktiv implementering*, vilken innebär att staten lämnar till rättsbildande instanser, myndigheter och kommuner att tolka den nya lagen.
- Modellen utgår från att en större satsning på proaktiv implementering minskar behovet av reaktiv implementering, och vice versa.

För att kunna bedöma de ekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag jämförs förväntade effekter enligt olika scenarier med en situation om förslaget inte förverkligas, en kontrafaktisk situation. Målet för analysen är att uppskatta nettoeffekten av reformen, det vill säga skillnaden mellan att inkorporera och att inte göra det.

I denna rapport har tre olika scenarier utarbetats för att beräkna tänkbara effekter på de offentliga finanserna.¹⁶ Det är här viktigt att betona att scenarierna är att betrakta som räkneexempel med olika antaganden och inte som prognoser. Scenarierna speglar olika ambitionsnivå för införandet av inkorporeringen av barnkonventionen och baseras på uppgifter från intervjuer, erfarenheter från Norge och forskningsrapporter.

¹⁶ Regeringen (2017): Uppdrag att bedöma ekonomiska konsekvenser av inkorporering av barnkonventionen. (Dnr S2017/04186/FST).

2.1 Utmaningar med att uppskatta nyttan till följd av inkorporeringen av barnkonventionen

Ramböll redogör här för möjligheterna att finna ett kausalt samband mellan inkorporering av barnkonventionen och en förändring i barnrättsligt skydd. Avsnittet redogör också för de internationella erfarenheterna av att analysera inkorporering av barnkonventionen i nationell lag.

Syftet med denna konsekvensanalys är att förstå konsekvenserna innan inkorporeringen har ägt rum. Ramböll analyserar alltså vilka konsekvenser inkorporeringen förväntas få. Men det är svårt att isolera förväntade kausala samband. Pais och Bissell skriver i en artikel 2006 att det är särskilt svårt att knyta orsakssamband till en enskild konvention.¹⁷ För att en förändring i barnets rättigheter ska kunna härledas som en effekt av inkorporeringen krävs att tre kriterier uppfylls.

Tre kriterier för kausalt samband¹⁸

- 1 Korrekt tidsföljd:** För att en variabel ska medföra en förändring i den andra är det nödvändigt att variabeln som antas föranleda förändringen föregår effekten. Inkorporeringen måste föregå konsekvenserna (till exempel en förändring i rätts-säkerheten för barn).
- 2 Teoretisk förklaring:** Ett kausalt samband behöver kunna förklaras teoretiskt. Exempelvis kan det finnas ett statistiskt samband, en korrelation, mellan antalet isglassar som säljs vid stranden och antalet hajattacker. I detta fall saknas en teoretisk förklaring om ett kausalt samband däremellan.
- 3 Uteslutande av övriga förklaringar:** Det bör inte vara möjligt att hitta andra förklaringar till sambandet.

Det första kriteriet innebär att nivån av barnrättsligt skydd beror på inkorporeringen. Detta kan vara svårt att validera, eftersom rättssäkerheten för barn kontinuerligt har stärkts i Sverige. Det har exempelvis skett genom tydliga förändringar i förvaltningen till följd av transformering, men även – enligt de sakområdesexperter Ramböll talat med – genom en pågående samhällsförändring, där barns rättigheter tillgodoses och synliggörs i högre utsträckning. Således är det svårt att koppla förändringar i nivån av barnrättigheter till inkorporeringen.

Det är möjligt att barnets rättigheter kan stärkas av att barnkonventionen inkorporeras i svensk lag. Således är kriterium 2 i detta fall möjligt att verifiera. För att det tredje kriteriet ska kunna sägas vara uppfyllt krävs det att man i rimlig utsträckning kan isolera de övergripande samhällsförändringarna som kan påverka rättssäkerheten för barn från inkorporeringen. Eftersom barnkonventionens artiklar är allmänt hållna kan detta kriterium inte sägas vara uppfyllt. Sammantaget bedömer därför Ramböll att de tre kriterierna endast delvis är uppfyllda.

¹⁷ Pais, Marta Santos, and Susan Bissell. (2006): Overview and implementation of the UN Convention on the Rights of the Child. *The Lancet* 367.9511 (2006): 689.

¹⁸ Rambölls bearbetning av Asher, Herbert B. (1976): Causal modeling. No. 1–8. Sage.

2.1.1 Erfarenheter från andra länder visar att inkorporering ger ett signalvärde om en förstärkt ställning för barn och barns rättigheter

Lundy et al. (2013) har studerat 12 länder, tre har inkorporerat barnkonventionen och de andra har gjort olika transformeringar.¹⁹ Genom att undersöka barnindikatorer, exempelvis Unicef-mätningar, PISA-undersökningar och indikatorer från WHO, fann forskarna att det inte gick att se kausala samband mellan införandet av barnkonventionen och en förbättring i indikatorerna.

I en annan studie från 2012 rörande erfarenheterna från olika länder som transformerat eller inkorporerat barnkonventionen dras slutsatsen att processen med att inkorporera barnkonventionen i nationell lag stärker medvetenheten om barns rättigheter och barnkonventionen i den offentliga sektorn och i civilsamhället.²⁰ Studien fann att det upplevdes som att barns rättigheter hade förstärkts i de länder som inkorporerat barnkonventionen. Studien tar också upp att inkorporeringen har gjort att man kan driva strategiska rättsprocesser för att testa den nationella lagen. Men den huvudsakliga nyttan med inkorporeringen var signalvärdet av en förstärkt ställning för barn och barns rättigheter, samt den efterföljande implementeringen av barnets rättigheter i nationell lag och policy. Författarna skriver att det inte är möjligt att helt koppla dessa förändringar till inkorporeringen, eftersom utveckling kunde ha varit densamma i alla fall.

2.2 Intervjuer med myndigheter, kommuner och sakområdesexperter om förväntade konsekvenser

Ramböll har haft kontakt med myndigheter och andra aktörer som är centrala för införandet av barnkonventionen. Ramböll har också haft stöd av sakområdesexperter för att få fram de tänkbara konsekvenserna och för att underbygga antagandena i scenarier till analysen.²¹

¹⁹ Lundy, L., Kilkelly, U., & Byrne, B. (2013). Incorporation of the United Nations Convention on the Rights of the Child in Law: A Comparative Review. *International Journal of Children's Rights*, 21(3), 442–463.

²⁰ Lundy, L., Kilkelly, U., Byrne, B and Kang, J (2012), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A study of legal implementation in 12 countries*. London: UNICEF-UK.

²¹ De som ingått i Rambölls grupp av sakområdesexperter är Rebecca Thorburn Stern (jurist och forskare i barns rättigheter vid Uppsala Universitet som skrivit flera böcker och rapporter om implementering av barnkonventionen), Jonathan Josefsson (statsvetare och forskare i barns rättigheter vid Linköpings Universitet) samt Johan Vamstad (statsvetare, forskare och författare av en jämförande studie av internationella erfarenheter från att inkorporera barnkonventionen, Ersta Sköndals högskola).

Utöver Migrationsverket och Domstolsverket, vilka särskilt omnämns i regeringsuppdraget till Statskontoret, har Ramböll varit i kontakt med 14 myndigheter som bedömts som centrala för tillämpningen av barnkonventionen.²² Ramböll har frågat dessa aktörer om vilka möjliga konsekvenser de ser i sin verksamhet om barnkonventionen skulle inkorporeras i svensk lag. De har också fått svara på vilka ekonomiska konsekvenser en inkorporering skulle få för deras verksamhet. I vissa fall har myndigheterna tagit upp ekonomiska konsekvenser för myndigheten i sina remissvar.

Vissa myndigheter har svarat genom en personlig intervju eller en telefonintervju, medan andra myndigheter har svarat på frågor skriftligt. I kapitel **Fel! Hittar inte referensskälla.** beskriver Ramböll svaren från de tillfrågade myndigheterna. En förteckning av myndigheterna finns i bilaga 1.

Utöver de specifika frågor som kommit fram i remissvaren har Ramböll utgått ifrån följande generella frågor i intervjuerna med myndigheterna:

- Har ni redan nu börjat planera in åtgärder för att förbereda er för inkorporeringen (till exempel utbildning och framtagande av nya riktlinjer)? I så fall vilka?
- Ser ni några konkreta konsekvenser för er verksamhet till följd av inkorporeringen? I så fall vilka?
 - Vilka ekonomiska konsekvenser får detta för er verksamhet?
 - Hur många anställda kommer att beröras?
 - Hur många arbetstimmar kommer de anställda att lägga per person?

Kommunerna har också fått en fråga om socialtjänsten:

- Ser ni några specifika konsekvenser för socialtjänstens verksamhet gällande frågor som rör lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen med särskild vård av unga (LVU)? I så fall vilka?
 - Vilka ekonomiska konsekvenser uppskattar ni att detta får för verksamheten?
 - Hur många anställda uppskattar ni kommer att beröras?
 - Hur många arbetstimmar uppskattar ni att de anställda kommer att lägga per person?

Respondenterna har ofta haft ytterst svårt att svara lika konkret som frågorna är ställda, och av den anledningen har intervjuerna varit av mer resonerande karaktär kring möjliga konsekvenser. Vid flera tillfällen har det trots den resonerande ansatsen inte varit möjligt att identifiera ekonomiska konsekvenser.

Ramböll har genomfört uppdraget på kort tid, vilket medfört att kontakterna har begränsats till mejlkontakt eller intervjuer med en eller ett fåtal personer per myndighet

²² Barn- och elevombudet (Skolinspektionen), Diskrimineringsombudsmannen, Inspektionen för vård och omsorg, Konsumentverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Polismyndigheten, Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Åklagarmyndigheten.

och aktör. Det är möjligt att myndigheternas svar skilt sig om det funnits förutsättningar att ordna seminarier med flera företrädare från olika myndigheter. Företrädarna har även fått en relativt begränsad tid till förberedelse. Det kan inte uteslutas att det har gjort att perspektiv eller information från andra delar av myndighetens verksamhet inte har fångats upp. Men flera av de intervjuade har påpekat att frågorna skulle vara svåra att besvara på oavsett tidsfrist.

Som bland annat Barnrättighetsutredningen påpekar finns det brister när det gäller genomslaget för barns rättigheter enligt barnkonventionen i förvaltningen.²³ Någon enskild myndighet har även påtalat detta i intervjun. Men eftersom myndigheterna enligt principen om fördragskonform tolkning redan i dag ska handla i enlighet med barnkonventionen, är det möjligt att företrädare i förvaltningen å ena sidan inte kan peka ut dessa förändringar även om inkorporeringen skulle leda till konkreta förändringar för verksamheten. I så fall skulle Ramböll underskatta konsekvenserna av inkorporeringen. Å andra sidan är de tänkbara konsekvenser som faktiskt påtalats och kvantifieras i kapitel 4 behäftade med en stor osäkerhet. Det är möjligt att de inte alls inträffar, vilket skulle leda till att konsekvenserna överskattas.

2.3 Modell för att belysa hur konventionen kan införas i svensk lag

För att kunna bedöma de samhällsekonomiska konsekvenser som identifierats i datainsamlingen är det vare sig möjligt eller tillräckligt att göra en uppställning av alla potentiella konsekvenser. Det behövs i stället någon form av samlad ram för att förstå helheten. Ramböll introducerar därför en modell som grund för den scenarioanalys och kostnadsuppskattning som presenteras i kapitel 4.

Den dominerande synen bland de sakområdesexperter och offentliga organisationer som Ramböll har haft kontakt med, är att inkorporeringen av barnkonventionen i svensk lag i sig inte kommer att innebära någon direkt förändring i samhället. Det finns två huvudsakliga skäl till detta. För det första är betydande delar av Barnkonventionen redan införd i svensk lag. För det andra är myndigheterna redan folkrättsligt förpliktade att handla i enlighet med barnkonventionen, enligt principen om fördragskonform tolkning. Vissa myndigheter uppger också att de är styrda av rättspraxis och att deras verksamhet inte kommer förändras i stort förrän ny praxis har bildats. Det är därför oklart i vilken omfattning inkorporeringen av barnkonventionen i svensk lag medför effekter i förvaltningen.

Ramböll bedömer att det som i första hand påverkar konsekvenserna av inkorporeringen är på vilket sätt den genomförs, det vill säga hur implementeringen går till. Implementeringen bör här förstås både i termer av hård styrning, exempelvis i form av regeringsuppdrag och anslagsförändringar, och i termer av mjuk styrning, exempelvis i form av de signaler som inkorporeringen sänder ut om politiska ambitioner och prioriteringar.

För att tydliggöra regeringens vägval för införandet av barnkonventionen använder Ramböll begreppen proaktiv implementering och reaktiv implementering. Proaktiv

²³ Barnrättighetsutredningen (2016): Barnkonventionen blir svensk lag, Barnrättighetsutredningens slutbetänkande (SOU 2016:19).

implementering innebär att staten understödjer eller säkerställer att barnkonventionen som svensk lag efterlevs i förvaltningen genom att ge vägledning och stöd till förvaltningen, utökade eller förändrade anslag, samt förändrade direktiv eller utbildning. Reaktiv implementering innebär att regeringen lämnar över till rättsbildande instanser att tolka lagen om ärenden överklagas. Även omprövning av ärenden som behandlas av kommunen eller myndigheten bör betraktas som reaktiv implementering.

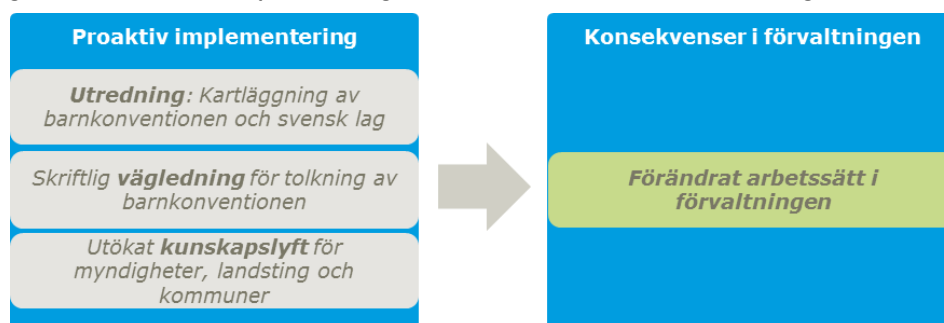
2.3.1 Proaktiv implementering

Som nämnts ovan har regeringen föreslagit följande åtgärder i sin lagrådsremiss:

- en utredning om bestämmelser i barnkonventionen i relation till svensk lag
- en vägledning i tillämpning och tolkning av den nya lagen
- ett kunskapslyft för att stärka kunskaperna om barnkonventionen hos myndigheter, kommuner och landsting.

Dessa åtgärder är proaktiva, då de är till för att stötta en förändring i den offentliga förvaltningen innan, eller under, inkorporering av barnkonventionen. Åtgärderna får konsekvenser i förvaltningen genom ett förändrat arbetssätt. Ett exempel skulle kunna vara att handläggare inom socialtjänsten utbildas och tar del av en vägledning i hur barnkonventionen tillämpas. Detta leder i sin tur att handläggaren förändrar sitt arbetssätt.

Figur 2 Proaktiv implementering leder till förändrat arbetssätt i förvaltningen



2.3.2 Reaktiv implementering

Utifrån övriga länders erfarenheter av en inkorporering av barnkonventionen kan det antas att en rättsbildande process kommer att uppstå. Den nya lagen blir ett nytt verktyg som kan användas i prövning av både förvaltningsrättsliga och civilrättsliga tvister samt brottmål. Men det sker efter inkorporeringen, inte före eller i samband med inkorporeringen, som de proaktiva implementeringsåtgärderna.

Omprövning av myndighetsbeslut är också en form av reaktiv implementering, även om det inte nödvändigtvis leder till en domstolsprocess. Den reaktiva rättsbildande implementeringen kan därför delas upp i

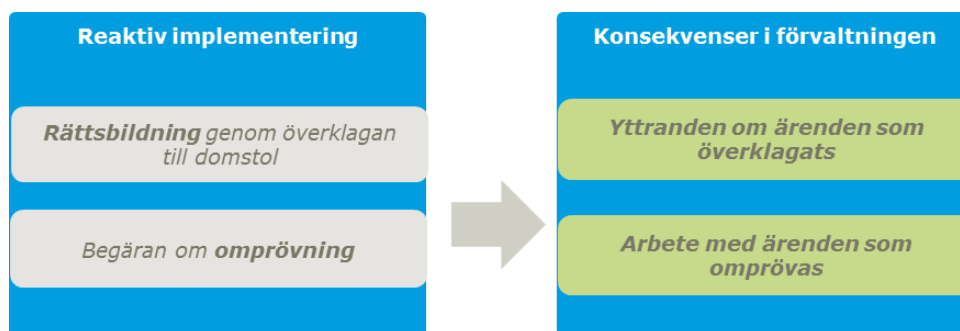
- omprövning av myndighetsbeslut

- rättsbildning genom överklagande av rättsmål till förvaltningsdomstol, och mål som tas upp och överklagas i allmänna domstolar.

Både omprövningar och rättsbildande processer i domstol leder till merarbete för den offentliga förvaltningen. Vid omprövningar krävs resurser som omprövar beslutet och vid överklaganden och domstolsmål krävs yttranden från förvaltningen i de aktuella ärendena.

När den inkorporerade konventionen åberopas och prövas i högsta instans kommer vägledande domar att leda till riktlinjer för den offentliga förvaltningen. Domsluten sätter därmed ramarna för lagens praktiska innebörd. Innebörden av domsluten kan medföra att arbetssättet behöver förändras i förvaltningen.

Figur 3 **Reaktiv implementering leder till konsekvenser i förvaltningen**



2.3.3 Hur görs avvägningen mellan proaktiv och reaktiv implementering?

Modellen utgår från att en hög grad av proaktiv implementering leder till en lägre grad av reaktiv implementering, och vice versa. Proaktiv och reaktiv implementering kan ses som två ytterligheter på en skala. Staten kan satsa resurser på att förbereda införandet eller endast inkorporera lagen och avvakta rättsbildningen.

Rambölls bedömning av alternativen:

- Proaktiv implementering leder till att de offentliga organisationerna i högre utsträckning agerar "rätt" (i enlighet med barnkonventionen) i samband med att den nya lagen börjar gälla. Vägledning och utbildning gör att osäkerheter i tillämpningen av lagen minskar inom förvaltningen och färre ärenden går till omprövning och domstolsprocess. Det ger högre kostnader för utbildning, men nyttan med ett förstärkt genomslag för barnkonventionen kommer snabbare.
- Den reaktiva implementeringen är beroende av omfattningen av implementeringsåtgärderna. Den reaktiva implementeringen är förknippad med en större osäkerhet i utfallet och konsekvenserna är svårare att bedöma, eftersom de exempelvis beror på antalet mål och utfallet i dem.

För att kunna uppskatta konsekvenserna av inkorporeringen behöver vi alltså veta hur den nya lagen kommer att införas. Regeringens förslag har inga detaljer om införandet. För att kunna bedöma de ekonomiska konsekvenserna redogör Ramböll i kapitel 4 därför för tre scenarier utifrån implementeringsteorin *Making it happen*.²⁴

²⁴ Ramböll (2016): New approaches to policy implementation – How public executives address the complexity of policy implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability.

3 Förväntade konsekvenser av inkorporeringen

I detta kapitel beskrivs möjliga konsekvenser av inkorporeringen utifrån erfarenheterna i Norge, samt uppskattningar från

- sakområdesexperter som Ramböll har talat med
- kommuner, myndigheter och andra aktörer som har intervjuats
- remissinstanser som lämnat remissvar som behandlar ekonomiska konsekvenser.

Sammanfattning kapitel 3

- Barnkonventionen kan förväntas leda till fler ärenden i domstol. Eventuellt kan skadestånd bli aktuellt i fler fall.
- Ny praxis förväntas etableras genom prövningar i högsta instans, dock förväntas den framväxten ta tid.
- Många myndigheter och kommuner påpekar att de redan i dag tolkar de lagar som styr dem i linje med barnkonventionen, så långt det uppfattas som möjligt.
- Vissa myndigheter pekar på att de lagar som styr deras arbete eventuellt kan krocka med barnkonventionen efter inkorporering.
- De kostnader som de intervjuade har störst möjlighet att uppskatta är förknippade med utbildning i barnkonventionen.
- Kommunerna menar att inkorporeringen kan medföra längre handläggningstider på grund av tolkningssvårigheter och ökad arbetsbörda till följd av fler överklaganden.
- De myndigheter som har en stödjande roll i förhållande till annan offentlig förvaltning, som exempelvis Socialstyrelsen och Skolinspektionen, menar att de kommer att behöva se över och eventuellt omarbета styrande och stödjande dokument.

3.1 Förståelse för konsekvenserna

De flesta av Rambölls sakområdesexperter och övriga intervjuade experter gör bedömningen att en inkorporering av barnkonventionen i svensk lag i sig inte kommer att innebära någon direkt samhällelig förändring. Eftersom barnkonventionen är ratificerad i Sverige ska den offentliga förvaltningen följa barnkonventionen i sitt beslutsfattande. Av den anledningen kan det tyckas som om en inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt inte bör ge några betydande ekonomiska konsekvenser. Vissa av de myndigheter och aktörer vi varit i kontakt med framhåller just detta, medan andra menar att inkorporeringen kan leda till ett förändrat fokus i verksamheterna, som leder till en högre nivå av barnrättsligt skydd.

Vidare menar sakområdesexperterna att inkorporeringens genomslag i stor utsträckning beror på den politiska ambitionen och hur implementeringen av lagen genomförs. Utbildning och styrning i form av vägledning och tolkningsdirektiv kan ge lagen ett större genomslag och således få större inverkan både på kostnader och nyttor.

Sakområdesexperterna pekar på ett antal områden där diskussioner och konsekvenser kan komma att uppstå när barnkonventionen blir svensk lag. Särskilt framhålls socialtjänsten, bland annat i lagen om särskild vård av unga (LVU) och i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt i ärenden rörande ekonomiskt utsatta barn och i migrationsärenden. Sakområdesexperterna framhåller att det är tänkbart att andra områden där barns rättigheter debatteras kan påverkas.

Inkorporeringen innebär också en möjlighet för privatpersoner och civila organisationer att driva strategiska rättsfall och barnkonventionen kan användas för att överklaga förvaltningsbeslut. Sakområdesexperterna bedömer också mot bakgrund av erfarenheterna i Norge att barnkonventionen kan få konsekvenser för hur barns åsikter behandlas i vårdnadstvister.

Rambölls samlade bedömning är att det i huvudsak är två artiklar i barnkonventionen som kommer att leda till diskussion, överklagan, rättsprocesser och förändring av verksamheten:

- Artikel 3. Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla beslut som rör barn.
- Artikel 12. Varje barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikt ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad.²⁵

Sakområdesexperterna anser att andra artiklar i barnkonventionen också kan få följder, exempelvis principen om icke-diskriminering (artikel 2). Intervjuerna och remissvaren tyder på att inkorporeringen skulle kunna få konsekvenser för bland

²⁵ En av sakområdesexperterna håller dock inte med, utan framhåller att det är just dessa artiklar som tidigare fått genomslag i svensk lagstiftning, varför andra artiklar kan förväntas bli föremål för diskussion.

annat budgetarbetet i offentlig sektor²⁶, aktiviteter i skolan²⁷ och utbildning, beroende på tolkning och implementering.²⁸

Barnrättsbyrån är en ideell förening som arbetar på uppdrag av barn. Barnrättsbyrån framhåller att barnkonventionen som lag kommer att få effekt för de mest utsatta. Barnrättsbyrån uppger att de kommer att kunna använda barnkonventionen som ett verktyg i överklagandeärenden och rättsprocesser för att driva barns rättigheter, bland annat rätten till utbildning, rätten till tak över huvudet och rätten att bli skyddad mot våld.

3.2 Konsekvenser för den rättsbildande processen

Ett av regeringens uttalade syften med att inkorporera barnkonventionen är att ett barnrättsbaserat synsätt ska ha stort genomslag i rättstillämpningen. Nedan redogörs för konsekvenser för rättsbildningen.

Domstolarna är centrala aktörer i rättsbildningen eftersom de ska tolka och döma utifrån svensk rätt. Domstolarnas tillämpning av lagen blir styrande för förvaltnings-arnas myndighetsutövning.

Som påpekats av bland annat Lagrådet²⁹ och Justitieombudsmannen (JO) är barnkonventionens artiklar i många fall öppet formulerade och allmänt hållna.³⁰ Till skillnad från gällande lagar i Sverige saknar barnkonventionen en tydlig vägledning om hur konventionen i form av lag (konventionstexten) ska tolkas. Avsaknaden av en sådan tydlig vägledning bedöms av vissa remissinstanser vara problematisk. Regeringen föreslår inga särskilda regler för vilka delar av barnkonventionen som är direkt tillämpliga och inte heller hur bestämmelser i barnkonventionen står i förhållande till andra lagar.³¹ I stället hänvisar regeringen generellt till allmänna tolknings- och tillämpningsmetoder, det vill säga att låta domstolarna ta ställning till detta.

Lagrådet och Justitiekanslern (JK) bedömer att rättsläget blir osäkert och svårtolkat till följd av detta.³² Både de sakområdesexperter som Ramböll talat med och de flesta

²⁶ Enligt artikel 4 i barnkonventionen ska ”Politiker som styr länder ska ansvara för att alla barn får det som de har rätt till. När det gäller barnets ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska staten utnyttja det yttersta av sina resurser. Där så behövs ska man samarbeta internationellt.”

²⁷ Enligt Ung Röst, en enkätundersökning gjord av Rädda Barnen 2014, har knappt en av tio barn avstått en aktivitet i skolan p.g.a. brist på pengar. Artikel 2 i barnkonventionen säger att alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras.

²⁸ Ett exempel som nämnts är att barn till EU-migranter samt papperslösa ungdomar enligt artikel 28 har rätt till utbildning. Artikel 28 lyder: *Varje barn har rätt till utbildning. Grundskolan ska vara gratis.*

²⁹ Lagrådet (2016): Lagrådets yttrande till regeringens förslag om inkorporering av Förenta nationernas konvention om barns rättigheter, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-09-06.

³⁰ Justitieombudsmannen (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

³¹ Jämför med exempelvis det norska fallet där barnkonventionen står över övrig lagstiftning i rättshierarkin.

³² Justitiekanslern (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

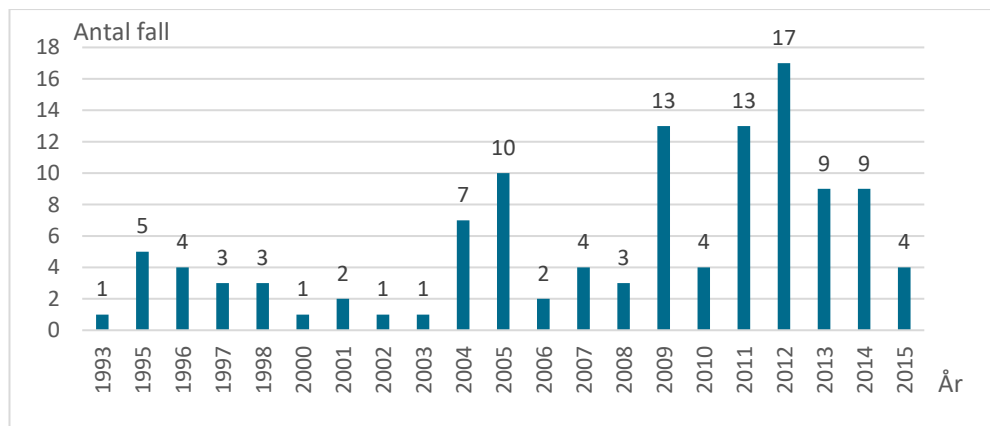
myndigheter som ingått i intervjuerna instämmer och menar att etablerandet av ny rättspraxis kommer att bli nödvändigt och avgörande.

Mot denna bakgrund är det sannolikt att den nya lagen kommer att behöva prövas hela vägen upp till högsta dömande instans för att den vägledning som lagen på sikt kräver ska skapas genom att prejudicerande domar faller och rättspraxis bildas.

3.2.1 Erfarenheterna från Norge

I Norge ratificerades barnkonventionen 1991 och inkorporerades 2003. Den inkorporerade lagen fick företräde framför annan norsk lag i rättshierarkin, vilket är en betydande skillnad mot den svenska regeringens förslag, i vilket barnkonventionens ställning i förhållande till andra lagar inte regleras i särskild ordning. I en domsökning har 116 fall hittats där barnkonventionen antingen åberopats av parter eller använts som domskäl av Høyesterett (Norges motsvarighet till Högsta domstolen).³³ Av dessa 116 fall har 96 skett efter inkorporeringen 2003. I diagrammet nedan visas fördelningen av fall.

Figur 4 Antalet fall där barnkonventionen åberopats i norska Høyesterett, 1993–2015



Källa: Karl Harald Søvig's uttag från <https://lovdata.no/tjenester/pro/provetilgang>, hämtad 15 juni 2015.

I genomsnitt har alltså cirka åtta fall per år tagits upp i Høyesterett efter inkorporeringen, men antalet har varierat kraftigt från år till år. Det framgår även av Figur 4 ovan att det initialt skedde en viss ökning av måltillströmning direkt efter inkorporeringen. Därefter återgick antalet fall till samma nivåer som under slutet av 1900-talet. Uppgången 2011 och 2012 beror enligt Rambølls bedömning inte på något särskilt, som exempelvis en parallell transformering. Enligt Arnfinn Bårdsen, som gått igenom 80 fall mellan 2003 och 2016 behandlar majoriteten av målen i Høyesterett artikel 3 i barnkonventionen.³⁴ De dominerande rättsområdena är migrationsärenden och omhändertagande av barn (liknande LVU-mål).

³³ Mejluppgifter från Karl Harald Søvig, sökt (15 juni 2015) på «lov-1999-05-21-30-bk*» i lovhenvisningsfeltet i databasen HRSIV, HRSTR og HRU (alla Høyesteretts-avgjørelser).

³⁴ Bårdsen, Arnfinn (2016): Barnekonvensjonen i Høyesteretts praksis.

Sammantaget visar erfarenheterna från Norge att antalet rättsfall till högsta instans ökat, men inte särskilt mycket. De områden som främst behövt prejudicerande domar har varit i linje med de områden som Rambölls referensgrupp listat.

3.2.2 Enighet om att barnkonventionen kommer att provas

De juridiskt inriktade remissinstanserna bedömer i allmänhet att ett ovisst rättsläge är att vänta. Lagrådet menar att regeringen arbetat i en bakvänd ordning då den först vill inkorporera barnkonventionen och därefter utreda hur konventionen behandlas i svensk rättstillämpning. Lagrådet menar att en sådan utredning i normalfallet bör göras innan man föreslår en lagändring.³⁵

Enligt JK kan allmänna domstolar både få tillämpningsproblem och en ökad tillströmning av mål där överträdelser av barnkonventionen åberopas.³⁶ Även Domstolsverket³⁷ och Förvaltningsdomstolen i Umeå understryker att ett osäkert rättsläge är att vänta av en inkorporering, och att fler domstolsprocesser och ökade kostnader kan förväntas.³⁸

Professor Bertil Bengtsson menar att det oklara rättsläget för skadeståndsansvar kan leda till ett ökat antal ärenden, trots att det egentligen saknas grund för skadestånd.³⁹ Bengtsson gör också bedömningen att barnkonventionen inte är särskilt lämplig om man ska utkräva skadeståndsansvar. Till skillnad från europakonventionen finns ingen särskild bestämmelse om skadestånd, och inte heller någon praxis finns att tillgå.

De sakområdesexperter som Ramböll har talat med gör bedömningen att en inkorporering av barnkonventionen kan medföra att rättsläget blir oklart, och att en viss ökning i antalet mål är sannolik. Prejudicerande rättsfall skulle kunna få betydande konsekvenser.

JO ser det inte som realistiskt att en heltäckande rättspraxis kan upparbetas så snart som Barnrättighetsutredningen hoppas.⁴⁰

3.3 De offentliga aktörernas bild av inkorporeringens konsekvenser

Ramböll har kontaktat 17 myndigheter som är centrala för tillämpningen av barnkonventionen. Ramböll har också haft kontakt med SKL och fem kommuner.⁴¹ Organisationerna har fått frågan om vilka ekonomiska konsekvenser en inkorpore-

³⁵ Lagrådet (2016): Lagrådets yttrande till regeringens förslag om inkorporering av Förenta nationernas konvention om barns rättigheter, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-09-06.

³⁶ Justitiekanslern (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

³⁷ Domstolsverket (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

³⁸ Förvaltningsdomstolen i Umeå (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

³⁹ Bilaga 6 (Skadestånd efter inkorporering av barnkonventionen) till Barnrättighetsutredningens slutbetänkande (SOU 2016:19).

⁴⁰ Justitieombudsmannen (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

⁴¹ En lista över dessa aktörer, samt en intervjuförteckning, finn i bilaga 1.

ring skulle få för deras verksamhet. I vissa fall har aktörerna skrivit om de ekonomiska konsekvenserna i sina remissvar till utredningen, vilket då även har varit en utgångspunkt för vidare frågor. En del aktörer har svarat genom en intervju eller en telefonintervju medan andra har svarat skriftligt.

Nedan redogörs särskilt för konsekvenser vid Migrationsverket och Domstolsverket, eftersom dessa myndigheter särskilt pekas ut i regeringsuppdraget till Statskontoret.⁴² Därefter redogörs för de synpunkter om ekonomiska konsekvenser som andra aktörer lyfter fram. I många fall kan de intervjuade inte uttala sig om konsekvenserna eller deras omfattning. Det som återges i de kommande avsnitten är de delar av respondenternas svar som Ramböll bedömer har betydelse för scenarioanalysen i kapitel 4. Det är också som viktigt att redovisa respondenternas resonemang för att visa de svårigheter med att uppskatta förväntade konsekvenser som respondenterna ger uttryck för.

3.3.1 Migrationsverket

Det framgår av Migrationsverkets remissvar att *"[e]n inkorporering av konventionen kommer att innebära både ekonomiska och andra konsekvenser för Migrationsverket"*.⁴³ Migrationsverket lyfter fram, att den största kostnaden förknippad med förlängd handläggning av ärenden som berör barn, är vistelsekostnaderna för inskrivna i asylprocessen. Enligt Migrationsverkets senaste prognos kommer det att finnas 8 900 personer med öppet asylärende i slutet av 2019. För varje vecka den genomsnittliga vistelsetiden ökar för dem som beräknas ha ett öppet asylärende i början av 2020, kan kostnaden (för boende och mat med mera) för Migrationsverket öka med över 20 miljoner kronor.⁴⁴ Men det mesta av de konsekvenser som nämns som fördyrande i remissvaret, bland annat utökad handläggning och längre vistelsetider, förändras inte till följd av inkorporeringen, utan är snarare en förmodad konsekvens av Barnrättighetsutredningens förslag om transformering av utlänningslagen. Eftersom konsekvenserna inte förväntas uppstå till följd av en inkorporering av barnkonventionen ingår inte dessa bland de tillkommande kostnader som Ramböll redogjort för i kapitel 4.

Migrationsverket ska enligt myndighetens instruktion inför beslut och andra åtgärder som berör barn analysera konsekvenserna för barn.⁴⁵ Enligt Migrationsverkets uppföljning 2016⁴⁶ genomfördes barnkonsekvensanalys i ungefär ett av fyra fall av de ärenden där det bedömts aktuellt.⁴⁷ Migrationsverket uppger att handläggningen inte kommer att förändras till följd av inkorporeringen, men utredningarna av barnets

⁴² Regeringen (2017): Uppdrag att bedöma ekonomiska konsekvenser av inkorporering av barnkonventionen (dnr S2017/04186/FST).

⁴³ Migrationsverkets (2016): Remissvar till SOU 2016:19 (dnr 141-2016-56721, s. 4).

⁴⁴ Uppgift per mejl från Migrationsverket 2017-10-03. Den genomsnittliga kostnaden per dag för en person är 337 kronor. Uppskattningen om 20 miljoner kronor på vecka har beräknats så här: 8 900 personer * 337 kronor per dag * 7 dagar i en vecka = 20 miljoner.

⁴⁵ SFS 2012:744, Förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, Stockholm. Justitiedepartementet.

⁴⁶ Migrationsverket (2016): Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus (dnr 134-2016-181383 s. 26).

⁴⁷ I bilaga 2 finns en kort redogörelse av barns rättigheter i svensk asylprocess.

bästa är något som Migrationsverket redan nu arbetar med att förbättra. Migrationsverket påpekar dock att det är möjligt att inkorporeringen kan leda till förändrade arbetssätt i ärenden som berör barn i anhöriginvandring, eftersom riktlinjerna kring detta i dag inte påbjuder särskild utredning av barnets bästa i familjer. Migrationsverket kan inte uppskatta hur dessa riktlinjer kan komma att ändras, eller vilka ekonomiska konsekvenser detta kan komma att ge upphov till.

Migrationsverket uppskattade i sitt remissvar att kostnaderna för att utbilda handläggare och beslutsfattare i myndighetens operativa verksamhet inför en inkorporering 2018 skulle bli omkring 9 miljoner kronor.⁴⁸ Migrationsverket ingår som en av sex myndigheter i kunskapslyftet fram till 2019, varför det inte finns anledning att tro att kostnaderna för utbildning av Migrationsverkets personal kommer att uppstå som en konsekvens av inkorporeringen.

3.3.2 Domstolsverket

Domstolsverket framhåller att det är svårt att uppskatta vilka konsekvenser inkorporeringen kommer att ha för dess verksamhet eller för rättssystemet i allmänhet. Myndigheten skriver i remissvaret att inkorporeringen av barnkonventionen möjligen kan leda till *”en viss ökad ärende- och måltillströmning”* och att vissa processer kan bli mer komplicerade om möjligheten att åberopa barnkonventionen finns. Domstolsverket framhåller i intervjun att det är svårt att uppskatta i hur många fall detta kan komma att ske, och i så fall i vilken grad det kommer att påverka målen. Myndigheten bedömer att den största konsekvensen är förändrade utbildningsinsatser, vilket beskrivs nedan.

Under Domstolsverket sorterar Domstolsakademin som utbildar anställda i domstolarna (domare, fiskaler och notaries). Domstolsakademin erbjuder både obligatoriska utbildningspaket för fiskaler och notaries, samt ett brett kursutbud för domare⁴⁹ och andra jurister med liknande utbildningsbehov.

I dagsläget erbjuder Domstolsakademin ingen särskild utbildning om barnkonventionen och det finns det inte heller några planer på att införa någon sådan. Frågor om barns rättigheter, barnperspektiv och barnets bästa är i stället integrerade i utbildningarna i olika ämnesområden. Ett arbete med att uppdatera och omarbeta innehållet i kurserna kommer att inledas av de kursansvariga vid en inkorporering av barnkonventionen. Enligt Domstolsakademin skulle intresset för kurser som berör barnkonventionen sannolikt också öka, vilket skulle innebära att fler kurstillfällen skulle behöva sättas in. Men myndigheten räknar inte med att några helt nya lärarledda utbildningar om barnkonventionen skulle behövas.

⁴⁸ Migrationsverket har uppdaterat denna kostnadsberäkning för 2019 och uppskattar kostnaderna då till 5,5 miljoner, eftersom antalet anställda i myndigheten förväntas minska.

⁴⁹ Det finns inga obligatoriska kurser för domare, utan de varje domare bestämmer i samråd med sin chef vilken fortbildning som är aktuell.

Domstolsverket kan inte uppskatta de totala kostnaderna av de ovan nämna konsekvenserna, men upplyser om att en tvådagarskurs kostar cirka 155 000 kr.⁵⁰

Ett alternativ skulle vara att ta fram en webbutbildning som går igenom barnkonventionen på en grundläggande nivå. En extern produktion av en webbutbildning skulle kosta cirka 300 000 kr. Men Domstolsakademin håller i regel inte kurser om ny lagstiftning utan ordnar kurser efter behov – i huvudsak om äldre lagstiftning när praxis förändras.

3.3.3 Kommuner och landsting

Ramböll har varit i kontakt med fem kommuner⁵¹ och tagit del av remissvar från 16 kommuner, två landsting och medlemsorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting.⁵² De kommuner som Ramböll har varit i kontakt med har inte konkret kunnat redogöra för vilka konsekvenser som en inkorporering av barnkonventionen skulle få för deras verksamhet. Exempelvis menar Botkyrka kommun att man inte kan uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av en inkorporering om inte det praktiska utfallet av inkorporeringen tydliggörs, inklusive eventuella transformeringar.

Men kommunerna nämner att det behövs mycket mer kunskap om barnkonventionen på alla nivåer inom den kommunala förvaltningen. Exempelvis planerar Uppsala kommun att ta fram en egen utbildning genom att köpa in extern hjälp. Stockholms stad har lyft fram att en inkorporering förväntas innebära arbete med verksamhets- och metodutveckling för flera stadsdelsnämnder och bolagsstyrelser på olika nivåer i organisationerna. Det kan till exempel vara olika former av beslutsprocesser och arbetsmetoder för barns delaktighet som behöver omarbetas. Uppsala kommun menar även att det för större kommuner innebär samordningskostnader för att styra en sådan förändring.

Dessa fördyrande förändringar nämns i intervjuerna:⁵³

- handläggningstider ökar på grund av svårigheter att tolka den nya lagen⁵⁴
- barnkonventionen kan åberopas i överklaganden, vilket leder till att anställda i kommun och landsting behöver skriva yttranden i rättsprocesser

⁵⁰ En tvådagars utbildning för 25 personer med två interna lärare kostar cirka 100 000 kr, inklusive logi, resekostnader tillkommer. En schablonkostnad per person för resa är 2 200 kr, vilket för 25 personer blir 55 000. Reskostnaden betalas av domstolarna.

⁵¹ Stockholms stad, Uppsala kommun, Örebro kommun, Växjö kommun och Botkyrka kommun.

⁵² Kommuner som kommenterat de ekonomiska konsekvenserna i sina remissvar till Barnrättighetsutredningens slutbetänkande.

⁵³ Flera kommuner, samt Sveriges Kommuner och Landsting, framhåller att finansieringsprincipen bör gälla för dessa kostnader, det vill säga att kommunerna bör få finansiering från staten för inkorporeringen av barnkonventionen.

⁵⁴ Ramböll vill påpeka att experter har uttryckt viss skepsis kring att inkorporeringen kommer medföra förändring på handläggningsnivå. Exempelvis är det sannolikt att en handläggare i socialtjänsten fortsätter att luta sig mot beslutsparagrafer i socialtjänstlagen, även efter inkorporering av barnkonventionen.

- kostnader för kompetensutveckling
- kostnader för att ta fram utbildning
- samordningskostnader, främst för större kommuner.

3.3.4 Övrig förvaltning

Intervjun med Polismyndigheten visar att man inom myndigheten ser utbildningskostnader som de största ekonomiska konsekvenserna av inkorporeringen. Därutöver pekar Polismyndigheten på ett sannolikt behov av att utreda särskilda avvägningar som är relevanta för myndigheten, exempelvis relationen mellan polisens våldsmonopol och barnkonventionen. Men Polismyndigheten kan inte peka ut några direkta konsekvenser för förändring av arbetssätt.

Diskrimineringsombudsmannen framhåller att en inkorporering av barnkonventionen sannolikt kommer att medföra problem i rättstillämpningen för myndigheten. Men liksom flera andra myndigheter kan man inte uppskatta de praktiska eller ekonomiska konsekvenserna för verksamheten, av hänsyn till frågeställningarnas komplexitet och de snäva tidsramarna.

Barn- och elevombudet tror att myndigheten kommer att behöva resurser för att höra fler barn i utredningarna, då en del av den kontakten i dag sker med vårdnadshavarna. Man ser även ett behov av en ökad kunskap om barnkonventionen hos sina medarbetare.

Skolinspektionen skriver i sitt svar att alla medarbetare inom myndighetens kärnprocesser kommer att behöva utbildning och analyser av förändringar i de olika processerna i myndighetens verksamhet kommer att behövas. Dock har Skolinspektionen inte tagit fram några ekonomiska konsekvenser i siffror för dessa förändringar och utbildningsinsatser. Skolinspektionen kommer att behöva göra analyser av förändringar i olika processer i verksamheten, men ser redan nu att arbete kommer behöva utföras på myndigheten, så som förändringar av handläggningsåtgärder, utredningsarbete och förändringar i mallar, exempelvis för beslut. I en jämförelse med arbetet med jämställdhetsintegrering uppger myndigheten att en liknande satsning skulle innebära en kostnad på runt 5–6 miljoner kronor i stadigvarande kostnader för en specialtjänst, och 3–5 andra tjänster spridda i organisationen. För mindre lagförändringar, exempelvis utbildning, är erfarenheten en engångskostnad på runt 1–2 miljoner kronor.

Både Socialstyrelsen och Skolverket menar att barnkonventionen redan är inarbetad i det löpande arbetet då konventionen ska tolkas fördragskonformt. Myndigheterna ser därför inte att en inkorporering kommer att medföra så stora förändringar. Man påtalar att det kan krävas förändringar i deras utbildningar, riktlinjer och handböcker om rättspraxis tillkommer som går åt ett annat håll än vad som är praxis i dag. Myndigheterna kan då behöva förändra sin verksamhet i enlighet med ny praxis. Socialstyrelsen kan också behöva stötta kommuner och landsting i förändringsprocessen.

Specialpedagogiska skolmyndigheten och flera andra myndigheter påpekar att de redan arbetar utifrån barnkonventionen. Man kan behöva se över processer och styrdokument för att ytterligare säkerställa barnrättsperspektivet, men arbetet kan vara en del av ordinarie kvalitetssäkringsarbete. Myndigheten bedömer att det inte behövs

mer personalresurser och genomför utbildning och kompetensutveckling om barnkonventionen. Man pekar på att informationsinsatser riktade till deras målgrupper kan få större genomslag om regeringen höjer ambitionsnivån utöver en inkorporering av barnkonventionen. Det skulle innebära ett ökat behov av ekonomiska resurser och att informationssatsningen till myndighetens målgrupp ingår i en större satsning på att förstärka genomslagskraften i barnkonventionen som svensk lag.

I sitt svar pekar Kronofogdemyndigheten på att den redan nu tillämpar ett barnperspektiv i de aktuella ärendena. De konsekvenser som myndigheten ser att en inkorporering av barnkonventionen ändå skulle leda till är

- en kartläggning av effekterna av en inkorporering
- en kartläggning av behovet av samverkan med andra myndigheter
- mer arbete i ärenden där barn berörs
- fler överklaganden, vilket i sin tur leder till att verksamhetsstöd kan behöva anpassas.

Myndighetens ekonomiska beräkningar är baserade på den samlade erfarenheten av generella effekter av vad tidigare lagstiftningsförändringar har inneburit för myndigheten. Uppskattningarna är grova. Sammantaget beräknar myndigheten att satsningarna skulle kosta 32 550 000 kronor.⁵⁵ En positiv effekt är att inkorporering kan ge bättre förutsättningar för arbetet med att förhindra skuldsättning av barn och medföra att fler åtgärder kan vidtas.

Flera av myndigheterna som Ramböll har varit i kontakt med anser sig inte kunna uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av en inkorporering. De pekar på olika områden som behöver utredas innan det är möjligt. Åklagarmyndigheten menar att det saknas en analys kring hur bestämmelser inom deras centrala rättsområden överensstämmer med barnkonventionen och om den tillämpning som krävs. Myndigheten lyfter också fram att ekonomiska konsekvenser kan komma till följd av tillämpningsproblem för enskilda tjänstemän om inte inkorporeringen bereds mer. Åklagarmyndigheten uppger också att barnkonventionen redan är inarbetad i flera av styrdokumenterna och i utbildningen för åklagare. Översynen är regelbunden, men det finns inte någon sådan inplanerad under det närmaste året.

Statens institutionsstyrelse har redan ett uppdrag att arbeta med barnkonventionen.⁵⁶ Myndigheten överväger att ta fram en webbutbildning för sina medarbetare om barnkonventionen. Webbutbildningen skulle då omfatta samtliga 3 585 anställda och beräknas ta en timme.

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, svarar att en inkorporering av barnkonventionen kan innebära betydande konsekvenser i form av utredning, utbildning och en

⁵⁵ 7 535 000 kronor i utbildningskostnader (både framtagning av utbildning och alternativkostnad för deltagande), 1 140 000 kr för interna och externa informationsinsatser och 7 600 000 kronor för mer fördjupade utredningar. Det tillkommer även kostnader för it-utveckling och anpassning som inte går att beräkna nu.

⁵⁶ SIS är en av sex myndigheter som ingår i Barnombudsmannens kunskapslyft under 2017–2019. I SiS regleringsbrev framgår att myndigheten *ska analysera om det finns ytterligare behov av att utveckla hur barnkonventionen ska beaktas i verksamheten.*

ökad ärendehandläggning. Detta då barnets bästa kommer att behöva utredas och barn höras i större utsträckning än vad som sker i dag. Det är också möjligt att ärenden hamnar på hög till följd av en mer tidskrävande handläggning. Det blir ett stort arbete med anpassning efter en utredning och analys av betydelsen av en inkorpore-ring, exempelvis utbildning om när och hur barnkonventionen ska användas i IVO:s tillsyn och hur ärendehandläggningen påverkas.

IVO uppskattar att samtliga personer inom myndighetens kärnverksamhet kommer att behöva utbildas, cirka 620 personer. Man räknar med en tvådagarsutbildning för alla medarbetare och att handläggningen sedan kommer att kräva löpande utveckling och utbildning. IVO kan inte uppskatta kostnaderna för detta.⁵⁷

Kriminalvården kan inte uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av en inkorpore-ring av barnkonventionen eftersom konventionens bestämmelser är vaga och svårtolkade och man inte kan bedöma hur bestämmelserna kommer att tillämpas i förhållande till fängelselagen och häkteslagen.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, MFoF, arbetar redan i stor utsträckning efter barnkonventionen men kommer att behöva ta fram nya styrande och stödjande dokument för verksamheten. Myndigheten kan behöva en extern konsult för kvalitetsgranskning vilket beräknas kosta cirka 300 000 kr. MFoF bedömer att man skulle ha gjort anpassningen till barnkonventionen oavsett inkorporeringen men menar samtidigt att det nu kan prioriteras och tidigareläggas.

Barnombudsmannen (BO) har fått i uppdrag att driva det kunskapslyft som pågår 2017–2019 för sex myndigheter, samt en övergripande kunskapssatsning för kommuner och landsting. BO anser att effekterna av ett kunskapslyft blir större om barnkonventionen inkorporeras i svensk lag. Risken för överprövningar blir ett incitament för de offentliga förvaltningarna att ta till sig kunskapen och förändra den verksamhet som behöver det.

Myndigheten för delaktighet ser inte några ekonomiska konsekvenser för deras verksamhet av en inkorporering. Det arbete som myndigheten kan behöva utföra till följd av en inkorporering kommer att rymmas inom kunskapslyftet 2017–2019, som man deltar i tillsammans med fem andra myndigheter.

3.3.5 Konsekvenser för förvaltningen

Utifrån Rambölls samlade bedömning av svaren finns det fem övergripande områden där förvaltningen ser ett behov av förändring till följd av inkorporeringen. Två av dessa har en direkt koppling till de initiala implementeringsåtgärder som regeringen föreslår:

- utbildning om barnkonventionen och dess tillämpning
- utredningar kring hur barnkonventionen förhåller sig till annan svensk lag

⁵⁷ En tvådagars utbildning för 620 personer med en personalkostnad på 3 200 kronor per dag och person ger en alternativkostnad på 3 698 000 kronor.

Övriga direkta konsekvenser som lyfts av förvaltningen är:

- ökade kostnader i handläggning av ärenden som berör barn (inklusive överklagandeärenden)
- verksamhetsförändringar, exempelvis revidering av styrdokument
- kostnader för rättsprocesser

4 Scenarioanalys - bedömning av inkorporeringens ekonomiska konsekvenser

I detta kapitel redovisas ekonomiska konsekvenser enligt tre olika scenarier för implementering av inkorporeringen av barnkonventionen. I huvudsak bedömer Ramböll kostnaderna på kort sikt (ca 1–5 år), men för även ett resonemang om de långsiktiga effekterna.

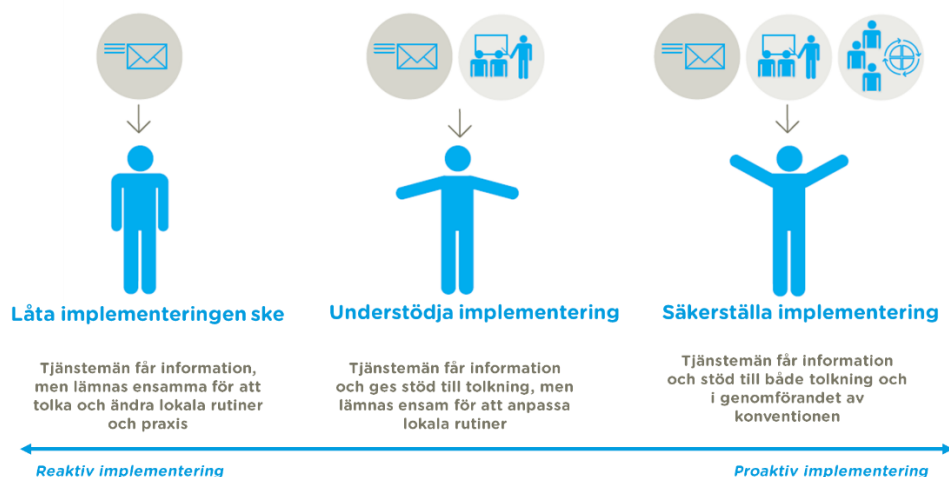
Sammanfattning kapitel 4

- Beräkningarna utgår från antagandet att en större investering i implementeringsåtgärder bidrar till lägre efterföljande kostnader i förvaltning och rättsbildning, och vice versa.
- Om regeringen låter implementeringen ske utan insatser för bland annat utbildning uppskattas kostnaderna för perioden 2020–2024 till 365 miljoner kronor.
- Om regeringen understödjer implementeringen med bland annat vissa utbildningsinsatser uppskattas kostnaderna för perioden 2020–2024 till 255 miljoner kronor.
- Om regeringen säkerställer implementeringen med mer omfattande utbildningsinsatser och andra åtgärder uppskattas kostnaderna för perioden 2020–2024 till 195 miljoner kronor.
- De stora kostnadsposterna är kunskapslyftet, handläggning och omprövning i ärenden som rör barn, samt verksamhetsförändringar hos myndigheter.
- Rättsbildning och rättsprocesser bedöms innebära begränsade kostnadsökningar på kort sikt.
- De största kostnadsökningarna får kommunerna och staten. Minst kostnadsökningar beräknas landstingen och de enskilda medborgarna få.

4.1 Tre scenarier för implementering

Implementeringsforskaren Dean L. Fixsen har tillsammans med Ramböll tagit fram teorin *Making it happen*⁵⁸, som illustrerar tre typer av policyimplementering (Figur 5). Scenarierna utgår från att tjänstemännen i de delar av förvaltningen som arbetar direkt eller indirekt med barn får olika nivåer av stöd för att anpassa verksamheten till barnkonventionen. Ramböll har utgått från dessa tre strategier som grund för scenarioanalysen, vilken presenteras under figuren.

Figur 5 Implementeringsteorin *Making it happen* med skala för reaktiv och proaktiv implementering



Scenario 1 - låta implementeringen ske

Myndigheterna och de kommunala förvaltningarna får information om förändringen, men lämnas att tolka och anpassa informationen till den egna verksamheten. Investeringen i den initiala implementeringen är liten och kostnaderna därmed låga. De begränsade implementeringsåtgärderna förväntas leda till en i huvudsak reaktiv implementering i form av överprövningar och rättsbildning.

Scenario 2 - understödja implementeringen

Med en investering i initiala implementeringsåtgärder understödjer staten förvaltningarnas implementering i ett tidigt skede. Målgruppen får information och hjälp med tolkningen av konventionen, men arbetar huvudsakligen själva med att anpassa verksamheten. Utbildningsinsatser genomförs. Detta förväntas leda till att ett barnrättsbaserat synsätt genomsyrar den offentliga verksamhet som berör barn och unga i en, relativt sett, högre utsträckning än i det första scenariot men förändringen är inte lika stor som i scenario 3. Överklagandena blir färre i förvaltningen och i domstolarna än i det första scenariot.

⁵⁸ Ramböll (2016): New approaches to policy implementation – How public executives address the complexity of policy implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability.

Scenario 3 - säkerställa implementeringen

Förvaltningarna får stöd och hjälp i tolkningen av barnkonventionen och genomförandet av aktiviteter. Åtgärderna är omfattande med betydande utbildningsinsatser, vilket medför färre överklaganden och rättsprocesser än i de övriga två scenarierna. Implementeringsåtgärderna minskar osäkerheten kring tolkning och genomförande av barnkonventionen.

4.2 Modell för bedömning av ekonomiska konsekvenser på kort sikt

Den ekonomiska analysen utgår från två huvudsakliga typer av kostnader:

- kostnader för initiala implementeringsåtgärder
- direkta kostnader för förvaltningen och rättsbildningen

I kategorin för initiala implementeringsåtgärder ingår kostnader för

- kunskapslyftet
- vägledning
- utredning.

I kategorin för direkta kostnader ingår

- handläggning av ärenden som berör barn (inklusive omprövningar och överklaganden)
- verksamhetsförändringar, exempelvis översyn av myndighetens styrdokument
- rättsprocesser.

Tabell 1 ger en schematisk översikt av hur kostnaderna har uppskattats. Ramböll antar att kostnaderna för implementeringsåtgärderna står i omvänd proportion till de direkta kostnaderna. Låga initiala implementeringskostnader medför högre direkta kostnader, och vice versa.

Tabell 1 Modell för scenarioanalys

	Låta implementeringen ske	Understödja implementeringen	Säkerställa implementeringen
Initiala implementeringsåtgärder	Liten kostnad 	Mellanstor kostnad 	Stor kostnad 
Kostnader för förvaltning och rättsbildning	Stor kostnad 	Mellanstor kostnad 	Liten kostnad 

Kostnadsberäkningarna i avsnitt 4.3–4.5 gäller kostnaden på 1–5 år. Utöver kostnader för implementeringsåtgärder och kostnader för förvaltning och rättsbildning kan inkomporeringen även få konsekvenser på lång sikt. Sådana konsekvenser ingår inte i modellen, men diskuteras i avsnitt 4.7.

4.3 Kostnader för initiala implementeringsåtgärder

De tre implementeringsscenarierna i avsnitt 4.1 är förknippade med olika kostnader. Tabell 2 visar en översikt av implementeringsåtgärdernas utformning beroende på scenario.

Tabell 2 Översikt av de initiala implementeringsåtgärdernas utformning efter scenarier

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Kunskapslyftet	Det kunskapslyft som Barnombudsmannen redan genomför tillsammans med sex myndigheter och övergripande för kommuner och landsting slutförs 2019. Kunskapslyftet utökas inte efter detta, varför kostnaderna för kunskapslyftet antas vara noll i detta scenario.	Kunskapslyftet förlängs under perioden 2020–2022 och omfattar elva myndigheter, utöver de sex som redan fått ett kunskapslyft, och samtliga kommuner och landsting. I utbildningen ingår två delar: en enklare grundutbildning med information om barnkonventionen (ca en timme), samt en utbildning med mer djupgående information (ca fyra timmar).	Kunskapslyftet förlängs under perioden 2020–2022 och omfattar elva myndigheter, utöver de sex som redan fått ett kunskapslyft, och samtliga kommuner och landsting. I utbildningen ingår två delar: en enklare grundutbildning med information om barnkonventionen (ca en timme) och en utbildning med mer djupgående information (ca fyra timmar). Dessutom får de som arbetar direkt med barn särskild utbildning (åtta timmar).
Vägledning	En övergripande skriftlig vägledning tas fram, men utan tolkning av konventionen eller riktlinjer för anpassning till specifika verksamheter.	En skriftlig vägledning med stöd i generella tolkningsfrågor tas fram i samverkan med myndigheter, kommuner och landsting.	En skriftlig vägledning med stöd för både generella och specifika tolkningsfrågor tas fram i samverkan med statliga myndigheter, kommuner och landsting.
Utvärdering	En övergripande kartläggning av hur barnkonventionens bestämmelser förhåller sig till svensk rätt görs, men antas ha begränsad användbarhet för utförarna i förvaltningen.	En kartläggning av hur barnkonventionens bestämmelser förhåller sig till svensk rätt görs, vilket underlättar tolkningen av barnkonventionen i förhållande till övrig svensk lag. Kartläggningen är inte utformad för att passa till olika verksamheter.	En grundlig kartläggning av hur barnkonventionens bestämmelser förhåller sig till svensk rätt görs, vilket underlättar tolkningen av barnkonventionen i förhållande till svensk lag. Kartläggningen utformas för att kunna användas i stora delar av den offentliga förvaltningen.

4.3.1 Ett utökat kunskapslyft

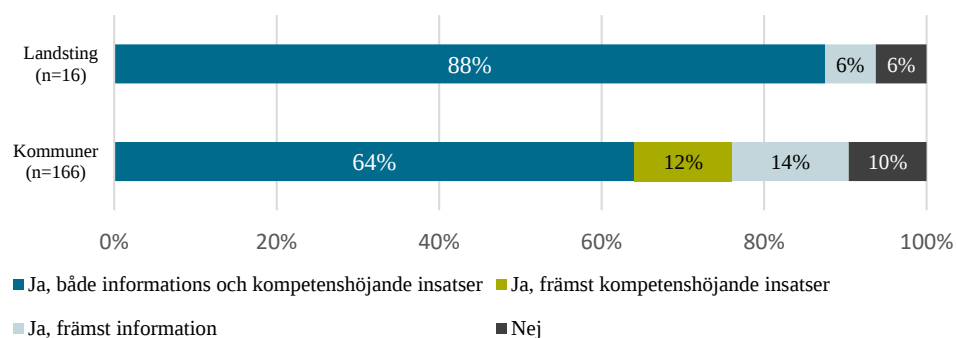
En av implementeringsåtgärderna är det kunskapslyft som regeringen har initierat för myndigheter, kommuner och landsting. De största kostnaderna för utbildningen är alternativkostnaden för den tid anställda inom offentlig förvaltning tillbringar på utbildningen. Tid som normalt sett hade lagts på handläggning eller övrig ordinarie

verksamhet uteblir, så att någon annan behöver utföra handläggningen eller att denna görs senare eller inte alls. Dessutom tillkommer resekostnader för deltagare samt kostnader för själva utbildningen, som lokal och material.

Behovet av utbildning ser olika ut i olika myndigheter. Vissa myndigheter har kunnat uppskatta behovet redan i dag, medan andra inte kan uppskatta behovet av utbildning utan mer kunskap om vad inkorporeringen innebär för deras verksamhet. Ramböll har utifrån myndigheternas intervjusvar gjort antaganden om hur stort behovet är. De myndigheter som ingår i kunskapslyftet år 2016–2019 antas inte behöva mer utbildning efter 2020.

SKL anser att det finns ett brett behov i samtliga kommuner och landsting av att utbilda all personal i organisationerna. Särskilt prioriterade är de förtroendevalda. När Barnombudsmannen 2016 genomförde en enkät med kommuner och landsting framkom att det fanns ett stort behov av vidareutbildning om barnkonventionen, 76 procent av de svarande kommunerna och 88 procent av de svarande landstingen ansåg sig behöva kompetenshöjande insatser (Figur 6).

Figur 6 Behov av kompetenshöjande insatser – svar på frågan "Har kommunen/landstingen behov av att få kompetenshöjande insatser och information om barnkonventionen när den blir lag?"



Källa: Rambölls bearbetning av data från Barnombudsmannen (2016): *Kartläggning inom uppdraget Kunskapslyftet*.

Undersökningen speglar behovet av utbildning i kommuner och landsting 2016. Innan en möjlig inkorporering 2020 kommer Barnombudsmannen att ha bedrivit ett kunskapslyft i tre år. Under de tre åren kommer Barnombudsmannen att spendera 6 miljoner kronor för att utveckla utbildning i kommunerna och landstingen, samt 15 miljoner för de utvalda statliga myndigheterna. Vi antar därför att behovet av utbildning och information i förvaltningen 2020 är något mindre än 2016.

Tabell 3 visar de antaganden Ramböll gjort för att etablera de tre scenarierna för kunskapslyftet. Grundantagandet är att det utökade kunskapslyftet pågår under åren 2020–2022.

Tabell 3 Utformningen av kunskapslyftet varierar efter implementeringsstrategi

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Beskrivning av omfattning	Barnombudsmannens uppdrag att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i vissa förvaltnings-verksamheter avslutas 2019 och fortsätter inte efter inkorporeringen.	Kunskapslyftet omfattar vissa yrkesgrupper i samtliga kommuner och landsting samt de elva myndigheter som bedöms ha störst behov av kunskapslyft. Utbildningen omfattar även samtliga förtroendevalda i Sverige. ⁵⁹	Kunskapslyftet omfattar vissa yrkesgrupper i samtliga kommuner och landsting samt de elva myndigheter som bedöms ha störst behov av kunskapslyft. Utbildningen omfattar även samtliga förtroendevalda i Sverige. ⁶⁰ I detta scenario får de som behöver utbildning en längre utbildning jämfört med scenariot "Understöddja".
Antagande	Barnombudsmannen tilldelas inga medel efter 2019 för att fortsätta med kunskapslyftet	Barnombudsmannen får anslag i liknande nivå som 2017–2019 för att koordinera utbildningen för perioden 2020–2022. 70 procent av de anställda i den berörda delen av förvaltningen utbildas genom en kortare webbutbildning, 30 procent genom en halvdagsutbildning. Samtliga förtroendevalda får utbildning.	Barnombudsmannen får större anslag för kunskapslyftet jämfört med 2017–2019 för att koordinera utbildningen för perioden 2020–2022. 50 procent av de anställda i den berörda delen av förvaltningen utbildas genom en kortare webbutbildning, 30 procent genom en halvdagsutbildning och 20 procent genom en heldagsutbildning. Samtliga förtroendevalda får utbildning.
Anslag till Barnombudsmannen (mnkr)	0	18	24
Resekostnad för utbildning (mnkr)	0	34	57
Alternativkostnad för utbildningstimmarna (mnkr)	0	173	300
Summa (mnkr)	0	225	381

Not: Alternativkostnaderna beräknas genom att den genomsnittliga (viktade) lönekostnaden för en offentligt anställd tjänsteman multipliceras med antalet timmar de anställda och förtroendevalda antas vara i utbildning. Denna modell samt beräkningen av resekostnader beskrivs i bilaga 3.

⁵⁹ Endast hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda antas ha en alternativkostnad för utbildning.

4.3.2 Vägledning

På uppdrag av regeringen utarbetade Unicef Sverige en handbok om barnkonventionen som publicerades 2008.⁶¹ Regeringen tilldelade myndigheten 4,4 miljoner kronor för uppdraget. Intervjuer har visat att handboken inte gick att använda som det var tänkt. Ramböll bedömer därför att det kan kosta mer än 4,4 miljoner att ta fram en användbar vägledning.

Flera särskilda områden behöver utredas. Myndigheter och kommuner har tagit upp att inkorporeringen kan leda till ett behov av verksamhetsförändringar och översyn av styrdokument. Ramböll antar att sådana förändringar och översyner blir mer kostnadseffektiva om staten koordinerar arbetet med att utarbeta en vägledning inom specifika områden.

Tabell 4 Kostnader för att ta fram vägledning efter scenario

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
	Generell vägledning	Generell vägledning, samt specifik vägledning för områden som direkt rör barn	Generell vägledning, samt specifik vägledning för områden som direkt och indirekt rör barn
Total kostnad för att ta fram vägledning (mnkr)	5	7	12

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervjusvar.

4.3.3 Utredning

Enligt regeringens lagrådsremiss ska en utredning få i uppdrag att genomföra ”[e]n bred kartläggning av hur barnkonventionen behandlas i lagstiftning och i rättstillämpningen. Utredningen ska även systematiskt analysera konventionsbestämmelsernas innebörd utifrån svenska förhållanden”.⁶²

Flera sakområdesexperter har påtalat att det kan innebära en mycket omfattande utredning, beroende på hur skrivningen tolkas. Ramböll antar att utredningen utformas som en statlig offentlig utredning (SOU) och har därför använt kostnaderna för en omfattande SOU i beräkningen.⁶³ Kostnadsuppgifterna har uppskattats utifrån Socialdepartementets och Justitiedepartementets utredningskostnader för 2016. Utredningarna beräknas löpa över ett, två eller tre år beroende på scenario. Årskostnaden multipliceras således med ett, två eller tre för att uppskatta den totala kostnaden per scenario (Tabell 5).

⁶¹ Mejlsvar från Emma Boman, Unicef Sverige, 9 oktober 2017.

⁶² Regeringen (2017) Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

⁶³ Ett genomsnitt av Socialdepartementet och Justitiedepartementets tio dyraste utredningar 2016.

Tabell 5 Utredningskostnader efter scenario

	Låta implementeringen ske	Understöddja implementeringen	Säkerställa implementeringen
Utredningskostnader (mnkr)	4,1	8,2	12,3

Källa: Rambölls beräkning av Justitiedepartementets och Socialdepartementets kostnader för utredning. Regeringens skrivelse 2016/17:103, Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2016.

4.3.4 Sammanlagda kostnader för implementeringsåtgärder

Tabell 6 redovisar de sammanlagda kostnaderna för de initiala implementeringsåtgärderna för perioden 2020–2024. En översikt av kostnaderna över tid för perioden finns i bilaga 5.

Tabell 6 Sammanlagda kostnader för implementeringsåtgärder efter scenario

	Låta implementeringen ske	Understöddja implementeringen	Säkerställa implementeringen
Kostnader för implementeringsåtgärder (mnkr)	9,1	240,2	405,3
Kostnader för implementeringsåtgärder, exkl. alternativkostnad för utbildning (mnkr)	9,1	67,2	105,3

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserad på intervjusvar.

Not: I tabellen summeras kostnaderna för samtliga implementeringsåtgärder, dvs. kostnaderna som framgår i tabell 3, tabell 4 och tabell 5.

4.4 Kostnader för förvaltning och rättsbildning

Utifrån den kategorisering av tänkbara konsekvenser som sakområdesexperter och respondenter till studien tar upp kvantifierar Ramböll i detta avsnitt konsekvenserna till följd av inkorporering och implementering. De kostnader Ramböll funnit är:

- handläggning av ärenden som berör barn (inklusive omprövning och överklaganden)
- verksamhetsförändringar, exempelvis översyn av myndighetens styrdokument
- rättsprocesser.

Kostnadsuppskattningarna är baserade på antaganden som Ramböll gör om konsekvensernas omfattning. För respektive kostnadstyp har Ramböll uppskattat kostnaden i varje scenario. Ett antagande är att ju större satsning på initiala implementeringsåtgärder som genomförs, desto lägre blir kostnaderna för de kortsiktiga konsekvenserna. Om myndigheterna får ett omfattande stöd vid implementeringen antas detta leda till mer kostnadseffektiva förändringar i verksamheten.

4.4.1 Kostnader för utökad handläggning och omprövning av ärenden som berör barn

Ett av motiven till att inkorporera barnkonventionen i svensk lag är att säkerställa att barns rättigheter blir tillgodosedda i kontakt med myndigheter och förvaltningen. För att kunna genomföra detta i praktiken krävs både kunskap, vägledning och utökade resurser i termer av handläggningstid. Det är tänkbart att det kommer att krävas en något längre handläggningstid för att tillgodose barnets rättigheter i större utsträckning, oavsett hur barnkonventionen införs. Samtidigt är det möjligt att lägre nivåer av kunskap och vägledning leder till att fler ärenden inte utreds i enlighet med barnkonventionens bestämmelser och därför kan ta längre tid till följd av omprövningar.

För att kunna uppskatta kostnaderna av längre handläggningstider och fler omprövningar har Ramböll i ett första steg uppskattat antalet socialtjänstärenden som rör barn per år. Ramböll har studerat tre typkommuner i vilka det i genomsnitt förekommer 1,5 socialtjänstärenden som gäller barn, per 100 invånare, per år.⁶⁴ Detta genomsnitt används i sin tur för att uppskatta det totala antalet fall på riksnivå.

Vidare görs antagandet att en högre grad av initial implementering medför att handlägningsärendena hanteras på "rätt" sätt från början. Dock tar handläggningen något längre tid än innan inkorporeringen då en något högre noggrannhet krävs för att beakta barnets bästa och barnets rätt att bli hörd. Vid en mer reaktiv implementering antas ärendena ta längre tid på grund av det eventuellt oklara läget som uppstår, samt att fler ärenden omprövas.

Tabell 7 redovisar kostnader utifrån implementeringsscenarierna. Kostnadsökningarna förväntas bestå i tre år, därför har de årliga kostnaderna multiplicerats med tre. Efter tre år antas förändringarna för handläggningstider och omprövning konvergera till vad som hade hänt i det kontrafaktiska scenariot, om barnkonventionen inte inkorporeras men fortsatt transformeras.

Tabell 7 Kostnader för ökade handläggningstider och omprövning

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Antal ärenden per år	148 594	148 594	148 594
Lönekostnad per timme (kr)	300	300	300
Extra timmar per ärende (h)	2	1	0,5
Total kostnad (mnkr)	270	135	67,5

Källa: Rambölls beräkningar baserade på antaganden om förlängd handläggningstid.

Not: Det är möjligt att längre handläggning och ökat antal omprövningar kan bli en konsekvens för andra instanser än socialförvaltningen. I det fallet är uppskattningen av kostnaderna i detta avsnitt underskattade.

4.4.1 Kostnader för verksamhetsförändringar

Som bland andra Socialstyrelsen, Skolverket och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd påpekat leder en inkorporering sannolikt till att myndigheterna behöver ta fram nya styrdokument och processer samt analyser om den egna verksam-

⁶⁴ Eslövs kommun, Gotlands kommun och Norrköpings kommun.

heten i förhållande till barnkonventionen. De betonar att dessa åtgärder är förknippade med ökade kostnader. Exempelvis uppger Skolinspektionen att man inom ramen för arbetet med jämställdhetsintegrering genomförde dessa typer av åtgärder till en kostnad av 5–6 miljoner kronor.

Med ett antagande om att samtliga tio myndigheter som uppger att de är i behov av den typen av insatser kommer att genomföra sådana, och med utgångspunkt från Skolinspektionens kostnadsexempel, kan de totala kostnaderna uppskattas. I linje med implementeringsteorin och tidigare resonemang görs här ett antagande om att en mer proaktiv implementering innebär att mindre tid och resurser måste läggas på detta område. Detta beror på att det finns en tydligare vägledning att tillgå redan vid inkorporeringen.

Tabell 8 Kostnader för verksamhetsförändringar

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Kostnad per aktör (mnkr)	8	5	2
Antal aktörer i behov	10	10	10
Total kostnad (mnkr)	80	50	20

Källa: Rambölls beräkningar baserade på Skolinspektionens jämförande exempel med arbetet för jämställdhetsintegrering.

4.4.2 Kostnader för rättsprocesser

Domstolskostnaderna för måltillströmning och den rättsbildande processen har beräknats med utgångspunkt i de norska erfarenheterna och kostnadsuppgifter från Domstolsverket.

Tabell 9 Domstolskostnader för måltillströmning och rättsbildande process

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Mål i första instans	329	165	123
Mål i näst högsta instans	56	28	21
Mål i högsta instans	16	8	6
Kostnad (mnkr)	6,1	3	2,3

Källa: Rambölls beräkningar utifrån Domstolsverkets statistik och antaganden utifrån de norska erfarenheterna. Not: Kostnadsberäkningarna för den rättsbildande processen förklaras i bilaga 4.

I de förvaltningsrättsliga målen (inklusive migrationsmål) är en förvaltning eller myndighet myndighet svarande och de behöver därför komma in med ett yttrande. Ett sådant yttrande innehåller oftast inställningen till, och bedömningen av, det beslut som målet gäller. SKL uppskattar att ett sådant yttrande kan ta cirka fyra timmar för en handläggare att skriva. Genom att multiplicera den uppskattade ökningen av mål förvaltningsdomstolarna med lönekostnaden för fyra handläggningstimmar uppskattar Ramböll storleken på denna kostnadspost i

Tabell 10.

Tabell 10 Kostnader i förvaltningen för att skriva yttranden till förvaltningsdomstolen

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Antal mål till förvaltningsdomstolarna	140	70	53
Lönekostnad per timme (kr)	300	300	300
Antalet timmar per fall	4	4	4
Kostnad (mnkr)	0,17	0,08	0,06

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserad på intervjusvar.

Slutsatsen är i huvudsak att kostnaderna på grund av ökad måltillströmning och ny rättsbildning inte i sig leder till stora kostnadsökningar för de offentliga förvaltningarna. Men domstolsprocesser kan också innebära alternativkostnader för enskilda personer i termer av förlorad arbetsinkomst, samt kostnader för juridiska ombud.

4.4.3 Sammanlagda kostnader för förvaltning och rättsbildning

I Tabell 11 redovisas de sammanlagda kostnaderna för förvaltning och rättsbildning som bedöms uppstå till följd av inkorporering och de olika initiala implementeringsåtgärderna. En översikt av kostnaderna över tid för perioden finns i bilaga 5.

Tabell 11 Sammanlagda kostnader för förvaltning och rättsbildning⁶⁵

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Kostnad för ökad handläggning och omprövning (mnkr)	270	135	67,5
Kostnad för verksamhetsförändringar (mnkr)	80	50	20
Kostnad för ökat antal rättsprocesser (mnkr)	6,1	3	2,3
Kostnader för förvaltning att skriva yttranden till förvaltningsdomstolen (mnkr)	0,17	0,08	0,06
Totalt (mnkr)	356,27	188,08	89,86

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserad på intervjusvar.

Not: I tabellen summeras kostnaderna för förvaltning och rättsbildning, dvs. kostnaderna som framgår i tabell 7, tabell 8, tabell 9 och tabell 10.

4.5 Ekonomiska konsekvenser på kort sikt fördelade efter aktörer

I detta avsnitt redovisas de ekonomiska konsekvenserna på kort sikt för staten, landstingen, kommunerna och enskilda.

⁶⁵ Exklusive kostnader för enskilda som redovisas i avsnitt 4.5.4.

4.5.1 För staten

Nedan sammanställs de kostnader från avsnitt 4.4 som antas bekostas av staten. Tabell 12 visar effekterna för de offentliga finanserna som detta innebär.

Tabell 12 Kostnader för myndigheter

	Låta implementeringen ske	Understöddja implementeringen	Säkerställa implementeringen
Anslag till Barnombudsmannen	0	18	24
Kostnader för vägledning	5	7	12
Kostnader för utredning	4,1	8,2	12,3
Resekostnader för utbildning	0	5	8
Kostnader för verksamhetsförändringar	80	50	20
Domstolskostnader	6,1	3	2,3
Summa (mnkr)	95,2	91,2	78,6

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervjusvar.

Utöver dessa kostnader beräknas staten få ökade alternativkostnader då myndighetspersonal behöver omfördela sin tid från ordinarie arbetsuppgifter till utbildning. Tabell 13 redovisar dessa kostnader.

Tabell 13 Alternativkostnad för utbildningsinsatser

	Låta implementeringen ske	Understöddja implementeringen	Säkerställa implementeringen
Alternativkostnad för utbildningsinsatser	0	24	41

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervjusvar.

4.5.2 För landstingen

De ökade kostnaderna för landstingen uppskattas bestå av resekostnader samt alternativkostnader för utbildning av personal (Tabell 14).

Tabell 14 Kostnader för landstingen

	Låta implementeringen ske	Understöddja implementeringen	Säkerställa implementeringen
Alternativkostnad för utbildning	0	12	21
Resekostnad för utbildning (mnkr)	0	2	4

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervjusvar.

4.5.3 För kommunerna

Kostnaderna för kommunerna består i huvudsak av utökade handläggningstider inom socialtjänsten (Tabell 15).

Tabell 15 Kostnader för kommunerna

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Kostnad för längre handläggning och omprövning (mnkr)	270	135	67,5
Resekostnad för utbildning (mnkr)	0	27	45
Kostnad för yttranden i förvaltningsprocesser (mnkr)	0,2	0,1	0,1
Summa (mnkr)	270,2	162,1	112,6

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervjusvar.

Kommunerna beräknas även få betydande alternativkostnader då personalen lägger tid på utbildning (Tabell 16).

Tabell 16 Alternativkostnad för utbildning

	Låta implementeringen ske	Understödd implementeringen	Säkerställa implementeringen
Alternativkostnad för utbildning (mnkr)	0	137	238

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervjusvar.

4.5.4 För enskilda

En ytterligare aspekt av rättsbildningsprocessen är hur privatpersoner driver ärenden inom processen. Inom förvaltningsrätten är det ofta enskilda som driver frågan själva, medan det i tvistemål och brottmål är vanligare att anlita juridiska ombud eller företrädare. Detta medför inte kostnader för det offentliga, men alltså kostnader för privatpersoner. För att få en överblick över hur stor en sådan kostnad skulle kunna vara antar Ramböll att det i 25 procent av fallen anlitas någon form av juridiskt biträde eller ombud. Vidare antar Ramböll att ombudet i genomsnitt debiterar 20 timmar per fall till en kostnad av 1 600 kr per timme (Tabell 17).

Tabell 17 Kostnader för enskilda

	Låta implementeringen ske	Understödda implementeringen	Säkerställa implementeringen
Antalet mål till förvaltningsdomstolarna	100	50	38
Lönekostnad per timme (kr)	1 600	1 600	1 600
Timmar per fall	20	20	20
Kostnad (mnkr)	3,2	1,6	1,2

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervjusvar.

4.6 Sammanfattning av effekter på offentliga finanser

Tabell 18 visar Rambölls samlade bedömning av kostnaderna för de tre scenarierna. De kostnader som framgår av tabellen är summan av kostnaderna för implementeringsåtgärder (se Tabell 6) och kostnaderna för förvaltning och rättsbildning (se Tabell 11). En översikt av kostnaderna över tid finns i bilaga 5.

Tabell 18 Sammanlagda effekter på offentliga finanser per scenario

		Totalt
Låta implementeringen ske	Sammanlagda kostnader (mkr)	365,4
	Sammanlagda kostnader, exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	365,4
Understödda implementeringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	428,3
	Sammanlagda kostnader, exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	255,3
Säkerställa implementeringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	495,2
	Sammanlagda kostnader, exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	195,2

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervjusvar.

Not: I tabellen summeras kostnaderna för implementeringsåtgärder samt för förvaltning och rättsbildning, dvs. Kostnaderna som framgår i tabell 6 och tabell 11.

Tabell 19 redovisar de sammanlagda kostnaderna per förvaltningsnivå.

Tabell 19 Sammanlagda offentligfinansiella kostnader efter förvaltningsnivå

		Låta implemen- teringen ske	Understöddja implemen- teringen	Säkerställa implementeringen
Offentligfinansiella kostnader exkl. alternativkostnader	Myndigheter	95,2	91,2	78,6
	Landsting	0	2	4
	Kommuner	270,2	162,1	112,6
Kostnad exkl. alternativkostnad		365,4	255,3	195,2
Alternativkostnader för utbildning	Myndigheter	0	24	41
	Landsting	0	12	21
	Kommuner	0	137	238
Total kostnad (mnkr)		365,4	428,3	495,2

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserat på intervju svar.

Not: I tabellen summeras kostnaderna för respektive förvaltningsnivå, dvs. tabell 12, tabell 13, tabell 14, tabell 15 och tabell 16.

4.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

Det saknas utvärderingar av de samhällsekonomiska effekterna från andra länder som inkommererat barnkonventionen. Därtill har varken sakområdesexperter eller myndighetsföreträdare med säkerhet kunna uttala sig om de samhällsekonomiska konsekvenserna. Men erfarenheter av inkommerering i andra länder har visat att den upplevs stärka ställningen för barns rättigheter och medföra att barns rättigheter förs in i nationell lag och policyer.⁶⁶ Om inkommereringen innebär att barns rättigheter genomsyrar den offentliga förvaltningens kontakt med barn är det en positiv samhällselig konsekvens.

Regeringen bedömer att inkommereringen ökar medvetenheten om barns rättigheter och sänker kostnaderna, eftersom barns behov kan tillgodoses i ett tidigt skede.⁶⁷ Ramböll delar delvis denna bedömning, men anser att de möjliga positiva samhällsekonomiska konsekvenserna styrs av hur staten inför konventionen. Det är inte inkommereringen av lagen som leder till att barns behov tillgodoses i ett tidigt skede, utan de faktiska förändringar i förvaltningen som möjligtvis kommer ske till följd av inkommereringen.

Utöver de direkta effekterna på de offentliga finanserna, som uppskattats ovan, kan inkommereringen även få effekter på lång sikt. Rambölls bedömning är att det saknas tillräckliga underlag för att kvantifiera de långsiktiga effekterna av inkommereringen, men följande resonemang bedöms vara relevant.

De långsiktiga konsekvenserna är en följd av hur barnkonventionen implementeras på kort sikt. Med andra ord kommer långsiktiga effekter bero på vilken förändring

⁶⁶ Lundy, L, Kilkelly, U, Byrne, B and Kang, J (2012): The United Nations Convention on the Rights of the Child: A study of legal implementation in 12 countries. London: UNICEF-UK.

⁶⁷ Regeringen (2017): Lagrådsremiss, Inkommerering av FN:s konvention om barnets rättigheter s. 99.

som sker i förvaltningen, inom vilka områden prejudicerande domar kommer att falla, samt hur domsluten faller. De långsiktiga effekterna kan delas in i två kategorier:

- offentliga utgifter och
- samhällsekonomiska nyttor

Den förstnämnda kategorin består av konkreta utgifter som det offentliga får till följd av hur barnkonventionen kommer att behandlas och den sistnämnda innebär kostnadsbesparingar. För att illustrera dessa presenteras två exempel nedan:

Exempel 1: Artikel 28 i barnkonventionen lyder *Varje barn har rätt till utbildning. Grundskolan ska vara gratis*. Låt oss anta att inkorporeringen leder till att förvaltningen systematiskt kommer att verka för att erbjuda utbildning till barn till EU-migranter på ett sätt man inte gör i dag.⁶⁸ Detta skulle leda till att fler barn går i skolan vilket innebär ökade utgifter. Det är sannolikt att dessa barn på sikt får bättre möjligheter till vidareutbildning, förvärvsarbete och god hälsa än om de inte får någon utbildning. Detta skulle kunna leda till kostnadsbesparingar på längre sikt då färre insatser skulle vara nödvändiga (till exempel sjukvård och arbetslöshetsersättning). Om fler barn kommer att få rätt till skolgång och hur många barn det rör sig om beror antingen på om inkorporeringen (i kombination med initiala implementeringsåtgärder) leder till en ny tolkning av barnkonventionen, eller på om ett rättsfall etablerar ny praxis i frågan.

Exempel 2: Artikel 2 i barnkonventionen lyder *Alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras*. Låt oss anta att artikeln används för att driva en rättsprocess mot kommuner som erbjuder skola och vård med sämre villkor än andra kommuner. Exempelvis har barn med yngre syskon i vissa kommuner rätt till färre timmar i förskolan än i andra kommuner, vilket skulle kunna leda till att ett fall tas upp i domstol. Om domstolarna går på den målsägandes linje kan det få konsekvenser för kommunernas ekonomi. För de kommuner som i ett sådant läge skulle behöva utöka antalet förskoletimmar skulle kostnaderna öka. Att barn får tillgång till förskola i större omfattning skulle emellertid kunna innebära att föräldrarna kan förvärvsarbeta i högre utsträckning, vilket är en samhällsekonomisk vinst.

⁶⁸ I Unicef och Barnrättscentrums beskrivs insatserna för att erbjuda skolgång för papperslösa barn som *ad hoc* och *inte tillfyllest*. Unicef & Barnrättscentrum [Stockholms Universitet] (2015): Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige? En rättsvetenskaplig undersökning av minderåriga unionsmedborgares rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd s. 44.

5 Referenser

Asher, Herbert B. (1976): Causal modeling. No. 1–8. Sage.

Barnombudsmannen (2016): Kartläggning inom uppdraget Kunskapslyftet.
<https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/kartlaggning-inom-uppdraget-kunskapslyftet.pdf>

Barnrättighetsutredningen (2016): Barnkonventionen blir svensk lag, Barnrättighetsutredningens slutbetänkande (SOU 2016:19).

Bårdsen, Arnfinn (2016): Barnekonvensjonen i Høyesteretts praksis.

Domstolsverket (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

Förenta nationerna, (2015): Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/5, art 7.

Förvaltningsdomstolen i Umeå (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

Josefsson, Jonathan (2017): Children's Rights to Asylum in the Swedish Migration Court of Appeal, *International Journal of Children's Rights*, 1(29):85–113.

Justitiekanslern (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

Justitieombudsmannen (2016): Remissvar till SOU 2016:19.

SKL (2017): Personalen i kommuner och landsting. Tabell anställda per verksamhetsområde, kommun och landsting/region, 2016.
<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/personalenidiagramochsiffror.850.html>

Lagrådet (2016): Lagrådets yttrande till regeringens förslag om inkorporering av Förenta nationernas konvention om barns rättigheter, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-09-06.

Lundy, L., Kilkelly, U., & Byrne, B. (2013): Incorporation of the United Nations Convention on the Rights of the Child in Law: A Comparative Review. *International Journal of Children's Rights*, 21(3), ss. 442–463.

Lundy, L, Kilkelly, U, Byrne, B and Kang, J (2012): The United Nations Convention on the Rights of the Child: A study of legal implementation in 12 countries. London: UNICEF-UK.

Mapsec (2016): Konsekvensanalys av inkorporering av Barnkonventionen i svensk lagstiftning, Rapport till Barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19).

Migrationsverkets (2016): Remissvar till SOU 2016:19 (dnr 1.4.1-2016-56721).

Migrationsverket (2016): Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus (dnr 1.3.4-2016-181383).

Pais, Marta Santos, and Susan Bissell. (2006): Overview and implementation of the UN Convention on the Rights of the Child. *The Lancet* 367.9511 (2006): 689.

Ramböll (2016): New approaches to policy implementation. How public executives address the complexity of policy implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability.

Regeringen (2017): Budgetpropositionen för 2018, Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Regeringen (2017): Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/lagratsremiss/2017/07/inkorporering-av-fns-konvention-om-barnets-rattigheter/>

Regeringen (2017): Lagrådsremiss, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Regeringen (2011): Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen – en kartläggning, Socialdepartementet Ds 2011:37.

Regeringen (2012): Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2007–2012 (art.nr. S2012.007).

Regeringen (2017): Uppdrag att bedöma ekonomiska konsekvenser av inkorporering av barnkonventionen (dnr S2017/04186/FST).

Riksrevisionen (2016): Yttrande över SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag (dnr 2016-0434).

Rädda Barnen (2014): Ung röst 2014. <https://www.raddabarnen.se/Documents/Ung%20röst/ung-rost-2014-nationell-rapport.pdf>

Rädda Barnen (2017): Vad innebär det att barnkonventionen blir lag? https://www.raddabarnen.se/Documents/om-oss/barnkonventionen/barnkonvention-ska-bli-lag_2017.pdf

SFS 2005:716. *Utlänningslag*. Stockholm. Justitiedepartementet.

SFS 2012:744, *Förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket*, Stockholm. Justitiedepartementet. Statens offentliga utredningar (2016): Barnkonventionen blir svensk lag, Barnrättighetsutredningens slutbetänkande (SOU 2016:19).

Unicef & Barnrättscentrum [Stockholms Universitet] (2015): Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige? En rättsvetenskaplig undersökning av minderåriga unionsmedborgares rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd.

Unicef (u.å): Barnkonventionen.
<https://unicef.se/barnkonventionen/las-texten>

Unicef (u.å) Vad menas med inkorporering och transformering?
<https://unicef.se/fragor/vad-menas-med-inkorporering-och-transformering>

Årsredovisningar

Barnombudsmannen (2017): Årsredovisning 2016.
<https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/barnombudsmannens-arsredovisning-2016.pdf>

Domstolsverket (2017): Årsredovisning 2016. [Sveriges domstolar]
http://www.domstol.se/Publikationer/Arsredovisning/arsredovisning_2016_sverige_sdomstolar.pdf

Inspektionen för vård och omsorg (2017): Årsredovisning 2016 Inspektionen för vård och omsorg.
<https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/informationsmaterial/arsredo-visning-2016-ivo.pdf>

Kriminalvården (2017): Årsredovisning 2016.
<https://www.kriminalvarden.se/globalassets/publikationer/ekonomi/kriminalvarden-s-arsredovisning-2016.pdf>

Kronofogden (2017): Årsredovisning 2016.
<https://www.kronofogden.se/download/18.28b9f2671590d52c89bce57/1488195610060/%C3%85rsredovisning+Kronofogden+2016.pdf>

Migrationsverket (2017): Årsredovisning 2016 Migrationsverket.
<https://www.migrationsverket.se/download/18.4100dc0b159d67dc6142a4e/1487775100129/%C3%85rsredovisning+2016.pdf>

Myndigheten för delaktighet (2017): Årsredovisning 2016 Myndigheten för delaktighet.
<http://www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2017/2017-1-arsredovisning-2016.pdf>

Polisen (2017): Årsredovisning 2016.
<https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Arsredovisningar/01%20Polisen%20nationellt/Polisens-arsredovisning-2016.pdf>

Skolinspektionen (2017): Statens skolinspektion Årsredovisning 2016.
<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/regeringsrapporter/arsredovisningar/arsredovisning-2016.pdf>

Skolverket (2017): Skolverkets årsredovisning 2016.
https://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fs-kolbok%2Fwtpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf3751.pdf%3Fk%3D3751

Statens institutionsstyrelse (2017): SiS Årsredovisning 2016.
<https://www.stat-inst.se/globalassets/arsredovisningar/sis-arsredovisning-2016.pdf>

Åklagarmyndigheten (2017): Årsredovisning 2016.
<https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/planering-och-uppfoljning/arsredovisningar/arsredovisning-2016.pdf>

Intervjuade personer

Tabell 20 Intervjupersoner, organisation

Organisation	Typ av intervju	Kontaktperson	Kontaktpersonens roll
Barn- och elevombudet	Skriftlig	Thomas Nyström	Kanslichef
Barnombudsmannen	På-plats	Anita Wickström, Anna Karin Hildingsson	Barnombudsman respektive utredningschef
Botkyrka kommun	Skriftligt	Pardip Singhru	Utvecklingsledare, samhällsutveckling
Diskrimineringsombudsmannen	Skriftlig	Katarina Rydberg	Stabschef
Domstolsverket	Telefon/Skriftlig	Jan Lindgren, Anders Olofsson	Jurist respektive biträdande rektor för Domstolsakademin
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	Skriftlig	Linnéa Melander	Medlem av Generaldirektörens stab
Kriminalvården	Skriftlig	Eric Leijonram	Chef sektionen för verksjuridik
Kronofogdemyndigheten	Skriftlig	Jens Haggren	Verksjurist
Migrationsverket	Telefon	Sverker Spaak, Marina Thorén	Processledare respektive controller
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)	Telefon	Karin Juhlén	Jurist
Polismyndigheten	Telefon	Kerstin Dejemyr	Verksamhetsspecialist, nationella operativa avdelningen, UC mitt
Skolinspektionen	Skriftlig	Christina Ridderman Karlsson	Enhetschef, rättsenheten
Skolverket	Telefon	Sofia Kalin	Jurist på avdelningen för juridik, enheten för skoljuridik
Socialstyrelsen	Telefon	Henrik Ingrid	Socialstyrelsens samordnare för barn och unga
Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)	Skriftlig	Ola Hendar	Samordnare vid stabsavdelningen
Statens institutionsstyrelse	Telefon	Johanna Nilsson	Verksjurist
Stockholms stad	skriftligt	Catharina Gyllencreutz	Stadsjurist, stadsledningskontoret
Uppsala kommun	Telefon	Caroline Strömbäck	Utvecklingsledare, kommunledningskontoret social hållbarhet
Växjö kommun	Skriftligt	Henrik Mohlin	Förvaltningssekreterare vid omsorgsförvaltningen
Åklagarmyndigheten	Skriftlig	Marianne Ny, Lisa Waltersson	Överåklagare resp. extra åklagare
Örebro kommun	Telefon	Sara Gustavsson	Folkhälsoplanerare
SKL	På plats	Elizabeth Englundh, Hampus Allerstrand, Per Sedigh	Sakkunnig barnets rättigheter resp. jurist resp. ekonom

Tabell 21 Intervjupersoner, sakområdesexperter

Namn	Organisation
Rebecca Stern Thorburn	Juridiska fakulteten, Uppsala universitet
Ingrid Engdahl	Barn- och ungdomsvetenskapen, Stockholms universitet
Pernilla Leviner	Barnrättscentrum, Stockholms universitet
Jonathan Josefsson	Tema barn, Linköpings universitet
Kirsi Laakso Utvik (telefonintervju)	Förvaltningsrätten i Stockholm
Johan Vamstad	Ersta Sköndal Bräcke högskola
Elin Wernquist och Ida Hellrup	Barnrättsbyrån

Barns rättigheter i asylprocessen

I den svenska asylprocessen aktualiseras frågor om barns rättigheter främst i den juridiska beslutsprocessen om uppehållstillstånd.

Utlänningslagens rätt att resa in, vistas och söka uppehållstillstånd i Sverige regleras av utlänningslagen (2005:716). Asylsökande barns rättigheter regleras också genom Sveriges åtaganden gentemot internationella konventioner som europakonventionen och barnkonventionen.

I utlänningslagen regleras barns rättigheter framför allt genom de två portalparagraferna 1:10 om barnets bästa och 1:11 om barns rätt att bli hörda. Paragrafen om barnets bästa säger att, *”I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver”*, och paragrafen om rätten att bli hörd att när *”ett barn berörs av ett beslut i ärendet skall, om det inte är olämpligt, barnet höras. Den hänsyn skall tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar”*.⁶⁹ Dessutom har barn en särskild prioritet i relation till paragraf 5:6 om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Men under den nu gällande lagen om tillfälliga begränsningar i uppehållstillstånd (20 juli 2016 – 19 juli 2019) har denna möjlighet begränsats.

Utlänningslagen är alltså en av de lagar som man transformerat för att tydligare knyta an till barnkonventionen. I synnerhet rör det sig om konventionens centrala artiklar: 3 och 12. Barns rättigheter har fått en mer framträdande roll i både lagstiftningen och Migrationsverkets riktlinjer. Trots detta visar forskningen att barns rättigheter i det faktiska beslutsfattandet är mycket begränsade. Barnets bästa har som motivering betydelse bara i en liten andel av fallen. I 82 procent av fallen i Migrationsöverdomstolen har man inte gjort någon utförlig beskrivning av barnets bästa⁷⁰, och i 79 procent av de undersökta fallen hos Migrationsverket har man inte heller gjort någon utförlig bedömning av barnets bästa⁷¹. Frågan om detta beror Barnkonventionens legala status är svår att besvara då forskning från Norge, där barnkonventionen har varit inkorporerad i lagen sedan 2003, visar en liknande situation.

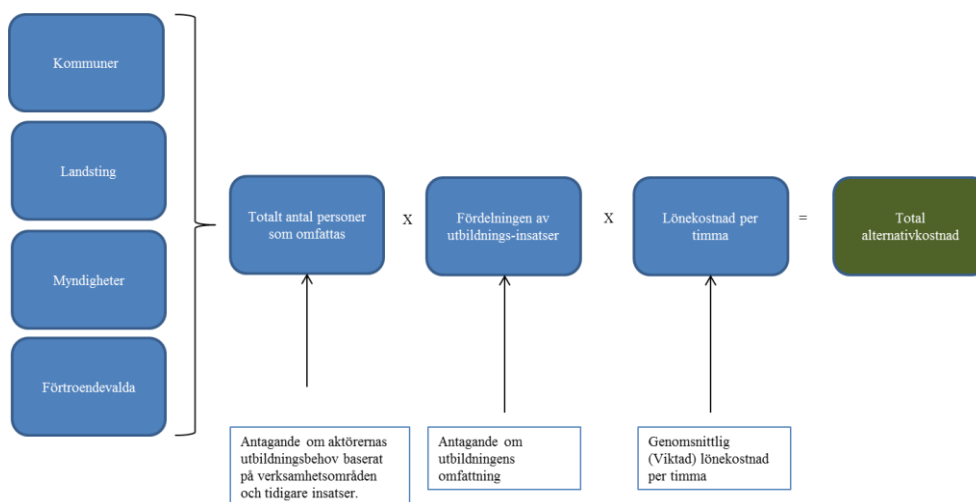
⁶⁹ SFS 2005:716. *Utlänningslag*. Stockholm. Justitiedepartementet.

⁷⁰ Josefsson, J. 2017, Children’s Rights to Asylum in the Swedish Migration Court of Appeal, *International Journal of Children’s Rights*, 1(29):85–113.

⁷¹ Migrationsverket (2016): Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus (dnr 1.3.4-2016-181383 s. 26).

Utbildningskostnader

Figur 7 Beräkningsmodell för utbildningskostnader



I första steget konstateras vilka aktörer som berörs av ett fortsatt kunskapslyft. Beräkningarna gäller den totala kostnaden för 2020, 2021 och 2022. Särskilda myndigheter⁷², anställda i kommuner och landsting, samt politiskt förtroendevalda⁷³ antas vara de aktörer som berörs. I nästa steg görs en bedömning av andelen anställda i behov av kunskapslyft. Behovet antas vara detsamma i samtliga scenarier och är delvis avräknat för att gälla *vissa yrkesgrupper*, delvis för att en andel av dessa yrkesgrupper redan antas ha tillgängliggjort sig kunskapen.

⁷² De myndigheter som antas beröras av utbildningen är Domstolsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Inspektionen för vård och omsorg, Skolinspektionen, Kronofogden, Konsumentverket, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samt Socialstyrelsen.

⁷³ Endast arvoderade förtroendevalda räknas in.

Tabell 22 Antagande om andelen anställda i behov av utbildning

Förvaltningsnivå	Totalt antal	Varav i behov av utbildning (procent)	I behov av utbildning
Kommun	678 363	40	271 345
Landsting	245 536	25	24 554
Stat (11 berörda myndigheter)	47 173	100	47 173
Förtroendevalda i kommun och landsting	1 780	100	1 780

Källa: Respektive myndighets årsredovisning för 2016, samt SKL:s personalstatistik.⁷⁴

Not: Antagandet om behov av utbildning är Rambölls bedömning.

Vi antar också att omfattningen av de offentligt anställda samt förtroendevaldas utbildningsbehov beror på implementeringsscenario.

Tabell 23 Antagande om utbildningsform

	Låta implementeringen ske	Understödd implementering (%)	Säkerställa implementering
Andel i webbutbildning (1 timme)		70	50
Andel i halvdagsutbildning (4 timmar)	–	30	30
Andel i heldagsutbildning (8 timmar)	–	–	20

Källa: Rambölls antagande.

Antal utbildningsinsatser uppdelat på de olika typerna framgår av tabellen nedan.

Tabell 24 Antalet utbildningsinsatser

	Låta implementeringen ske	Understödd implementering	Säkerställa implementering
Andel i webbutbildning (1 timme)	–	241 396	172 426
Andel i halvdagsutbildning (4 timmar)	–	103 456	103 456
Andel i heldagsutbildning (8 timmar)	–	–	68 970

Källa: Rambölls uppskattningar.

Slutligen beräknas den viktade genomsnittliga lönekostnaden per timme (263,75 kr). Denna multipliceras sedan med hur många persontimmar som beräknats gå till utbildning enligt de två föregående stegen. Här antar vi således att det finns en alternativkostnad för nedlagd tid som motsvarar lönekostnaden. Detta resulterar sedan i att en totalsumma för alternativkostnaden av utbildningsinsatserna estimeras.

⁷⁴ SKL (2017): Personalen i kommuner och landsting. Tabell anställda per verksamhetsområde, kommun och landsting/region, 2016.

Utöver dessa kostnader tillkommer vissa kostnader för resor. Vi antar att en tredjedel av de i halvdags- och heldagsutbildning behöver resa till och från utbildning. 1 000 kronor per resa används som schablonkostnad. Därutöver tillkommer även kostnader för BO att ta fram, anordna och koordinera utbildningarna. Dessa kostnader anta vara 21 miljoner kronor (6 miljoner kronor per år) respektive 36 miljoner kronor (9 miljoner kronor per år) under perioden.

Tabell 25 Kostnaden för utbildning

	Låta implementeringen ske	Understödd implementering	Säkerställa implementering
Kostnad för deltagande i webb-utbildning (1 timme), mnkr	–	64	45
Kostnad för deltagande i halvdagsutbildning (4 timmar), mnkr	–	109	109
Kostnad för deltagande i heldagsutbildning (8 timmar), mnkr	–	0	146
Summa kostnader för att delta i utbildning, mnkr	–	173	300
Resekostnader, mnkr		34	57
Anslag till BO för koordinering av utbildning, mnkr	–	18	24
Total kostnad för kunskapslyft 2020–2023, mnkr	–	225	381

Källa: Rambölls uppskattningar.

Kostnader för den rättsbildande processen

Kostnaderna för den rättsbildande processen antas huvudsakligen bero på ökad måltillströmning. De norska erfarenheterna pekar på att barnkonventionen återopas i migrationsärenden och brottmål. Även för de övriga områden som Barnrättighetsutredningens förslag lagtransformationsåtgärder inom är tänkbare områden för ökad tillströmning av ärenden, samt behov av nya vägledande domar. Dessa områden är förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade samt misshandelsbrott mot barn.

Det är inte möjligt att förutspå hur många extra rättsfall en inkorporering av barnkonventionen kommer att resultera i. Sakområdesexperter, Domstolsverket, samt de civila organisationer vi talat med har betonat hur osäker en sådan förutsägelse skulle vara. Därför har Ramböll utgått från de norska erfarenheterna för att uppskatta kostnaderna för den rättsbildande processen. I Norge har barnkonventionen återopats eller använts som underlag i 80 fall som nått högsta domstolen mellan 2003 och 2016.

Utgångspunkten är antalet fall i den högsta instansen varierar mellan de tre scenarierna. Vi antar att inkorporeringen föranleder 16, 8 respektive 6 fall i de olika scenarierna. Därefter utgår vi från Domstolsverket statistik för antalet mål i respektive instans 2016. Utifrån statistiken kan vi beräkna en multiplikator, dvs. hur många mål i näst högsta respektive första instans det går på varje mål i högsta instans. Antalet fall i respektive instans multipliceras sedan med den viktade genomsnittliga kostnaden för respektive domstol.

Tabell 26 Rambölls antagande om antalet mål till följd av inkorporering i tre scenarier

	Låta implementeringen ske	Understödja implementeringen	Säkerställa implementeringen
Mål i första instans	329	165	123
Mål i näst högsta instans	56	28	21
Mål i översta instans	16	8	6
Kostnad (mnkr)	6,1	3	2,3

Källa: Rambölls antagande och beräkningar utifrån Domstolsverkets statistik i Sveriges domstolars årsredovisning.

Tabell 27 Domstolarnas kostnader och belastning

Domstol	Genomsnittlig målkostnad
Tingsrätten	15 671 kr
Hovrätten	32 043 kr
Högsta domstolen	17 555 kr
Förvaltningsrätten	8 771 kr
Kammarrätten	16 222 kr
Högsta förvaltningsdomstolen	14 901 kr
Migrationsdomstolen	13 327 kr
Migrationsöverdomstolen	9 746 kr

Källa: Domstolsverket, Sveriges domstolars årsredovisning.

Kostnadsuppskattningar över tid 2020–2024

Tabell 27 Kostnader för implementeringsåtgärder över tid, 2020–2024

		2020	2021	2022	2023	2024	Summa
Låta implemen- teringen ske	Implementeringsåtgärder (mkr)	6,6	2,5	0	0	0	9,1
	Implementeringsåtgärder exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	6,6	2,5	0	0	0	9,1
Understödda implementeringen	Implementeringsåtgärder (mkr)	82,6	82,6	75	0	0	240,2
	Implementeringsåtgärder exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	24,9	24,9	17,3	0	0	67,2
Säkerställa implementeringen	Implementeringsåtgärder (mkr)	137,1	137,1	131,1	0	0	405,3
	Implementeringsåtgärder exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	37,1	37,1	31,1	0	0	105,3

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserad på intervjusvar.

Tabell 289 Kostnader för förvaltning och rättsprocess, 2020–2024

		2020	2021	2022	2023	2024	Summa
Låta implemen- teringen ske	Kostnader för förvaltning och rättsprocess	131,3	131,3	91,3	1,3	1,3	356,27
Understödda implementeringen	Kostnader för förvaltning och rättsprocess	70,6	70,6	45,6	0,6	0,6	188,08
Säkerställa implementeringen	Kostnader för förvaltning och rättsprocess	33	33	23	0,5	0,5	89,86

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserad på intervjusvar.

Tabell 30 Sammanlagda effekter på offentliga finanser, 2020–2024

		2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
Låta implemen- teringen ske	Sammanlagda kostnader (mkr)	137,9	133,8	91,3	1,3	1,3	365,4
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	137,9	133,8	91,3	1,3	1,3	365,4
Understödda implemen- teringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	153,2	153,22	120,62	0,62	0,62	428,3
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	95,6	95,6	63	0,62	0,62	255,3
Säkerställa implemen- teringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	170,1	170,1	154,1	0,5	0,5	495,2
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	70,1	70,1	54,1	0,5	0,5	195,2

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserad på intervjusvar.

Tabell 291 Sammanlagda kostnader för staten, landsting och kommun, 2020–2024

Staten		2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
Låta implemen- teringen ske	Sammanlagda kostnader (mkr)	47,82	43,72	1,22	1,22	1,22	95,2
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	47,82	43,72	1,22	1,22	1,22	95,2
Understödda implementeringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	48,87	48,87	16,27	0,60	0,60	115,2
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	40,87	40,87	8,27	0,60	0,60	91,2
Säkerställa implementeringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	44,89	44,89	28,89	0,46	0,46	119,6
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	31,23	31,23	15,23	0,46	0,46	78,6
Landsting		2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
Låta implemen- teringen ske	Sammanlagda kostnader (mkr)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Understödda implementeringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	4,67	4,67	4,67	0,00	0,00	14
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	0,67	0,67	0,67	0,00	0,00	2
Säkerställa implementeringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	8,33	8,33	8,33	0,00	0,00	25
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	1,33	1,33	1,33	0,00	0,00	4
Kommun		2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
Låta implemen- teringen ske	Sammanlagda kostnader (mkr)	90,04	90,04	90,04	0,04	0,04	270,2
	Sammanlagda kostnader, exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	90,04	90,04	90,04	0,04	0,04	270,2
Understödda implementeringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	99,69	99,69	99,69	0,02	0,02	299,1
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	54,02	54,02	54,02	0,02	0,02	162,1
Säkerställa implementeringen	Sammanlagda kostnader (mkr)	116,85	116,85	116,85	0,02	0,02	350,6
	Sammanlagda kostnader exkl. alternativkostnad för utbildning (mkr)	37,52	37,52	37,52	0,02	0,02	112,6

Källa: Rambölls uppskattning och antagande baserad på intervjusvar.

Regeringsuppdraget



Regeringen

Socialdepartementet

Regeringsbeslut

II:I

2017-07-20
S2017/04186/FST (delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att bedöma ekonomiska konsekvenser av inkorporering av barnkonventionen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag till lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Analysen ska avse de ekonomiska konsekvenser som en inkorporering av den redan ratificerade konventionen kan medföra. Analysen ska beakta de synpunkter som remissinstanserna har lämnat på Barnrättighetsutredningens betänkande (SOU 2016:19).

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget analysera förslagens förväntade samhällsekonomiska nyttor och kostnader samt beräkna förslagens offentligfinansiella effekter.

Statskontoret ska samråda med Domstolsverket, Migrationsverket och de övriga remissinstanser som har lämnat synpunkter på de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna under remitteringen av betänkandet. Domstolsverket och Migrationsverket ska bistå Statskontoret med underlag och upplysningar som Statskontoret behöver för att genomföra uppdraget. Statskontoret ska samråda med andra myndigheter som Statskontoret bedömer relevant.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 oktober 2017.

Redovisningen ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 91
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Ärendet

Regeringen beslutade den 6 juli 2017 om lagrådsremissen Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter (dnr S2017/03980/FST). I lagrådsremissen aviserar regeringen att en fördjupad analys av förslagets ekonomiska konsekvenser ska göras inför regeringens beslut om proposition.

Analysen ska utgöra ett underlag till regeringen i den vidare behandlingen av inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

På regeringens vägnar



Anna Ekström



Linnéa Johansson

Likalydande till
Domstolsverket
Migrationsverket

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet/DOM, SIM
Finansdepartementet/BA, OFA SFÖ
Regeringskansliets förvaltningsavdelning