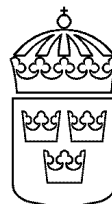


Konstitutionsutskottets yttrande

1995/96:KU2y

FN:s konvention om barnets rättigheter



1995/96
KU2y

Till socialutskottet

Socialutskottet har den 9 november 1995 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1994/95:So601 yrkandena 1, 4 och 11, So612, Sf606 yrkande 5 och Sf637 yrkande 3. Utskottet begränsar sitt yttrande till att avse frågor om införlivande av FN:s konvention om barnets rättigheter från i huvudsak konstitutionella och författningstekniska synpunkter.

Motionerna

I *motion 1994/95:So612* av Gustaf von Essen (m) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om FN:s barnkonventions införlivande i svensk lag. Han anför att det är en brist att FN:s barnkonvention rättsligt inte tillämpas i svenska domstolar på grund av att konventionstexten inte är upptagen i svensk lag. Eftersom Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna kunnat införlivas i svensk lag är det enligt motionären en självklarhet att även barnkonventionen införlivas.

I *motion 1994/95:Sf606* av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att barnkonventionen skall transformeras till svensk lag (yrkande 5). Motionärerna anför att Utlänningsnämnden i beslut har hävdad att den inte känner sig förpliktad att följa barnkonventionen utan att den endast följer svensk lag. Enligt motionärernas mening skall barnkonventionen därför transformeras till svensk lag.

I *motion 1994/95:Sf637* av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inkorporering av barnkonventionen med svensk lag (yrkande 3). I motionen, som handlar om flyktingpolitiken, anför motionärerna att det finns vissa problem när det gäller vår interna lagstiftnings överensstämmelse med våra konventionsåtaganden. Det har från olika håll påpekats att myndigheterna vid handläggning av utlänningsärenden brutit mot FN:s barnkonvention. Enligt motionärernas uppfattning bör konventionen inkorporeras i den svenska lagstiftningen för att uppnå ett säkert och fullständigt genomslag för konventionen i svensk rätt.

I *motion 1994/95:So601* av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utbildning och fortbildning om barns rättigheter (yrkande 1) och att regeringen bör ta initiativ till överläggningar med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att med dem diskutera hur barnkonventionens intentioner på bästa sätt skall förankras och utvecklas i kommuner och landsting (yrkande 4). Därutöver yrkas i motionen att riksdagens skall ge regeringen till känna vad i motionen anförts om behov av medel till forskning och utbildning (yrkande 11). Motionärerna vill förbättra barns villkor och menar att barnkonventionen skall genomsyra allt arbete med barn. En självklar grupp som måste få kännedom om barnkonventionen är lärare. Barns rättigheter och barnkonventionen måste därför vara ett viktigt inslag i all lärarutbildning från förskola till gymnasieskola. Enligt motionärerna bör ut- och fortbildning ses över för olika yrkeskategorier som arbetar med barn för att säkerställa att idéer om barnets rättigheter förankras och vidareutvecklas. Motionärerna påpekar vidare att kommunerna är ansvariga för huvuddelen av de verksamheter som riktar sig till barn. De nationella målen som riksdagen har fastslagit men också de åtaganden som vi har gjort genom t.ex. FN:s barnkonvention skall fungera som ledstjärnor. Det innebär enligt motionärerna att det också är kommunernas ansvar att ge barn det stöd som de kan behöva. Kommunerna måste ha långsiktiga förändringsstrategier där det ingår att ta fram beskrivningar av konsekvenser för barnen och att följa upp de förändringar som genomförs. Regeringen bör ta initiativ till överläggningar med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att med dem diskutera hur barnkonventionens intentioner på bästa sätt bör förankras och utvecklas i kommuner och landsting. Vidare påpekar motionärerna att det enligt Socialstyrelsen finns anledning att ytterligare studera hur kommunerna vid resursfördelning tar hänsyn till olika behov och utvärdera vilka olika insatser, både generella och speciallösningar, som är effektiva och verkligen ger barn med behov av särskilt stöd den hjälp de behöver. Därutöver vill Socialstyrelsen ta fram nyckeltal och bättre statistiska mått för att kunna göra jämförelser både nationellt och internationellt. Enligt motionärerna bör anslås de ytterligare medel (10 miljoner kronor på två år) som Socialstyrelsen har begärt för nämnda studier.

Bakgrund

Fullgörande av internationella avtal

1995/96:KU2y

En internationell överenskommelse innebär att den anslutande staten har att lojalt fullgöra de åtaganden som framgår av överenskommelsen. Den anslutande staten är således folkrättsligt förpliktigad att se till att dess myndigheter tillämpar överenskommelsens bestämmelser. Vanligen saknas bestämmelser om hur en konvention skall fullgöras. Det finns inte heller någon allmän folkrättslig regel för hur de anslutna länderna skall gå till väga.

Sverige tillämpar enligt praxis ett system som utgår från att det fordras nationella föreskrifter för att bestämmelserna i en internationell överenskommelse skall kunna tillämpas nationellt. Det innebär att i den mån åtaganden i en överenskommelse inte överensstämmer med den nationella rättsordningen måste denna ändras eller kompletteras.

Metoder för att införliva en internationell konvention med nationell rätt

I Sverige har två olika metoder kommit till användning för att införliva konventioner med svensk rätt, transformering och inkorporering. Vid transformering omarbetas (transformeras) den internationella överenskommelsen eller de delar av den som saknar motsvarighet i svensk rätt till svensk författningstext. Inkorporering innebär att det i lag eller annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser direkt gäller i Sverige.

Vid riksmötet 1989/90 behandlade konstitutionsutskottet propositionen 1989/90:12 om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar eller andra författningar. I detta sammanhang togs frågan om införlivande i svensk rätt genom transformering eller inkorporering upp. I propositionen föreslogs, mot bakgrund av att det i framtiden kunde bli aktuellt att i större utsträckning än ditintills inkorporera i stället för att transformera, att om det föreligger särskilda skäl skulle inkorporering kunna ske utan översättning. Utskottet (bet. 1989/90:KU18) hänvisade till ett tidigare uttalande om att både transformations- och inkorporationsmetoden får anses godtagbara ur konstitutionell synpunkt (KU 1984/85:5 och 1984/85:4y). Det fick avgöras från fall till fall vilken metod som skulle användas. Utskottet uttalade att när Sverige ingår en internationell överenskommelse som helt eller delvis berör svensk rätt borde eftersträvas att överenskommelsen om möjligt också har svensk autentisk text. Om konventionen saknar svensk autentisk text borde huvudregeln enligt utskottet vara att transformationsmetoden används. När särskilda skäl talar för det, såsom exempelvis att reglerna huvudsakligen riktar sig till myndigheter eller särskilda grupper av enskilda för vilka det inte kan antas innebära några svårigheter att ta del av konventionstexten, kunde enligt utskottet även inkorporationsmetoden godtas. I regel borde då krävas en omsorgsfullt utarbetad officiell översättning. Enligt utskottet borde detta ovillkorligen ske om författningen riktar sig till en bredare allmänhet.

Införlivande av konventioner om mänskliga rättigheter

Frågan om införlivande av konventioner om mänskliga rättigheter var uppe till behandling under förarbetena till 1974 års regeringsform. I sitt remissvar över Grundlagberedningens förslag till regeringsform påpekade Svea hovrätt att man kunde överväga att ge ett starkare skydd för grundrättigheterna genom att införa ett stadgande i grundlagen om att Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och FN:s konventioner om mänskliga rättigheter skulle tillämpas nationellt. Departementschefen anförde i proposition 1973:90 s. 195 att det stöter på praktiska och tekniska svårigheter att ta ytterligare ett steg och införliva rättighetskonventionerna med svensk rätt. Han pekade särskilt på den brist på enhetlig juridisk terminologi som ofta utmärker konventionstexterna. Härtill kom att den teknik som hade använts vid konstruktionen av konventionerna i hög grad skilde sig från en svensk lagstiftningsteknik. Enligt departementschefen lämpade sig därför inte konventionerna för en direkt tillämpning i enskilda tvister inför svenska domstolar och myndigheter. Man måste räkna med att ett införlivande av konventionerna med svensk grundlag i åtskilliga fall skulle kunna medföra ovisshet om vad som gäller i detalj på olika rättsområden.

1973 års fri- och rättighetsutredning diskuterade i sitt betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) ingående frågan om att låta de fri- och rättighetskonventioner Sverige anslutit sig till slå igenom i svensk grundlag antingen genom inkorporering eller genom att delar av konventioner arbetas in i svensk grundlag. Enligt utredningen var det dock ingen framkomlig väg att direkt anknyta grundlagens rättighetsregler till dessa konventioner. Man anförde bl.a. att konventionstexterna är svåröverskådliga och svårtillgängliga och att de ofta bygger på en terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. Vidare framhölls att de undersökningar utredningen låtit utföra visade att konventionerna i åtskilliga hänseenden var svårtolkade och att de därför inte var lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Även regering och riksdag anslöt sig till utredningens åsikt i dessa frågor (prop. 1975/76:209, s. 85, KU 1975/76:56).

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat frågan om inkorporering av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Utskottet har härvid uttalat att

svensk lagstiftnings förenlighet med ingångna konventioner fortlöpande bör bevakas inom regeringskansliet och att det inte finns anledning att frånga den bedömning riksdagen gjort i samband med behandling av de förslag till grundlagsändring som byggde på 1973 års fri- och rättighetsutrednings arbete (se t.ex. bet. 1990/91:KU7). I betänkandet 1991/92:KU12 framhöll utskottet att frågan om inkorporering av Europakonventionen kunde få ökad aktualitet genom att EG-domstolen räknar skyddet för grundläggande mänskliga rättigheter till de allmänna rättsprinciper vilka den lägger till grund för sina avgöranden.

Sverige har numera inkorporerat Europakonventionen. Detta föranledde vissa ändringar i regeringsformen samt en särskild lag om inkorporering av konventionen. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1995. Inkorporeringen föregicks av en utredning som bedrevs i Fri- och rättighetskommittén (SOU 1993:40, del B). I proposition 1993/94:117 anfördes, med hänvisning till Fri- och rättighetskommittén, som skäl för att nu inkorporera konventionen att den gällande svenska ordningen var ovanlig i Europa (s. 33 f.). Det var därför naturligt att Sverige nu inkorporerade konventionen och därigenom dels markerade dess betydelse för svensk rätt och klargjorde dess status, dels skapade ett uttryckligt underlag att direkt tillämpa konventionen vid våra domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Vidare konstaterades i propositionen att Europakonventionens fri- och rättighetskydd är en del av de allmänna principer som ingår i EG-rätten. Redan genom EES-avtalet hade Sverige förbundit sig att tolka de bestämmelser i avtalet som motsvaras av EG-rätt på samma sätt som EG-domstolen tolkar dessa, dvs. i ljuset av bl.a. Europakonventionen. Konventionens internrättsliga ställning skulle också befästas ytterligare vid ett svenskt EG-medlemskap. Det var härvid olämpligt att Europakonventionen skulle få en särskild status inom de områden som motsvaras av EG-rätt. En inkorporering skulle vidare kunna medföra att fler mål rörande konventionens fri- och rättigheter kom att slutbehandlas vid svenska domstolar och myndigheter. I propositionen konstaterades därutöver att Europakonventionen kommit att utvecklas till ett av de viktigaste normgivande internationella instrumenten på de mänskliga rättigheternas område. Konventionen var omedelbart tillämplig i samtliga konventionsstater utom fyra, däribland Sverige. Förutom Sverige förberedde ytterligare två länder en inkorporering av konventionen.

Vidare konstaterades i propositionen (s. 34) att Sverige var bundet även av andra konventioner på de mänskliga rättigheternas område, t.ex. 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och 1989 års konvention om barnets rättigheter. I propositionen påpekades att Fri- och rättighetskommittén hade ansett att Europakonventionen emellertid intog en sådan särställning bland konventionerna om mänskliga rättigheter att den i inkorporeringshänseende borde behandlas på annat sätt än övriga konventioner. Enligt propositionen hade Europakonventionen en särställning genom att dess tillämpning bygger på en utpräglat juridisk grund, med prövning i domstol på talan av enskilda. I propositionen fram-

hölls vidare att konventionens bestämmelser genom konventionsorganens kontinuerliga praxisbildande verksamhet också kommit att preciseras på ett sätt som i viss utsträckning skiljer den från andra konventioner. De nu nämnda omständigheterna hade också medfört att konventionen i de europeiska länderna kommit att få en särställning i det allmänna rättsmedvetandet. Av dessa skäl borde enligt propositionen en inkorporering nu endast avse Europakonventionen.

Vid sin behandling av propositionen gjorde konstitutionsutskottet ingen annan bedömning än regeringen i de delar som nu berörts (bet. 1993/94:K24).

Sveriges godkännande av FN:s konvention om barnets rättigheter

Den 20 november 1989, dvs. på trettioårsdagen av tillkomsten av FN:s förklaring om barnets rättigheter, antog generalförsamlingen konventionen om barnets rättigheter. Sverige undertecknade konventionen den 26 januari 1990. Konventionen trädde för svenskt vidkommande i kraft den 2 september 1990.

I propositionen med förslag om godkännande av konventionen (prop. 1989/90:107) föreslog regeringen – med ett visst förbehåll avseende artikel 37 c – att riksdagen skulle godkänna konventionen. Några lagstiftningåtgärder med anledning av godkännandet föreslogs inte. Regeringen anförde bl.a. (s. 28) att en granskning av konventionsbestämmelserna lett till slutsatsen att svensk rätt och praxis till sin allmänna syftning stod i god överensstämmelse med dessa bestämmelser, men att man kunde vara tveksam om huruvida svensk rätt eller praxis i alla detaljer överensstämde med konventionens krav. Enligt regeringen blev den bedömning, som i sådana fall måste göras, i viss utsträckning beroende av vilka allmänna principer man ville lägga till grund för tolkningen av konventionens bestämmelser. I propositionen anfördes att man härvid måste hålla i minnet att konventionen var avsedd att tillämpas på ett världsomfattande plan och således på rättssystem och andra förhållanden av mycket skiftande art. På grund härav måste konventionen enligt regeringen tolkas så, att den får en rimlig mening inom ramen för ett nationellt system. Vidare påpekades att artiklarna i många fall var utformade så att det fanns utrymme för lämplighetsbedömning beträffande de åtgärder som staterna skall vidta.

Socialutskottet tillstyrkte förslaget att Sverige skulle godkänna konventionen (bet. 1989/90:SoU28). Utskottet avstyrkte dock att en reservation

skulle göras såvitt avsåg artikel 37 c. Några lagstiftningsåtgärder föreslogs inte heller från utskottets sida. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 350).

1995/96:KU2y

Vid sin behandling av propositionen inhämtade socialutskottet konstitutionsutskottets yttrande. I sitt yttrande (1989/90:KU8y) behandlade konstitutionsutskottet bl.a. artikel 3 i konventionen, enligt vilken barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Principen gäller alla åtgärder som vidtas av offentliga organ eller av privata sociala välfärdsinstitutioner. I en motion som avgetts med anledning av propositionen yrkades att principen om barnets bästa skulle grundlagfästas. Konstitutionsutskottet anförde att principen om barnets bästa är en av utgångspunkterna för den offentliga verksamheten i Sverige. Målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen gav uttryck för detta genom att det allmänna åläggs att särskilt verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Mot denna bakgrund saknades det enligt utskottet anledning att ytterligare befästa principen genom en särskild målsättningsbestämmelse. Utskottet ansåg det inte heller påkallat att utöka bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen med en bestämmelse om barnets bästa.

Konstitutionsutskottet yttrade sig också över motioner som berörde lagstiftningsåtgärder gällande barnets skydd mot att utnyttjas i pornografiskt material, barnets skydd mot skadlig information samt barnets rätt att få veta om sina föräldrar. Utskottet fann sig inte berett att i någon av dessa delar förorda särskilda lagstiftningsåtgärder.

Utskottets bedömning

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det självfallet måste vara Sveriges skyldighet att uppfylla internationella åtaganden. I samband med att Sverige ansluter sig till en konvention måste därför noggrant övervägas vilka konsekvenser anslutningen får för den svenska rättsordningen.

Som redovisats i det föregående har i Sverige enligt praxis två metoder tillämpats för införlivande av internationella konventioner, transformering och inkorporering. Utskottet har tidigare uttalat att båda metoderna kan anses godtagbara från konstitutionell synpunkt (KU 1984/85:5 och 1984/85:4y). Vilken metod som skall användas får avgöras från fall till fall. Av föregående redogörelse framgår vidare att utskottet uttalat att om en konvention saknar svensk autentisk text bör huvudregeln vara att transformationsmetoden används. När särskilda skäl talar för det, såsom exempelvis att reglerna riktar sig till myndigheter eller särskilda grupper av enskilda för vilka det inte kan antas innebära några svårigheter att ta del av konventionstexten, kan även inkorporeringsmetoden godtas. I regel bör då krävas en omsorgsfullt utarbetad officiell översättning. Så bör ovillkorligen vara fallet om författningen riktar sig till en bredare allmänhet.

I nu föreliggande motioner aktualiseras frågan om införlivandet av FN:s konvention om barnets rättigheter i svensk rätt. Av föregående redogörelse

framgår att utskottet tidigare har intagit den ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Utskottet har härvid bl.a. hänvisat till 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75), som bl.a. pekat på att konventionstexterna är svåröverskådliga och svårtillgängliga och att de ofta bygger på en terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. I samband med beredningen av förslaget om inkorporering av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna framhölls att denna emellertid intog en sådan särställning bland konventionerna om mänskliga rättigheter att den i inkorporeringshänseende borde behandlas på annat sätt än övriga konventioner (prop. 1993/94:117 s. 34). Bland annat pekades på att Europakonventionen bygger på en utpräglat juridisk grund, med prövning i domstol på talan av enskild. Konventionens bestämmelser hade också kommit att preciseras genom konventionsorganens kontinuerliga praxisbildande verksamhet. Som redovisats gjorde konstitutionsutskottet ingen annan bedömning i fråga om Europakonventionens särställning i inkorporeringshänseende i förhållande till andra konventioner om mänskliga rättigheter (bet. 1993/94:KU24).

Enligt utskottets mening saknas anledning att gå ifrån den av utskottet tidigare intagna ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Vad gäller FN:s konvention om barnets rättigheter saknas skäl att anse att den, såsom Europakonventionen, intar en särställning i inkorporeringshänseende. Utskottet är, utifrån de synpunkter utskottet har att företräda, därför inte berett att för närvarande förorda en inkorporering av barnkonventionen. Däremot vill utskottet framhålla att det är av väsentlig betydelse att det fortlöpande sker en kontroll av att svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med konventionens bestämmelser. Ett översynsarbete pågår för närvarande på utlänningslagstiftningens område. Enligt utskottets mening finns dock anledning för socialutskottet att nu föreslå en bred översyn av om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med konventionens bestämmelser. En sådan översyn bör även avse den nu föreliggande svenska översättningen av konventionstexten.

Stockholm den 21 november 1995

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Ingvar Johnsson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Tone Tingsgård (s), Birgitta Hambræus (c), Björn von Sydow (s), Jerry Martinger (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Pär-Axel Sahlberg (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp) och Håkan Holmberg (fp).

Avvikande mening

Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Utskottets bedömning som börjar med "I nu föreliggande" och slutar med "av konventionstexten" bort ha följande lydelse:

I nu föreliggande motioner aktualiseras frågan om införlivandet av FN:s konvention om barnets rättigheter i svensk rätt. Utskottet konstaterar att det nu kan pekas på flera allvarliga fall där Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen inte uppfyllts. För närvarande pågår en viss översyn av svensk lagstiftnings överensstämmelse med konventionens bestämmelser, bl.a. på utlänningslagstiftnings område. Enligt utskottets mening kan emellertid ytterligare transformeringsåtgärder inte anses tillräckliga. I stället bör konventionens status och betydelse i svensk rätt markeras genom en inkorporering. Endast genom denna metod får konventionen fullt genomslag i svensk rättstillämpning. Utskottet anser därför att en utredning nu bör tillsättas med uppgift att lägga fram ett förslag om inkorporering av barnkonventionen. I utredningens uppdrag bör bl.a. ingå att se över den svenska översättningen av konventionstexten. Mot bakgrund av att det för närvarande förekommer allvarliga brister i Sveriges efterlevnad av konventionen, är det enligt utskottets mening angeläget att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt.