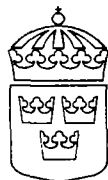


Justitieutskottets yttrande

1989/90:JuU3y

Godkännande av FN-konventionen om
barnets rättigheter



1989/90
JuU3y

Till socialutskottet

Inledning

I proposition 1989/90:107 har regeringen (socialdepartementet) föreslagit riksdagen att godkänna konventionen om barnets rättigheter med angivet förbehåll mot artikel 37 punkt c). Propositionen har hänvisats till socialutskottet.

Socialutskottet har berett bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över de delar av propositionen jämte eventuella motioner som har samband med utskottets beredningsområde.

Med anledning av propositionen har väckts bl.a. motionerna 1989/90:So49 av Sten Svensson m.fl. (m), 1989/90:So50 av Lars Werner m.fl. (vpk), 1989/90:So53 av Karin Söder m.fl. (c), 1989/90:So54 av Anita Stenberg m.fl. (mp) och 1989/90:So55 av Ulla Tillander m.fl. (c). Den av kulturutskottet till socialutskottet överlämnade delen (yrkande 8) av motion 1989/90:Kr5 av Ingrid Sundberg m.fl. (m) har också samband med propositionen.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Utskottet

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen med visst förbehåll skall godkänna en av Förenta nationernas generalförsamling den 20 november 1989 antagen konvention om barnets rättigheter. Konventionen öppnades för undertecknande den 26 januari 1990, och Sverige undertecknade den samma dag. Konventionen förutsätter ratifikation för att bli gällande.

Konventionen innehåller bestämmelser som är avsedda att tillförsäkra barn grundläggande rättigheter och att bereda barn skydd mot övergrepp och utnyttjande. Med barn förstås enligt konventionen varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

Genom konventionen upprättas en kommitté som ges behörighet att granska efterlevnaden av konventionen.

Tillträdet till konventionen föranleder enligt vad föredragande statsrådet uttalar i propositionen inga ändringar i gällande lagstiftning.

1989/90:JuU3y

Yttrandets omfattning

De frågor som aktualiseras i ärendet och som ligger inom utskottets beredningsområde gäller straffrättsliga och processuella frågor. Utskottet kommer i det följande att behandla sådana frågor som tagits upp motionsvägen.

Barn i fängelse

Artikel 37 i konventionen innehåller bestämmelser bl.a. om behandlingen av frihetsberövade barn. Sådana barn skall enligt punkt c) behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i barnets ålder. Särskilt skall varje frihetsberövat barn hållas avskilt från vuxna, om det inte kan anses vara till barnets bästa att inte göra detta.

När det gäller skyldigheten att i princip hålla barn avskilda från vuxna föreslår regeringen att Sverige avger en reservation mot konventionen. I motion So49 och So54 förordas i stället en ändring i lagstiftningen i syfte att möjliggöra ett förbehållslöst godkännande av konventionen. I motionerna So53 och So55 intas den motsatta ståndpunkten — motionärerna hävdar att den svenska lagstiftningen uppfyller konventionens krav och att någon reservation sålunda inte erfordras.

För brott som någon begått innan han fyllt 15 år får, enligt 1 kap. 6 § brottsbalken (BrB), inte dömas till påföljd. Det kan alltså inte ifrågakomma att placera barn under 15 år i fängelse. Enligt 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) får barn under 15 år inte heller häktas eller anhållas.

Barn under 15 år kan emellertid i vissa fall bli föremål för kortvariga straffprocessuella frihetsberövanden. Enligt 16 § LUL får sålunda barn, som inte fyllt 15 år och som anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, gripas och överlämnas till polisen om fängelse skulle ha kunnat följa på brottet. Polismyndigheten eller åklagare har att omedelbart besluta om barnet skall frigges eller om barnet skall kvarhållas för förhör. Den som är under 15 år är, enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken (RB), inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än tre, eller undantagsvis sex, timmar.

Det kan tilläggas att polisen i vissa fall, med stöd av 12 § polislagen (1984:387), kan omhänderta barn under 15 år i vissa akuta situationer.

Utskottet kan konstatera att nu behandlade omhändertaganden är av kortvarig natur och att syftet är att förhör skall kunna hållas med barnet eller att barnet skall avlägsnas från en olämplig miljö och överlämnas till vårdnadshavaren. Någon fråga om förvaring av dessa barn torde inte uppstå (se även 17 § sista stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.).

När det gäller barn under 15 år anser utskottet det klart att den svenska lagstiftningen uppfyller de krav som ställs i konventionen i här aktuellt hänseende.

Också i fråga om den som fyllt 15 år men inte 18 resp. 21 år finns begränsningar när det gäller möjligheten att döma till fängelse. Regleringen återfinns i 30 kap. 5 § BrB. Regleringen innebär att för brott som någon begått innan han fyllt 18 år får dömas till fängelse endast om det finns synnerliga skäl; för brott som någon begått efter det att han fyllt 18 år men innan han fyllt 21 år får dömas till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det. Den som är under 18 år får inte heller, enligt 7 § LUL, häktas med mindre det föreligger synnerliga skäl. I fråga om skyldigheten att kvarstanna för förhör finns ingen särreglering för personer som fyllt 15 år. Här gäller sålunda, enligt huvudregeln i 23 kap. 9 § första stycket, en skyldighet att kvarstanna för förhör i sex, eller i vissa fall, tolv timmar.

Utskottet vill först understryka att unga lagöverträdare sedan länge särbehandlas — principen är att de unga lagöverträdarna skall uppmärksammas av de sociala myndigheterna och att dessa på olika sätt skall ge råd och stöd eller ingripa med åtgärder enligt den sociala lagstiftningen. I första hand blir det därvid fråga om att tillämpa socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) vilka innehåller bestämmelser, som är tillämpliga bl.a. på ungdomar som gjort sig skyldiga till brott. (Riksdagen har nyligen behandlat ett förslag om ny LVU, lag om vård i vissa fall av barn och ungdomar (prop. 1989/90:28, SoU15). De nya reglerna träder i kraft den 1 juli i år.)

En konsekvens av det här angivna synsättet är att den som är under 18 år endast undantagsvis döms till fängelse. Här kan nämnas att antalet ungdomar som varje år börjat avtjäna fängelsestraff innan de fyllt 18 år varierat mellan 16 och 37 under åren 1980 till 1988. År 1986 var det fråga om 30 ungdomar. År 1987 var antalet 13, och år 1988 var antalet 34.

I fråga om placering i fängelse av personer under 21 år finns en reglering i 8 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Där föreskrivs att vid placering av intagen som inte fyllt 21 år skall särskilt beaktas att han, om ej särskilda skäl föranleder annat, hålls åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

En liknande bestämmelse finns i 3 § sista stycket sista meningen lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Denna lag tillämpas inte endast på häktade och anhållna utan även, som framgår av 18 §, på den som t.ex. tas i förvar i polisarrest.

I praktiken placeras fängelsedömda under 21 år på någon av anstalterna Hällby, Skenäs, Mariefred och Roxtuna. På Mariefred placeras ungdomar som dömts till fängelse första gången och som inte missbrukar medan Roxtuna är avsedd för ungdomar med missbruk. När det

gäller placeringen av en person som inte fyllt 18 år skulle, uppger kriminalvårdsstyrelsen, placeringen i första hand ske på Mariefred eller Røxtuna.

Utskottet vill först, i likhet med föredragande statsrådet (s. 81), konstatera att den svenska lagstiftningen är utformad för att ge ungdomarna skydd mot skadlig påverkan från äldre intagna, och regeln i bl.a. 8 § KvaL tjänar detta syfte. Det måste dock, som statsrådet anför, anses tveksamt om den svenska lagstiftningen uppfyller de krav som ställs i konventionen.

De svenska reglerna innehåller inte något ovillkorligt förbud mot att personer under 18 år förvaras i anstalt m.m. tillsammans med vuxna. Ett sådant undantagslöst förbud skulle också, som föredragande statsrådet anför, i vissa fall kunna strida mot den unges eget intresse. Situationen kompliceras ytterligare av att den svenska särregleringen omfattar en större grupp ungdomar, nämligen sådana som inte fyllt 21 år, än den som konventionen omfattar. Detta leder till att personer som enligt definitionen i konventionen är barn (under 18 år) resp. vuxna (18 till 21 år) kommer att placeras tillsammans även i de fall då en strikt särbehandling enligt huvudregeln i 8 § KvaL tillämpas. För att undvika denna situation krävs — utöver nya regler i KvaL m.fl. lagar — att särskilda anstalter eller enheter för personer under 18 år inrättas i kriminalvårdens regi.

Utskottet är för sin del inte berett att förorda en minskning av den grupp ungdomar som genom det här diskuterade svenska regelsystemet bereds särskilt skydd. Utskottet finner det inte heller realistiskt att tänka sig flera olika anstaltskategorier för ungdomar under 21 år. Särskilt med hänsyn till att gruppen under 18 år är liten och varierar mycket i storlek ställer det sig inte försvarbart med en sådan ordning. De mycket unga fängelsedömdas särskilda behov får i stället som hittills tillgodoses inom ramen för den nuvarande anstaltsorganisationen.

Härtill kommer att Sverige reserverade sig i fråga om ett liknande men mer långtgående krav på att ungdomsbrottslingar skall hållas avskilda från vuxna intagna i artikel 10 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (prop. 1971:125 s. 33).

Vad nu anförts talar, som föredragande statsrådet också uttalar, för att Sverige även nu bör göra ett förbehåll. Utskottet finner sammanfattningsvis ett förbehåll mot artikel 37 punkt c) såvitt avser åtskiljande av barn och vuxna motiverat. Utskottet delar också bedömningen att en sådan reservation bör kunna göras utan att detta kan anses strida mot konventionens ändamål och syfte. Justitieukskottet föreslår att socialutskottet avstyrker bifall till motionerna So49, So53, So54 och So55 i här behandlade delar.

I artikel 37 punkt d) slås fast att varje frihetsberövat barn skall ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde och annan lämplig hjälp som rätt att få lagligheten i frihetsberövandet prövad av en domstol eller en annan behörig, oberoende och opartisk myndighet. Barnet skall också ha rätt till ett snabbt beslut i saken.

I motion So50 görs invändningar mot översättningen av konventionstexten. Motionärerna anser att kravet på snabbhet försvagats i översättningen, och de föreslår en korrigeringsåtgärd så att översättningen bättre kommer att stämma överens med konventionstexten.

Utskottet vill först konstatera att kravet på snabbhet vid handläggningen finns klart uttalat också i den svenska översättningen av konventionstexten. I likhet med föredragande statsrådet noterar utskottet också att den svenska författningsregleringen på området svarar mot kraven i konventionen. Vidare skall påpekas att den engelska konventionstexten, som översättningen bygger på, som framgår av artikel 54 är en originalversion. Denna torde därför ha tolkningsföreträde. Härtill kommer att avsikten inte är att konventionen skall upphöjas till svensk lag — den skall tjäna som ett riktmärke när det gäller utformningen av den svenska lagstiftningen. Det är alltså den svenska lagtexten och inte den svenska översättningen av konventionstexten som gäller vid rättstillämpningen. Utskottet kan inte finna någon åtgärd med anledning av motionen erforderlig, och utskottet föreslår att socialutskottet avstyrker bifall till motion So50 i här behandlad del.

Barnpornografibrottet

I artikel 34 åtar sig konventionsstaterna att skydda barn mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. I det syftet skall konventionsstaterna särskilt vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bl.a. att barn utnyttjas i pornografiska föreställningar och i pornografiskt material.

I 10 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) finns ett generellt förbud mot offentliga pornografiska föreställningar. Den som bryter mot förbudet kan enligt 29 § första punkten dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Härutöver finns särskilda bestämmelser i 6 kap. 7 § BrB om sexuellt ofredande och i 16 kap. 10 a § BrB om barnpornografibrott, som syftar till att förhindra att barn utnyttjas bl.a. i pornografiska syften. Även andra straffbud i 6 kap. BrB kan bli tillämpliga i detta sammanhang.

Enligt bestämmelsen om barnpornografibrott skall den dömas för sådant brott som skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids eller som sprider sådan bild. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Med barn avses enligt förarbetena (prop. 1978/79:179, KU 1978/79:33, rskr. 317 och KU 1979/80:1, rskr. 2) en person vars könsmognadsprocess ännu inte är avslutad. Motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 4 § 12 punkten tryckfrihetsförordningen (TF).

I motion So49 krävs lagändringar som går ut på att bestämmelserna skall preciseras till att avse den som är under 18 år. Motionärerna anser att detta är en förutsättning för att Sverige skall kunna godkänna konventionen utan förbehåll i denna del, vilket de förordar. I motion Kr5 tas samma spörsmål upp. I motion So55 förs fram krav på enahanda lagändring. I den motionen ses ändringen enbart som ett klagörande och inte som en lagstiftningsåtgärd som påkallas av att Sverige tillträder konventionen.

Bestämmelserna om barnpornografibrott trädde i kraft den 1 januari 1980. Klagörande praxis från högsta domstolen om tolkningen av begreppet barn saknas. Detta torde sammanhånga med att barnpornografibrott som regel beivras som tryckfrihetsbrott — enligt reglerna för sådana brott får ett frikännande juryutslag inte överklagas.

Utskottet har i ärendet inhämtat upplysningar från justitiekanslern som för statens talan i tryckfrihetsmål. Utskottet har därvid erfarit att den straffbara gärningen som regel består i spridande av tidningar som innehåller barnpornografi. Tidningarna är ofta tryckta utomlands. Avsaknaden av en åldersgräns i bestämmelserna har i vissa fall orsakat olägenheter. Det har sålunda förekommit att åtal ogillats när det avsett spridande av pornografiska bilder av välutvecklade, mycket unga flickor. Å andra sidan har för utskottet också understrukits att en åldersgräns i bestämmelserna skulle medföra andra, betydande svårigheter. En sådan ordning skulle nämligen innebära att åklagaren blev tvungen att visa att det avbildade barnet inte hade fyllt 18 år. Detta torde som regel, åtminstone när det gäller tidningar som framställts utomlands, vara en omöjlig uppgift.

I sitt remissyttrande över konventionen anför justitiekanslern att det skulle vara önskvärt att skyddet i vart fall kunde utvidgas till att omfatta även unga människor vars könsmodningsprocess är avslutad men som uppenbarligen i övrigt fortfarande befinner sig i den utvecklingsprocess i stort som utgör motiv för lagstiftningens skyddsbestämmelser.

I propositionen understryker det föredragande statsrådet (s. 78) att anledningen till att en åldersgräns saknas i den svenska lagstiftningen är att en sådan i vissa fall skulle göra det nödvändigt att fastställa barnets identitet. Man har velat undvika den ytterligare integritetskränkning som en sådan identifiering skulle innebära. Han framhåller vidare att skillnaden mellan konventionens artonårsregel och definitionen av barn i 16 kap. 10 a § BrB inte bör överdrivas — skillnaden är huvudsakligen av formellt slag och i praktiken torde samma åldersgrupper avses. Det måste också, understryker statsrådet, observeras att konventionen inte uppställer något direkt krav på straffrättslig lagstiftning mot här aktuella företeelser. Dessa bör i första hand motarbetas genom insatser på det sociala planet.

Statsrådet understryker att konventionens krav på skydd mot sexuellt utnyttjande också måste anses tillgodosett genom föreskrifterna i socialtjänstlagen om det allmännas skyldighet att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Det föreligger också en skyldighet att ingripa med vård enligt LVU i vissa fall när

ett barn utnyttjas t.ex. i pornografiskt syfte. I nya LVU klargörs vidare att barn och ungdomar som uppträder på en sexklubb kan komma i fråga för ingripande enligt lagen. — Det bör här nämnas att den som är under 18 år, eller i vissa fall 20 år, kan beredas vård med stöd av LVU.

Utskottet har i fråga om åtgärder mot prostitution och sexuellt utnyttjande av barn understrukit att sådana företeelser bör motarbetas med i första hand sociala insatser (se 1989/90:JuU6).

Föredragande statsrådet anför avslutningsvis att hans slutsats är att en svensk anslutning till konventionen inte torde kräva lagändringar i sådana frågor som aktualiseras i artikel 34 punkt c). Samtidigt tillägger han att detta inte utesluter att det kan finnas behov av en översyn av de nuvarande reglerna. Förnyade överväganden gällande de straffrättsliga reglernas utformning bör dock göras utifrån mer allmänna utgångspunkter än dem som följer av konventionen som sådan.

Utskottet kan, mot bakgrund av den nyss lämnade redogörelsen för konventionens krav och innehållet i den svenska lagstiftningen, inte finna att de i motionerna efterfrågade lagändringarna skulle vara erforderliga för ett i här aktuellt hänseende villkorslöst godkännande av konventionen. Utskottet vill vidare understryka att införandet av en strikt åldersgräns skulle vara behäftat med flera nackdelar. Den skulle inte endast kunna medföra ytterligare integritetskränkningar av barnet. Den skulle också med all sannolikhet komma att kraftigt begränsa möjligheten till åtal på grund av de bevisvärigheter som kunde förväntas uppstå. Utskottets bedömning är alltså att införandet av en åldersgräns — i vart fall med den utformning motionärerna föreslår — i ifrågavarande bestämmelser i BrB och TF snarast skulle motverka motionärernas syfte genom att i praktiken inskränka möjligheten att bestraffa utnyttjandet av barn i pornografiskt syfte.

En annan sak är att en utvidgning av det straffbara området i linje med justitiekanslerns ovan redovisade uttalanden kan övervägas. Sådana överväganden bör lämpligen ske i samband med den översyn av de straffrättsliga reglernas utformning inom det här aktuella området som aviserats i propositionen.

Justitiekottet föreslår att socialutskottet avstyrker bifall till motionerna So49, So55 och Kr5 i här behandlade delar.

Stockholm den 3 maj 1990

På justitiekottets vägnar

Britta Bjelle

Närvarande: Britta Bjelle (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Ulla-Britt Åbark (s), Birthe Sörestedt (s), Ingbritt Irhammar (c), Bengt-Ola Rytter (s), Göthe Knutson (m), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Björn Ericson (s), Lars Sundin (fp), Berith Eriksson (vpk), Sigrid Bolkéus (s), Birgit Henriksson (m), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) och Inger Schörling (mp).

Avvikande meningar

1. Barn i fängelse

Britta Bjelle (fp), Ingbritt Irhammar (c) Lars Sundin (fp), Berith Eriksson (vpk), Ingvar Karlsson i Bengsfors (c) och Inger Schörling (mp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet är" och slutar med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser det för sin del angeläget att Sverige godkänner konventionen utan reservation — varje reservation mot konventionen är ägnad att minska betydelsen av den och gör det också för svenskt vidkommande svårare att agera mot länder som inte uppfyller konventionens krav. Härför krävs en anpassning av den svenska lagstiftningen. Detta finner utskottet även av andra, kriminalpolitiska, skäl önskvärt. Lagstiftningsåtgärderna skulle nämligen leda till en nödvändig särbehandling av de mycket unga, i brottshänseende tungt belastade lagöverträdare under 18 år som det här handlar om.

Regeringen bör sålunda få i uppdrag att utarbeta erforderliga förslag till lagändringar och att snarast lägga fram dem för riksdagen. I avvaktan på lagstiftningen får godkännandet av konventionen anstå.

Justitieutskottet föreslår att socialutskottet hemställer att riksdagen med anledning av motionerna So49 och So54 i här behandlade delar och med avslag på förslaget i propositionen om en reservation såvitt avser artikel 37 punkt c) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört. Motionerna So53 och So55 i motsvarande delar bör avslås.

2. Snabbhet vid den rättsliga prövningen m.m.

Berith Eriksson (vpk) anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar "Utskottet vill" och slutar med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att kravet på snabbhet vid handläggningen finns uttalat också i den svenska översättningen av konventionstexten. Utskottet konstaterar vidare att det också i den svenska författningsregleringen på området finns infört ett krav på snabbhet. Utskottet uppfattning är emellertid att kraven i konventionen är mer långtgående än vad översättningen ger vid handen. Utskottet vill därför föreslå att översättningen justeras i enlighet med önskemålet i motion So50.

Justitieutskottet föreslår att socialutskottet hemställer att riksdagen bifaller motion So50 i här behandlad del.