

Det familjehemsplacerade barnet som rättighetsbärare.

En utgångspunkt i det sociala arbetet med barn och ungdomar.

Titti Mattsson

Kunskap om och förståelse för det mänskliga rättighetsperspektivet är centralt i arbetet med utsatta samhällsgrupper. Dels är det frågan om vikten av att hjälpa den enskilde att tillvarata sina grundläggande rättigheter, dels rör det vikten av att tillse att man som handläggare/vårdgivare, med därtill knutna maktbefogenheter, inte kränker den enskildes grundläggande rättigheter. Kunskap om de dokument som formulerar de mänskliga rättigheterna är därför betydelsefullt på flera sätt för den som arbetar med familjehemsplacerade barn. Här finns en rad olika internationella dokument att beakta för personer verksamma inom den sociala barnvården, från allmänna rättighetskataloger till regelverk som är tillämpliga särskilt för familjehemsvården. I artikeln belyser jag fem dylika dokument som avser att tillgodose det familjehemsplacerade barnets rättstrygghet.

Titti Mattsson är jur.dr och lektor i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet samt vid Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet. I sin nuvarande forskning studerar hon familjehemsplacerade barns rättsliga ställning. Forskningsarbetet ingår i forskningsprogrammet Barn som aktörer, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond, Kulturdonationen. Artikeln bygger på delar av en kommande bok om barn i familjehem (våren 2006). Kontakt: Titti.Mattsson@jur.lu.se eller Juridiska fakulteten, Lunds universitet, Box 207, 221 00 Lund.

Inledning

Den svenska sociallagstiftningen grundas på en balansgång mellan å ena sidan krav på flexibilitet i beslutsfattandet och å andra sidan krav på ett fullgott rättsskydd. Lagens ramkaraktär tycks ge utrymme för stora möjligheter till olika lösningar i varje enskilt fall. Det är också en tanke hos lagstiftaren, eftersom varje barn är unikt liksom varje fall är unikt. En tillämpning av de grundläggande må-

len i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) skall möjliggöra en fokusering på den enskilda människans situation och behov. Begrepp som barnets bästa kan bara förstås i sin kontext och i sitt unika sammanhang. Vad som är barnets bästa för det familjehemsplacerade barnet behöver inte vara barnets bästa i ett annat sammanhang. Vidare bör vad som är barnets bästa kunna variera betydligt från barn till barn.

Möjligheten till *flexibilitet* är därför betydelsefull för att uppnå välfärd för det enskilda barnet.

Samtidigt som SoL ger betydande utrymme för lokala lösningar, finns det också begränsande ramar i denna lag och i tillhörande reglering. Barn, liksom vuxna, har ett grundläggande, lagreglerat rättsskydd vid myndighetskontakt. Den offentlig-rättsliga regleringen styr en betydelsefull del av människors tillvaro och innefattar t.ex. vår grundlagstiftning, förvaltningslagen (1986:223), förvaltningsprocesslagen (1972:291) och sekretessregleringen. Dessa lagar formar ett grundläggande rättsskydd för medborgarna i ärenden och mål som rör den enskildes personliga förhållanden. Där in går t.ex. regler om saklighet, opartiskhet och likabehandling vid beslutsfattande, rätt till delaktighet och medinflytande för berörda parter, krav på insyn och tillsyn av beslutande organ samt möjligheter att överklaga ett beslut. Tillsammans med bestämmelser i SoL och i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52, LVU) ger dessa regler vid handen krav på formell *rätts-säkerhet*. Den formella rätts-säkerheten skapar i sin tur förutsättningar för att även uppnå materiell rätts-säkerhet, i form av rättvisa och goda beslut för den enskilde.

Kraven på *flexibilitet* å ena sidan och *rätts-säkerhet* å den andra skapar ett visst spänningsfält, inom vilket handläggaren/vårdgivaren ska hålla sig. Den kritik som stundom framkommer om brister i familjehemsvården vittnar om svårigheten att upprätthålla denna balans. En vägledning kan då vara de *grundläggande rättigheter* som familjehemsplacerade barn har tillerkänts i internationell rätt. Det finns anledning att öka medvetenheten om de internationella dokumenten. Dessa har blivit allt mer väsentliga som rättsliga dokument i svensk rätt. Det finns sedan några år tillbaka en allmän tendens hos rättstillämpare att tillskriva sådana internationella regelverk som är ett uttryck för allmänna principer om grundläggande rättigheter ökad betydelse (Ketscher, s. 30). Med denna kunskap kan socialtjänsten med större trygghet än annars nyttja de möjligheter till flexibilitet som rådande ramlagstiftning ger utrymme för, utan att rätts-säkerhetskraven får vika. I en kommande bok behandlar jag vilka generella principer och perspektiv som bör vara utgångspunkter vid handläggning och beslut som rör familjehemsplacerade barn och ungdomar. I den här artikeln ger jag en koncentrerad beskrivning av synen på barnet som rättighetsbärare genom att behandla fem internationella dokument som uttrycker rätts-trygghet för familjehemsplacerade barn.

Europakonventionen

Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Dess artiklar med tillhörande rättspraxis har numera en betydelsefull inverkan på den svenska socialtjänsten och arbetet med utsatta barn. Förutsättningarna för familjehemsplacerade barn har flera gånger behandlats av Europadomstolen. (Se t.ex. Olsson mot Sverige I; Eriksson mot Sverige; Margareta och Roger Andersson mot Sverige; Olsson mot Sverige II; Paulsen-Medalen och Svensson mot Sverige)

Den främsta grunden för prövningar rörande familjehemsplacerade barn är artikel 8 i Europakonventionen. Denna artikel har som huvudsakligt syfte att skydda den enskildes privat- och familjeliv mot godtyckliga ingripanden av det allmänna. Bestämmelsen lyder enligt följande:

"Var och en har rätt till respekt för sitt privat och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter."

Enligt artikeln får det allmänna inte inskränka i familje- och privatlivet annat än i särskilda fall. Till skyddade områden för familjelivet avses rätten att ha vårdnaden om sitt barn och rätten att utöva umgänge med barnet. Att flytta ett barn från sin familj är förenligt med konventionen endast i de fall där det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att skydda barnets intressen. Staternas utrymme för att skydda familjelivet enligt de nationella reglerna är stort på det här området. Endast om det föreligger synnerliga skäl anses staternas grunder för omhändertagande vara utanför den s.k. "margin of appreciation" som medför kritik av domstolen. Genom den omfattande rättspraxis på området som utvecklats genom åren har det också kommit att uppställas krav på att det skall föreligga en relevant och tillräcklig grund (Kilkelly, s. 263f). Det uppställs därmed ett pro-

portionalitetskrav av domstolen.

Artikel 8 reglerar inte endast den materiella rätten, utan det är sedan länge erkänt att artikeln även tillhandahåller processuella rättigheter. Barn har erkänts vara i behov av visst processuellt skydd när det gäller rätten att få komma till tals i mål och ärenden som rör barnet. Vidare har barn tillerkänts rätt att få ha ett medinflytande i vissa fall på beslut avseende regler som gäller föräldrars vårdnad och umgänge med barnet. Härutöver kan artikel 6 i Europakonventionen nämnas. Enligt denna artikel är var och en, vars civila rättigheter och skyldigheter är föremål för prövning, "berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag." Genom Europadomstolens avgöranden har bl.a. utvecklats en rättspraxis att artikel 6 kräver att myndigheter och domstolar i mål och ärenden som rör den enskildes civila rättigheter tillhandahåller möjligheter för den enskilde att få uttrycka sig muntligen. Artikel 6 ger också den enskilde rätt till de generella regler som skall tillgodose medborgarens rättsskydd gentemot myndigheter, såsom regler om kommunikation, partsinsyn, beslutsmotivering, underrättelse av beslut och överklaganderätt. Däremot saknas ännu rättspraxis rörande de särskilda krav som bör ställas på de processuella reglerna när det gäller barn. Barn har begränsad förmåga att tillvarata sina intressen i handläggning av mål och ärenden, och de behöver därför ett särskilt anpassat processuellt skyddsnät för att ha ett fullgott rättsskydd.

(Mattsson, 2002) Sådana återfinns emellertid i de svenska sociallagarna, där SoL och LVU bl.a. medger särskilda representanter för barn i LVU-processen och ger barn rätt att få föra sin talan vid 15 års ålder.

Barnkonventionen

Det finns en målsättning att alla beslut som rör barn på något sätt i Sverige skall präglas av barnkonventionen (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99: SoU6, skr. 2003/04:47). Konventionen syftar till att synliggöra barns grundläggande rättigheter och uppmärksamma staterna på skyldigheten att tillse att dessa rättigheter och behov tillgodoses. Vissa artiklar är allmänt formulerade och omfattar barn i alla olika typer av situationer. Exempelvis framgår av artikel 3 att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Artikel 12 uttrycker vidare vikten av att låta barnet få komma till tals i alla frågor som rör barnet samt skyldigheten att beakta vad barnet framför. Inflytandet får tillåtas variera beroende på barnets ålder och mognad, där dessa kriterier skall tillmätas lika stor betydelse (Van Bueren, 1995, s. 136).

Andra artiklar är tillämpliga främst i det sociala arbetet. Artikel 20 är exempel härpå. Av artikeln framgår det offentliga skyldighet att tillgodose barns behov av skydd, bistånd och annat boende i fall där barn inte kan bo i sitt ursprungliga hem. Formerna för och omfattningen av stödåtgärder och andra insatser specificeras inte, förutom att staten skall tillhandahålla *alternativ omvårdnad*. Därutöver exemplifieras i artikeln vad sådan vård kan

bestå av. Familjehem ingår i denna exemplifiering.

Sista meningen i artikel 20.3 uttrycker kravet på ett hänsynstagande till barnets bakgrund vid val av placering. Där stadgas att "[D]å lösningar övervägs skall vederbörlig hänsyn tas till önskvärdenheten av kontinuitet i ett barns uppfostran och till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund." Syftet med denna mening var att försöka konkretisera, ge ett innehåll till vad som bör vara i linje med barnets bästa i placeringsfrågan, och därmed förenligt med artikel 3 (Detrick, 1992, s. 303, Detrick, 1999, s. 337).

I artikel 9.3 behandlas familjehemsplacerade barns umgängesrätt med sina föräldrar. Här stadgas att [K]onventionsstaterna skall respektera rätten för det barn som är skilt från den ena eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa." Kommunen har skyldighet att aktivt sörja för det familjehemsplacerade barnets umgängesrätt (jfr SOU 1997:116, s. 230f).

Av artikel 24.1 framgår barns rätt till hälso- och sjukvård. Enligt bestämmelsen har barn rätt att "åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering". Strävan mot god hälsa gäller alla barn, oavsett om vederbörande är familjehemsplacerat eller ej. Rätten till utbildning regleras i artiklarna 28-29. Tillgängligheten för alla betonas särskilt. Utbildningsmålet kan därmed jämföras med hälso-målet. För staterna innebär artiklarna om rätten till utbildning skyldigheten

att tillse att utbildning når alla barn. För de som arbetar med familjehemsplacerade barn innebär detta krav att säkerställa dessa barns utbildning.

I artikel 25 uttrycks rätten för familjehemsplacerade barn att få en översyn av den vård och behandling som barnet får samt av samtliga andra omständigheter som rör barnets placering.

Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption

Utöver den ganska allmänt hållna barnkonventionen finns ett FN-dokument som riktar sig särskilt till familjehemsplacerade barn, Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption från 1986.

I detta dokument återfinns bl.a. en konkretisering av begreppet barnets bästa i artikel 5.

"In all matters relating to the placement of a child outside the care of the child's own parents, the best interests of the child, particularly his or her need for affection and right to security and continuing care, should be the paramount consideration."

Till skillnad från artikel 3 i barnkonventionen, där ju principen om barnets bästa också stadgas, preciseras i den citerade artikeln vad som är särskilt centralt vid fastställandet av barnets bästa. Det är för det första behov av *kärlek*, för det andra behov av *trygghet* och för det tredje behov av *var-*

aktig omvårdnad. Man kan fråga sig varför det finns en specificering av vad som är centralt för att uppnå principen om barnets bästa i deklARATIONEN men inte i konventionen. Deklarationen artikel 5 ger en förståelse för begreppet barnets bästa som konventionens artikel 3 saknar. En orsak kan vara den begränsade grupp barn som omfattas av den här deklARATIONEN. Familjehemsplacerade barn är en ytterst utsatt grupp där kärlek, trygghet och omvårdnad i många fall är särskilt betydelsefullt. Samtidigt är det rimligt att uppfatta dessa tre mål som ytterst centrala för alla barn. Kanske hade en exemplifiering av dessa och några andra mål kunnat ge artikel 3 i barnkonventionen en konkretare innebörd än den har i dag.

Av deklARATIONENS artikel 10 framgår att familjehemsplaceringar av barn skall regleras i lag. Artikel 6 uppställer vidare krav på utbildade handläggare i familjehemsärenden. Artikel 12 betonar barns rätt till medverkan. Där framgår följande:

"In all matters of foster family care, the prospective foster parents and, as appropriate, the child and his or her own parents should be properly involved. A competent authority or agency should be responsible for supervision to ensure the welfare of the child."

Bestämmelsen uttrycker krav på delaktighet för såväl barn som föräldrar i alla frågor rörande familjehemsplaceringen, i den mån som det är lämpligt. I fråga om familjehemsföräldrarna uppställs inget motsvarande lämplighetskrav. Andra meningen i nämnda artikel uttrycker krav på tillsyn av familjehemsplaceringen och motsvarar artikel 25 i barnkonventionen.

Resolution (77)33 on the Placement of Children

Inom Europarådet har utarbetats ett stort antal resolutioner och rekommendationer till medlemsstaterna i Europa, varav särskilt en resolution rör familjehemsplacerade barn. Resolution (77)33 on the Placement of Children tillkom i november 1977 och syftar till att tillförsäkra att placeringar av barn i familjehem och institutioner sker på bästa möjliga sätt i medlemsstaterna. Dokumentet uppställer direktiv för hur de nationella myndigheterna i respektive medlemsstat bör organisera familjehemsvården för barn, och vilka principer som bör grunda en sådan verksamhet.

De generella principerna framgår av första artikeln. Inledningsvis konstateras att barn inte bör placeras utom hemmet om andra åtgärder är tillräckliga, och att åtgärder för att hjälpa barnen bör kombineras med insatser för att komma till rätta med föräldrarnas problem. Därefter uppställs grundläggande krav på en familjehemsplacering. Dessa innefattar tydliga krav på att dels tillhandahålla en *generellt* sett trygg, känslfull och utvecklande miljö för det placerade barnet, dels att uppfylla de *särskilda* krav som varje barn behöver, beroende av barnets ålder, vårdbehov och närmiljö. I artikel 1.3 uttrycks vikten av fortsatt kontakt med den ursprungliga familjen, barnets behov av trygghet och kärlek, respekten för barnets integritet, en kontinuitet i barnets kulturella och sociala miljö samt en delaktighet i en lokal miljö.

Vidare framgår av artikel 1.5 kravet på att en vårdplan upprättas. Vårdpla-

nen skall grundas på en utredning av såväl det enskilda barnet som förutsättningarna i familjehemmet och baseras på en analys av möjliga lösningar att tillfredsställa barnets generella och särskilda behov. Särskilt betonas vikten av att planen innehåller ett beslut hur placeringen kan inledas på bästa sätt samt att uppföljning av planen sker och dokumenteras. Uppföljningen skall vara kontinuerlig och bör anpassas till barnets ålder och individuella behov. Ju yngre barnet är desto oftare bör uppföljning ske. Återföreningsprincipen betonas i artikel 1.6. Av olika vårdalternativ förespråkas i art. 2.13 att familjehem prioriteras.

Recommendation No R(87)6 on Foster Families

Det finns vidare en rekommendation från Europarådet rörande familjehem, Recommendation No R(87)6 on Foster Families från år 1987. I detta dokument rekommenderas medlemsstaterna att utverka ett regelverk rörande familjehem enligt vissa givna principer. Dessa principer, åtta till antal, framgår av en särskild appendix och är enligt följande.

För det första stadgar dokumentet att det bör finnas tillsyn av familjehemsverksamheten med syfte att tillse att placerade barn tillhandahålls tillräckliga emotionella och materiella förutsättningar lämpliga för deras utveckling. Särskilt ska beaktas av familjemedlemmarnas personliga förutsättningar att ta hand om barnet. När så behövs för barnets bästa skall den ansvariga myndigheten ingripa och stötta familjen. *För det andra* skall relationen mellan barnet och de

biologiska föräldrarna upprätthållas. Föräldrarna skall upplysas om barnets situation, om det inte är skadligt för barnets behov och intressen. *För det tredje* skall familjehemsföräldrarna ha befogenhet att utöva föräldraskapets skyldigheter i det dagliga vardagslivet och i akuta situationer. *För det fjärde* skall familjehemsföräldrarna, om möjligt, ges rätt att få uttrycka sin mening innan viktiga beslut skall fattas rörande det familjehemsplacerade barnet.

För det femte skall familjehemsföräldrarna efter en långvarig placering ges möjlighet att inom ramen för nationell lagstiftning få ansöka om utökat vårdnadskap, och när det är lämpligt, om den legala vårdnaden om barnet. *För det sjätte* skall en särskild prövning göras av myndighet eller domstol för det fall som ett barn har varit långvarigt placerad i ett familjehem och det föreligger oenighet om barnet skall få vara kvar i familjehemmet eller inte. *För det sjunde* skall beslut om ändring av vårdnad, omplaceringar och upphörande av vård enligt de tidigare nämnda principerna föregås av att berörda parter får uttrycka sin mening. Barnet skall få komma till tals om han eller hon har uppnått tillräcklig mognad i förhållande till det beslut som skall fattas. Beslutet, som skall fattas skyndsamt, skall grundas på vad som är i enlighet med barnets behov och intressen. Särskilt skall beaktas barnets relationer till sina föräldrar och familjehemsföräldrar. *För det åttonde* bör avtal som upprättas med familjehem vara i enlighet med ovan nämnda principer.

Avslutning

I den här artikeln har jag beskrivit fem internationella dokument som anger vissa ramar för familjehemsvården i Sverige. Betydelsen av dessa dokument bör inte underskattas. Även om gällande svensk lagstiftning uppställer vissa bestämmelser som formar familjehemsplacerade barns vardag, grundas den sociala barnvårdens verksamhet huvudsakligen på en ramlag som skall kompletteras genom tillämpning i det enskilda fallet. Vid första anblick verkar det finnas mycket utrymme för varierande lösningar och beslut av respektive tillämpare. Detta vore emellertid inte förenligt med offentlig verksamhet som skall grundas på krav om förutsebarhet och likabehandling. Det är därför angeläget att finna ytterligare utgångspunkter för att komplettera de ramar som gällande rätt ger vid handen.

Det finns då flera utgångspunkter att beakta. Barnet som en rättighetsbärare är en sådan. De internationella dokument som skall komplettera den svenska regleringen bör kunna ge viss vägledning för handläggaren respektive vårdgivaren inom familjehemsvården. Bl.a. fastslås där det familjehemsplacerade barnets rätt till skydd, kärlek, omvårdnad, utveckling och medbestämmande samt rätten att få komma till tals. Särskilda överväganden skall göras till vad varje enskilt familjehemsplacerat barn behöver, beroende av dess ålder, vårdbehov och närmiljö. Vidare framkommer rätten till en god hälso- och sjukvård och en lämplig utbildning. Det uppställs också rekommendationer för regler rörande familjehemmen. Utöver de i

artikeln nämnda artiklarna finns ytterligare artiklar som uttrycker vissa generella rättigheter, såsom rätten till likabehandling och rätten till icke-diskriminering. Dyliga artiklar överlåter jag till läsaren att själv studera. Till sammans med de rättigheter som barn tillerkänns i de nämnda internationella dokumenten ger den svenska sociallagstiftningen goda förutsättningar att åstadkomma den sociala trygghet som den har som målsättning att tillhandahålla det familjehemsplacerade barnet.

Referenser

- Detrick, S, i Detrick, S (ed.) (1992) *The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the "Travaux Préparatoires"*, Dordrecht.
- Detrick, S (1999) *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Dordrecht.
- Ketscher, K (2002) *Socialret. Almindelige principper. Retssikkerhed og administration. Grundværdier*, Köpenhamn.
- Kilkelly, U (1999) *The Child and the European Convention on Human Rights*, Vermont.
- Mattsson, T (2002) *Barnet och rättsprocessen*, Lund.
- Prop. 1997/98:182, Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rätt i Sverige.
- SOU 1997:116, Barnets bästa i främsta rummet.
- Skr. 2003/04:47 Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.
- Socialutskottets betänkande 1998/99:SoU6
- Van Bueren, G (1995) *The International Law on the Rights of the Child*, Dordrecht.
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Förvaltningsprocesslagen (1972:291)
- Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- FN:s konvention om barnets rättigheter
- FN:s deklaration om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption
- Europeiska konventionen om utövandet av barns rättigheter
- Resolution (77)33 on the Placement of Children
- Recommendation No R(87)6 on Foster Families
- Eriksson mot Sverige, dom 22.06.1989
- Margareta och Roger Andersson mot Sverige, dom 25.02.1992
- Olsson mot Sverige I, dom 24.03.1988
- Olsson mot Sverige II, dom 27.11.1992
- Paulsen-Medalen och Svensson mot Sverige, dom 19.02.1998.

Summary in English

The Human Rights Perspective in the work with foster-children

In this article a legal study of the question of the child's legal status as a foster-child is introduced. The project is a part of the research program Children as Legal Actors and is financed by the Bank of Sweden Tercentenary Foundation. A child may be placed in a foster-home according to the Social Service Act (2001:453) or the Care of Young Persons Act (1990:52). The goal of this legislation is to provide help or care for children in families that are considered problematic, as well as to children with problems of their own. A central question in the study is to what extent the legal framework allows the interests of the foster-child to be fulfilled when decisions are made concerning the child's individual needs. In the article, I argue for using the human rights perspective in the social work. International legal documents of human rights are becoming more and more important in legal terms. There are several such documents that can be useful in the work with foster-children. The basis for what interests that the child can expect to be met is several articles in the United Nations Child Convention. The European Convention on Human Rights (ECHR) also plays an important part of the legal framework securing fundamental human rights. These legal documents, and three others, are discussed in the article.

Keywords: foster -child, legal security, children rights, legal status, human rights, United Nations, Council of Europe