

Till socialutskottet

Socialutskottet har den 12 november 1998 berett konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig över proposition 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige jämte motioner i de delar som har samband med utskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågan om inkorporering av konventionen.

Utskottet

FN:s konvention om barnets rättigheter

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling konventionen om barnets rättigheter. Sverige undertecknade konventionen den 26 januari 1990 och den trädde för svenskt vidkommande i kraft den 2 september 1990 sedan den godkänts av riksdagen (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28). Några lagstiftningsåtgärder vidtogs inte i samband med godkännandet. Enligt regeringen hade 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. Den bedömning som i sådana fall måste göras blev i viss utsträckning beroende av vilka allmänna principer man ville lägga till grund för tolkningen av konventionens bestämmelser. Man 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 framhölls att artiklarna i många fall var utformade så att det fanns utrymme för lämplighetsbedömningar beträffande de åtgärder som staterna skall vidta.

Barnkonventionen sätter barnets behov i centrum. Staterna skall säkerställa att ett barn inte, mot deras vilja, skiljs från sina föräldrar, om ett åtskiljande inte är nödvändigt för barnets bästa. Konventionen innehåller olika slag av rättigheter, dels de rättigheter som traditionellt kan hänföras till kategorin medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kultu-

rella rättigheter med ett särskilt barnperspektiv. Därutöver tar konventionen särskild hänsyn till barnets utsatthet och sårbarhet, vilket kommer till uttryck i de rättigheter, som syftar till att ge barnet ett skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Rättigheterna har delvis olika karaktär. Vissa rättigheter är absoluta och skall förverkligas omgående av alla stater oavsett utvecklingsnivå (medborgerliga och politiska rättigheter), medan förverkligandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är beroende av den enskilda statens resurser.

Konventionen innehåller fyra grundläggande principer som skall vara styrande för tolkningen av övriga artiklar, men som också har en egen självständig betydelse. Dessa är principen om förbud mot diskriminering (artikel 2), principen om barnets bästa (artikel 3), principen om rätten till liv och utveckling (artikel 6) och principen om rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12).

Barnkommittén

Hösten 1995 gav riksdagen som sin mening regeringen till känna att det borde genomföras en bred översyn av om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med barnkonventionens bestämmelser (bet. 1995/96:SoU4). Genom beslut av regeringen i februari 1996 tillsattes Barnkommittén med uppgift att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i lagstiftning och praxis. Barnkommittén redovisade resultatet av sitt arbete bl.a. i betänkandet Barnens bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige (SOU 1997:116). Kommittén övervägde frågan om barnkonventionen borde inkorporeras i svenskt rättssystem eller om den hittills valda vägen med s.k. transformering är att föredra. Kommittén kom till slutsatsen att inte föreslå en inkorporering.

Barnkonventionen innehåller enligt kommittén många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av målsättningsartiklar som siktar till ett gradvist genomförande och är svåra att direkt tolka av en domstol. När det gäller jämförelsen med Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna hänvisade kommittén bl.a. till att den skiljer sig från barnkonventionen genom att den inte innehåller de ekonomiska och sociala rättigheter som är svåra att ge tyngden av absoluta normer. Barnkonventionen har också ett större inslag av bestämmelser om gradvist genomförande inom ramen för statens resurser. Europakonventionen tolkas dessutom av en domstol som är gemensam för konventionsstaterna, varigenom det har utvecklats en omfattande rättspraxis på området. För ett land med så omfattande barnrättslig lagstiftning som Sverige finns det enligt kommittén inte mycket att vinna på att ge barnkonventionen status av nationell lag. Viktigare är en ordentlig genomgång av att lagarna stämmer överens med konventionens anda. Kommittén såg också en risk med att en inkorporering av barnkonventionen skulle lägga över tolkningsansvaret alltför mycket på domstolarna med en risk för snäv juridisk tolkning. Kommittén menade att tolkningen av barnkonventionen bör göras politiskt av riksdagen, som

därvid kan stifta de lagar som krävs för att rättigheterna i barnkonventionen bäst skall slå igenom.

Barnkommittén gjorde en analys av hur förhållandena för svenska barn och ungdomar inom olika områden motsvarar åtagandena enligt barnkonventionen, och konstaterade att svensk lagstiftning i huvudsak stämmer överens med åtagandena i barnkonventionen. De justeringar som behövde göras var av mindre omfattning.

I en reservation (c, v och mp) anfördes att konventionen borde inkorporeras.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I proposition 1997/98:182, som bygger på Barnkommitténs ovan redovisade betänkande, föreslår regeringen att riksdagen godkänner den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.

I denna strategi ingår bl.a. att barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt statligt beslutsfattande som berör barn. Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som berör barn. Barnperspektivet skall i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv. Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn skall för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen erbjudas utbildning och fortbildning. Barnombudsmannens verksamhet och organisation skall ses över i syfte att stärka dess roll i genomförandet av barnkonventionen. Barnstatistiken skall utvecklas. I samhälls- och trafikplaneringen skall barns och ungdomars inflytande och delaktighet utvecklas. Målsättningen är att konventionen och dess intentioner skall finnas med i allt beslutsfattande som rör barn. Kommuner och landsting bör därför erbjuda sin personal fortbildning om barnkonventionen och även inrätta system för att kunna följa hur barnens bästa förverkligas i det kommunala arbetet.

Förverkligandet av barnkonventionen i Sverige är enligt propositionen en ständigt pågående process, som måste hållas levande. Arbetet med att förankra synsättet i konventionen är långsiktigt. Barnkonventionen skall vara ett verktyg i arbetet med att gradvis förbättra barnens villkor. Det handlar om att ändra attityder, förhållningssätt och arbetssätt i olika verksamheter och på olika nivåer i samhället. På vissa punkter behöver också lagar, regler och praxis förändras.

Motionen

Frågan om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt tas upp i motion 1998/99:So7 av Ingrid Burman m.fl. (v). I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär en förnyad prövning av en inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt enligt vad i motionen anförts om den direkta tillämpningen i domstolar och hos myndigheter (yrkande 2).

Motionärerna anser att det är viktigt att inkorporera konventionen för att göra implementeringen effektivare än vad som är fallet om transformerings-tekniken används. En inkorporering skulle medföra att barnkonventionen blir

automatiskt tillämplig hos svenska domstolar och myndigheter. I motionen hänvisas också till att Europakonventionen – trots tidigare motstånd – sedan flera år varit inkorporerad utan att några särskilda problem uppkommit i rättstillämpningen. Vidare framhålls att barnkonventionen inkorporerats i Finland och Belgien, där den haft stor betydelse i enskilda fall. Motionärerna hänvisar också till att EG-direktiven kan tillämpas direkt. Risken för att domstolarna skulle göra alltför snäva tolkningar av barnkonventionen kan enligt motionen motverkas genom nationella bestämmelser som går längre än konventionen när det gäller att förverkliga barnets rättigheter.

Metoden att efterhand genomföra lagändringar kan enligt motionen aldrig bli heltäckande eftersom nya situationer och problem ständigt kommer att uppstå. Barnkommitténs antagande att barnkonventionen i huvudsak väl återspeglas i svensk lagstiftning kan relativt snart visa sig förhastat. Hela tiden kommer nya diskrepanser mellan den nationella lagstiftningen och barnkonventionen att dyka upp. Den enda möjligheten att få fullt genomslag i svensk rätt för barnkonventionen är enligt motionärerna att inkorporera den.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt togs under riksmötet 1994/95 upp i flera motioner, som behandlades hos socialutskottet. Konstitutionsutskottet redovisade i ett yttrande (1995/96:KU2y) till socialutskottet de två olika metoder – transformering och inkorporering – som i Sverige kommit till användning för att införliva konventioner med svensk rätt. Vid transformering omarbetas den internationella överenskommelsen eller de delar som saknar motsvarighet i svensk rätt till svensk författnings-text. Inkorporering innebär att det i lag eller annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser direkt gäller i Sverige. Utskottet hade tidigare (bet. KU 1984/85:5 och yttr. 1984/85:4y) uttalat att båda metoderna fick anses godtagbara från konstitutionell synpunkt. Det fick avgöras från fall till fall vilken metod som skulle användas. Utskottet hade dessutom tidigare uttalat (bet. 1989/90:KU18) att om en konvention saknar svensk autentisk text bör huvudregeln vara att transformationsmetoden används.

I yttrandet hänvisade konstitutionsutskottet också till 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75), som pekat på att texterna i konventioner om mänskliga rättigheter är svåröverskådliga och svårtillgängliga och ofta bygger på en terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. Utskottet underströk att inkorporeringen av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna bl.a. motiverats med att den 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, bet. 1993/94:KU24).

I yttrandet till socialutskottet framhöll konstitutionsutskottet vidare att det saknades 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 saknades skäl att anse att den –

såsom Europakonventionen – intar en särställning i inkorporeringshänseende. Utskottet var därför inte berett att förorda en inkorporering. Utskottet ville däremot framhålla att det är av väsentlig betydelse att det sker en fortlöpande kontroll av att svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med konventionens bestämmelser.

I en avvikande mening (v och mp) begärdes en utredning med uppgift att lägga fram ett förslag om inkorporering av barnkonventionen.

Socialutskottet delade konstitutionsutskottets inställning att barnkonventionen inte nu borde inkorporeras utan införlivas med svensk rätt genom transformering. För detta talade inte enbart konstitutionsutskottets skäl utan även – som Barnombudsmannen framfört till socialutskottet – att barnen härigenom torde få det bästa skyddet (bet. 1995/96:SoU4, s. 9).

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet står fast vid sin tidigare bedömning att barnkonventionen bör införlivas i svensk rätt genom transformering. Barnkonventionen kan inte som Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna anses inta en sådan särställning att den bör införlivas i svensk rätt genom inkorporering. En inkorporering av barnkonventionen skulle innebära att tolkningsansvaret skulle läggas på svenska domstolar och myndigheter. Som Barnkommittén anført innehåller barnkonventionen många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av målsättningsartiklar som siktar till ett gradvist genomförande och är svåra att direkt tolka av domstolar eller myndigheter. Konstitutionsutskottet anser att tolkningen av barnkonventionen bör göras av riksdagen för att rättigheterna i barnkonventionen skall slå igenom på ett sätt som ger barnen det bästa skyddet. Konstitutionsutskottet avstyrker således motion 1998/99:So7 yrkande 2.

Stockholm den 26 januari 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär-Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Kenth Högström (s) och Maria Larsson (kd).

Avvikande mening

Kenneth Kvist (v) och Per Lager (mp) anser att avsnittet under rubriken Konstitutionsutskottets bedömning bort ha följande lydelse:

Enligt konstitutionsutskottets mening bör barnkonventionen inkorporeras i svensk rätt. Implementeringen i svensk rätt blir då effektivare än om transformeringsmetoden används.

Genom en inkorporering blir barnkonventionen direkt tillämplig hos svenska domstolar och myndigheter och den enskilde får en möjlighet att göra konventionen gällande där. Visserligen innehåller barnkonventionen bestämmelser av målsättningskaraktär men det finns också bestämmelser som är tekniskt och rättsligt detaljerade. Det finns enligt konstitutionsutskottets mening all anledning att behandla barnkonventionen på samma sätt som Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det kan förutsättas att domstolar och myndigheter, liksom när det gäller Europakonventionen och även delar av EG-rätten, kan tolka konventionstexten trots att någon särskild anpassning inte gjorts till svenska förhållanden och svenskt språkbruk.

En inkorporering undanröjer den påtagliga risken för att införlivandet inte blir heltäckande. Inget hindrar att riksdagen eller regeringen vid sidan av inkorporeringen beslutar om föreskrifter som går längre än konventionstexten och därmed motverkar risken för att konventionen tolkas alltför snävt av domstolar och myndigheter. Enligt konstitutionsutskottet behövs inkorporering för att barnen skall få det bästa skyddet enligt konventionen. Motion 1998/99:SoU7 yrkande 2 tillstyrks således.