



Normgivning

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas elva motionsyrkanden från den allmänna motionstiden rörande rättsinformationssystem, kommunala författningssamlingar, lagreglering av kommunal verksamhet, barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattande, klassperspektiv i utrednings- och beredningsprocessen samt införlivande av internationella konventioner. Samtliga motioner avstyrks med hänvisning bl.a. till pågående utredningsarbete eller till att gällande regelverk anses vara tillfyllest.

I betänkandet finns två reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Utskottets överväganden	4
Rättsinformationssystem och kommunala författningssamlingar.....	4
Gällande bestämmelser.....	4
Motioner.....	5
Bakgrund.....	5
Tidigare behandling.....	8
Utskottets ställningstagande	10
Lagreglering av kommunal verksamhet	10
Gällande bestämmelser.....	10
Motionen	10
Bakgrund.....	11
Tidigare behandling.....	11
Utskottets ställningstagande	12
Barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattande.....	12
Barnkonventionen	12
Motionen	13
Bakgrund.....	13
Tidigare behandling.....	14
Utskottets ställningstagande	14
Klassperspektiv i utrednings- och beredningsprocessen	15
Gällande bestämmelser.....	15
Motionen	15
Tidigare behandling.....	16
Utskottets ställningstagande	16
Införlivande av internationella konventioner	16
Motionen	16
Bakgrund.....	17
Nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna.....	18
Tidigare behandling.....	19
Utskottets ställningstagande	21
Reservationer	22
1. Barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattande (punkt 3)	22
2. Införlivande av internationella konventioner (punkt 5).....	22
Bilaga Förteckning över behandlade förslag.....	24
Motioner från allmänna motionstiden	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Förenklat rättsinformationssystem och kommunala författningssamlingar

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K221 yrkandena 1–3 och 2002/03:K371.

2. Lagreglering av kommunal verksamhet

Riksdagen avslår motion 2002/03:K304 yrkandena 1 och 2.

3. Barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattande

Riksdagen avslår motion 2002/03:K383 yrkandena 5 och 6.

Reservation 1 (mp)

4. Klassperspektiv i utrednings- och beredningsprocessen

Riksdagen avslår motion 2002/03:K426.

5. Införlivande av internationella konventioner

Riksdagen avslår motion 2002/03:Ju278 yrkandena 1 och 3.

Reservation 2 (v)

Stockholm den 18 februari 2003

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp) och Tuve Skånberg (kd).

Utskottets överväganden

Rättsinformationssystem och kommunala författningssamlingar

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionsyrkanden rörande rättsinformationssystemet med hänvisning till pågående planering och arbete inom Statskontoret. Utskottet avstyrker också ett motionsyrkande rörande lagreglering av kommunala författningssamlingar med hänvisning till den frivilliga ordning som gäller.

Gällande bestämmelser

Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar stadgar att författningar som har beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. Enligt 2 § samma lag undantas bl.a. författningar som av sekretessskäl inte får lämnas ut till envar, författningar som endast reglerar en statlig myndighets inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes och inte innehåller något av väsentligt intresse för utomstående. Regeringen får föreskriva att vissa föreskrifter inte behöver kungöras på det sätt som annars gäller. Det gäller t.ex. lokala trafikföreskrifter och föreskrifter om högsta tillåtna hastighet. Kungörelser sker i Svensk författningssamling, i författningssamlingar för centrala myndigheter under regeringen, eller i länets författningssamlingar. Enligt 10 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar gäller om kungörande av kommunal författning vad som är särskilt föreskrivet. Härmed avses, enligt förarbetena, dels föreskrifter i vissa specialförfattningar om att vissa kommunala föreskrifter skall tas in i länets författningssamling, dels de allmänna kommunallagsreglerna om tillkännagivanden av kommunala beslut på kommunernas anslagstavlor.

Enligt rättsinformationsförordningen (1999:175), som trädde i kraft den 1 maj 1999, skall det offentliga rättsinformationssystemet innehålla Svensk författningssamling (SFS) som den kungörs, referensregister över författningar i SFS och grundförfattningarna i SFS i deras lydelse med införda ändringar. Vidare skall systemet innehålla de gällande förordningar som kungörs i andra författningssamlingar än SFS. Systemet skall också innehålla sådana gällande föreskrifter som är beslutade av myndigheter under regeringen och som skall kungöras enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. I systemet skall det ingå förarbeten i form av bl.a. kommittédirektiv, förordningsmotiv, utredningsbetänkanden och propositioner. Det skall även finnas uppgifter om vägledande avgöranden av domstolar och

myndigheter. Även de överenskommelser som skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) skall ingå (3–8 §§). Samordningsmyndigheten får besluta att även annat material får ingå i systemet (9 §). Enligt förordningen är Regeringskansliet och de offentliga organ vilkas material publiceras i rättsinformationssystemet ansvariga för att informationen tillgänglig i systemet är aktuell, tillförlitlig och i övrigt uppfyller kraven enligt förordningen. Statskontoret är samordningsmyndighet för rättsinformationssystemet (15 §).

Motioner

I motion 2002/03:K221 av Ragnwi Marcelind (kd) föreslås tillkännagivande om behovet av ett förenklat rättsinformationssystem som gör det möjligt att överskåda ett visst område med regleringar av olika dignitet, vare sig bestämmelserna finns i lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter eller kommunala författningar (*yrkande 1*), om behovet av att fastställa vilka kvalitetskrav för rättsinformation som skall vara uppfyllda (*yrkande 2*) och om behovet av att tydliggöra ansvarsförhållandet inom bemyndigandekedjor (*yrkande 3*). Motionären anför att rättsinformationssystemet i dag inte är uppbyggt på sådant sätt att det går att överskåda vad som gäller inom ett område. Det saknas beslut om hur systemet skall drivas vidare och vilka kvalitetskrav som skall vara uppfyllda. Ansvarsförhållandena är oklara. Det går inte att utan ingående kunskaper följa bemyndigandekedjorna.

I motion 2002/03:K371 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om kommunala författningssamlingar. Enligt motionärerna är utvecklingen av informationssamhället och medborgarnas ökade krav på och intresse av att kunna granska de rättsliga grunderna för olika beslut faktorer som förstärker behovet av att ställa krav på kommunerna att upprätta kommunala författningssamlingar.

Bakgrund

Rättsinformationssystemet

Sverigedirekt och rättsinformationssystemet samordnas sedan den 1 januari 2003 inom ramen för Statskontorets verksamhet. Rättsinformationssystemet är dock en separat tjänst.

I regeringens skrivelse Ett nytt offentligt rättsinformationssystem (1998/99:17), som baserades på rapporten Ett offentligt rättsinformationssystem (Ds 1998:10), presenterade regeringen översiktligt sin syn på ett nytt offentligt rättsinformationssystem. Enligt regeringens mening skall staten svara för en kontinuerlig grundservice på rättsinformationens område med hjälp av informationsteknik. Staten skall också ha ett ansvar för att rättsinformationen finns elektroniskt tillgänglig på ett överskådligt och enhetligt sätt och svara för att det finns grundläggande standarder för märkning, strukturering och sökning av informationen. Varje offentligt organ som ger ut viss

rättsinformation skall ansvara för att den är korrekt och aktuell. Om riksdagens och kommunernas medverkan skulle regleras i författning och göras obligatorisk, skulle det krävas reglering i lag. Detta borde enligt regeringen av praktiska skäl undvikas. En bättre ordning vore enligt regeringen att riksdagens och kommunernas medverkan finge bygga på frivillighet och regleras i avtal mellan de inblandade parterna.

Rättsinformationssystemet har en decentraliserad struktur. Detta innebär att de myndigheter som deltar ansvarar för sin information och för att den görs elektroniskt tillgänglig. Sökning i rättsinformationssystemet sker genom ingångssidan Lagrummet (www.lagrummet.gov.se) på Internet. Rättsinformationssystemets organisatoriska struktur regleras i rättsinformationsförordningen. Statskontoret är sedan den 1 januari 2003 samordningsmyndighet för systemet och därigenom ansvarigt för bl.a. frågor om samordning, standarder, sammanlänkning och gemensamma säkerhetsfrågor.

Inom Regeringskansliet pågick under våren 2002 arbete med en förstudie om förutsättningar för en successiv utveckling av rättsinformationssystemet. Studien syftade till att utröna vilka åtgärder som är mest lämpade för att rättsinformationssystemet successivt skall kunna utvecklas till ett system som i möjligaste mån tillgodoser systemets målgrupper – enskilda och den offentliga sektorn. En arbetsgrupp benämnd Gulag (Gruppen för utveckling av Lagrummet) lämnade den 31 maj 2002 en slutrapport (FA2001/1663/ARK/B) i förstudien för en successiv utveckling av rättsinformationssystemet. Arbetsgruppen konstaterade bl.a. att regeringen i sin skrivelse (skr. 1998/99:17) slagit fast att rättsinformationssystemet skall vara decentraliserat, dvs. att varje offentligt organ som ger ut viss rättsinformation skall ansvara för att den sprids elektroniskt och att den är korrekt och aktuell. Arbetsgruppen konstaterade vidare att regeringens skrivelse bl.a. innehöll en kravbeskrivning i vilken regeringen beskrev de långsiktiga ambitionerna med systemet. Beskrivningen innefattade bl.a. kravet att det på sikt skulle bli möjligt att göra fritextsökningar och strukturerade sökningar över hela systemet samtidigt, samt att det skall finnas bra länkningsmöjligheter. Arbetsgruppen tvingades konstatera att det, såvitt känt, i dag inte finns någon teknisk lösning som gör det möjligt att göra strukturerade sökningar i olika typer av databaser som finns placerade på olika platser i landet. Den möjlighet som finns är att kopior av myndigheternas information samlas in till en central databas, där sökningen sker. Arbetsgruppens slutsats blev således att den tekniska utvecklingen inte nått så långt att ambitionerna i skrivelsen var möjliga att förverkliga. Arbetsgruppen lade vidare fram ett antal förslag på konkreta åtgärder för att göra webbplatsen mer pedagogisk och bättre strukturerad. Arbetsgruppen valde dock att inte föreslå några aktiviteter för genomförande eftersom uppdragsgivaren för studien (chefen för Regeringskansliet Arkiv och Bibliotek) inte längre formellt har något ansvar för frågorna.

I Riksdagens revisorers förstudie Ordning på rätten – reglerna som följer på lagarna och informationen om vad som gäller (förstudie 2001/02:21) konstaterades att det inom riksdagen under sommaren 1994 genomfördes en del

förberedande arbete för att upprätta ett bemyndiganderegister. Registret föll dock på att det inte fanns information om hur regeringen och myndigheterna använt riksdagens normgivningsbemyndiganden. Frågan aktualiserades enligt förstudien igen i samband med arbetet inför det nya rättsinformationssystemet. Det finns dock ännu inte något särskilt bemyndiganderegister. Det beror enligt förstudien på att det i arbetet med rättsinformationssystemet hittills bara byggts ett länksystem till myndigheterna. Varje myndighet måste göra sina författningar tillgängliga och sökbara, något som ännu inte görs på ett enhetligt sätt. Det finns alltså inte något söksystem som gör det möjligt att följa vilken fortsatt lagstiftning – regeringsförfordningar eller myndighetsföreskrifter – en lag resulterat i.

Enligt inhämtade uppgifter från Statskontoret planeras för närvarande en utveckling och förbättring av rättsinformationssystemet, bl.a. på områden rörande pedagogik och innehåll. Frågor om bemyndigandekedjor och sökvägar är under beaktande.

Kommunala författningssamlingar

I motsats till vad som gäller på det statliga området finns inte någon generell skyldighet för kommuner och landsting att i en författningssamling kungöra författningar som har beslutats av dem. I propositionen om kungörande av lagar och andra författningar (prop. 1975/76:112) anfördes att det inte fanns anledning att föreslå bindande bestämmelser om en författningssamling för kommunala författningar i allmänhet. Svenska Kommunförbundet hade, enligt propositionen, förklarat sig berett att rekommendera kommunerna att fortlöpande ge ut tryckta författningssamlingar och utfärda riktlinjer för deras innehåll och utformning. Föredragande statsråd ansåg att en sådan rekommendation fick anses innefatta tillräckliga garantier för att tillfredsställande kommunala författningssamlingar skulle komma till stånd. Riksdagen (bet. KU 1975/76:51) hade inget att erinra mot propositionen i denna del.

Med anledning av uttalandena i den nämnda propositionen utfärdade Svenska Kommunförbundet år 1977 ett cirkulär med riktlinjer för kommunala författningssamlingar. Landstingsförbundet utfärdade samma år en skrivelse om kommunala författningssamlingar med likartat innehåll. Inom dåvarande Civildepartementet inrättades i början av 1993 en informell arbetsgrupp med uppgift att överväga frågan om publicering av kommunernas och landstingens författningar. Resultatet av arbetet redovisades i februari 1995 i skriften Kommunala författningssamlingar (Ds 1995:7). Arbetsgruppen föreslog bl.a. att det skulle finnas en författningssamling för varje kommun och landsting. Kravet på författningssamlingar skulle dock inte gälla författningar som var sekretessbelagda eller som endast berörde en kommunal myndighets inre förhållanden eller förhållandet mellan kommunala myndigheter inbördes. Förslaget har remissbehandlats. Av remissammanställningen framgår att en knapp majoritet av de instanser som yttrat sig var positiva till förslaget. Regeringen har ännu inte lagt fram något förslag till riksdagen med anledning av den nämnda departementspromemorian. I ett interpellationssvar (ip.

1996/97:233) som lämnades i riksdagen den 17 april 1997 anförde inrikesminister Jörgen Andersson bl.a. att det i dagens ansträngda ekonomiska läge inte fanns tillräckligt starka skäl att vidta åtgärder i fråga om kommunala författningssamlingar. Ett krav på kommunala författningssamlingar skulle enligt inrikesministern nämligen innebära ett nytt åliggande för kommunerna som staten på grund av finansieringsprincipen måste kompensera kommunerna för. Regeringen har valt att ge andra angelägna kommunala åtaganden och åligganden en högre prioritet. Det arbete som pågår inom Regeringskansliet med ett moderniserat rättsdatasystem skulle dock enligt inrikesministern kunna vara ett led i att få de kommunala författningarna mer överblickbara och lättillgängliga.

I rapporten Ett offentligt rättsinformationssystem (Ds 1998:10) föreslogs bl.a. att kommunala föreskrifter av betydelse för allmänheten borde vara med i rättsinformationssystemet på frivillig basis. De enskilda kommunerna borde enligt förslaget ha informationsansvaret för sina föreskrifter. Som skäl för bedömningen angavs bl.a. att ett viktigt steg för att öka tillgängligheten av kommunernas föreskrifter vore att hålla rättsinformationssystemet öppet för dessa föreskrifter. En sådan ordning skulle kunna stimulera de enskilda kommunerna att göra sina föreskrifter elektroniskt tillgängliga, vilket även skulle kunna öka benägenheten att ge ut tryckta författningssamlingar. Vissa grundläggande krav på föreskrifterna skulle kunna höja kvaliteten och öka enhetligheten bland de kommunala föreskrifterna.

I Riksdagens revisorers förstudie 2001/02:21 uttalas bl.a. att hanteringen av kommunala författningar ofta kommer upp i Regeringskansliets arbete med demokratifrågor, rättssäkerhetsfrågor och i samband med frågor rörande ingripanden mot kommuner. Enligt uppgifter från Regeringskansliet skulle det inom många kommuner fordras ett mycket omfattande arbete innan det skulle gå att föra informationen vidare till rättsinformationssystemet.

Tidigare behandling

Justitieutskottet behandlade frågan om ett nytt offentligt rättsinformationssystem i betänkande 1998/99:JU11 i samband med behandlingen av regeringens skrivelse Ett nytt offentligt rättsinformationssystem (1998/99:17). Justitieutskottet föreslog utan särskild kommentar i denna del att skrivelsen skulle läggas till handlingarna.

Konstitutionsutskottet erinrade i betänkande 1992/93:KU1 om att det sedan 1986, efter initiativ av utskottet, fanns en förteckning över riksdagens normgivningsbemyndiganden, och att förteckningen hade upprättats av Statsrådsberedningen. Utskottet ansåg att förteckningen utgjorde en god grund för undersökningar av hur riksdagens normgivningsbemyndiganden tillämpas, men att den kunde förbättras. Riksdagens revisorers förslag 1991/92:19 rörande riksdagen och normgivningen innefattade bl.a. förslag om ett datorbaserat rättsinformationssystem vari bl.a. kommuner och landsting skulle vara skyldiga att förteckna och publicera författningar samt att Statsrådsberedningens redogörelse över bemyndiganden som årligen lämnades till konstitutions-

utskottet skulle förbättras liksom återrapporteringen till riksdagen om normgivning. Revisorernas förslag till förbättringar på området rörande bemyndigandedekjor var enligt utskottet värda att beakta, och frågor om sådana förbättringar borde liksom tidigare behandlas i utskottets granskningsbetänkanden. Utskottet ansåg att det för riksdagen skulle vara värdefullt att få uppgifter om riksdagens normgivningsbemyndiganden och om hur dessa används disponerade utskottsvis. Utskottet såg därför positivt på förslaget framlagt i motion K29 om att inom riksdagen lägga upp ett utskottsvis systematiserat informationssystem för överblick över riksdagens normgivningsbemyndiganden och föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bemyndiganden. Frågan hade emellertid enligt utskottet ett nära samband med hur uppföljningen och utvärderingen av riksdagens beslut i övrigt borde bedrivas. Denna fråga var föremål för överväganden inom Riksdagsutredningen. Utskottet ansåg därför att riksdagen borde ge talmanskonferensen till känna vad utskottet anfört om ett inom riksdagen utskottsvis fört register över riksdagens normgivningsbemyndiganden.

I betänkande 1994/95:KU27 anförde konstitutionsutskottet att det efter initiativ av utskottet sedan år 1986 funnits en förteckning över riksdagens normgivningsbemyndiganden. Förteckningen har upprättats av Statsrådsberedningen efter kontakter med utskottets kansli. Förteckningen hade förts departementsvis varje år och brukade redovisas i utskottets granskningsbetänkande. Förteckningen utgjorde, enligt utskottet, en god grund för undersökningar av hur riksdagens normgivningsbemyndiganden tillämpas. Utskottet hänvisade vidare till det redovisade tillkännagivandet. Arbetet med att utforma detta informationssystem pågick fortfarande vid tidpunkten då betänkande 1994/95:KU27 behandlades.

Konstitutionsutskottet konstaterade hösten 1992 (bet. 1992/93:KU1) att kommunerna, trots utfärdade riktlinjer, publicerat författningar endast i mycket begränsad omfattning. Med anledning av Riksdagens revisorers förslag 1991/92:19 uttalade utskottet att regeringen borde låta frågan om publicering av kommunernas och landstingens författningar bli föremål för överväganden i något lämpligt sammanhang och att detta borde ges regeringen till känna. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1992/93:5).

Konstitutionsutskottet behandlade åter frågan om kommunala författningssamlingar våren 2000 i betänkande 1999/2000:KU13. Utskottet konstaterade att regeringen inom ramen för arbetet med ett nytt rättssystem vidtagit åtgärder som var ägnade att underlätta för och stimulera kommuner och landsting att tillhandahålla sina författningar i elektronisk form. Utskottet ansåg att den ordning som bygger på kommunernas frivilliga medverkan var bra och att de formella krav som ställdes på de dokument som skulle ingå i systemet var välgrundade. Det var utskottets förhoppning att samtliga kommuner och landsting efter hand skulle komma att ansluta sig till rättssystemet.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottets mening bör Statskontorets pågående planering och utveckling av rättsinformationssystemet avvaktas. Motion K221 yrkandena 1–3 (kd) avstyrks. Utskottet vidhåller sin tidigare ståndpunkt avseende kommunala författningssamlingar, dvs. att den ordning som bygger på kommunernas frivilliga medverkan är tillfyllest. Motion K371 (kd) avstyrks.

Lagreglering av kommunal verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande rörande konsekvensbeskrivning avseende den kommunala självstyrelsen med hänvisning till gällande regler, och avstyrker ett motionsyrkande rörande lagreglering av kommunal verksamhet med hänvisning till att pågående utredning rörande struktur och uppgiftsfördelning inom samhällsorganisationen bör avvaktas.

Gällande bestämmelser

I 1 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs bl.a. att all offentlig makt i Sverige utgår från folket, att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 7 § samma kapitel skall det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, där beslutanderätten utövas av valda församlingar. I samma paragraf föreskrivs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Enligt den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall i ett betänkande bl.a. redovisas om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Motionen

I motion 2002/03:K304 av *Marietta de Pourbaix-Lundin (m)* föreslås att alla kommande regeringsförslag som berör kommunal verksamhet skall innehålla en redovisning av på vilket sätt den kommunala självstyrelsen påverkas (*yrkande 1*), samt att en genomgång bör göras av befintlig lagstiftning i syfte att vidta sådana ändringar som på berörda områden återupprättar den kommunala självstyrelsen (*yrkande 2*). Motionären anför att riksdag och regering inte kan fortsätta att via lagstiftning detaljstyra både vad kommunerna skall ha för verksamhet och hur den skall utformas och bedrivas. Detta om utgångspunkten är att det även framöver skall finnas en kommunnivå med kommunalpolitik som har utrymme att fatta lokalt varierade och förankrade beslut.

Bakgrund

I förarbetena till 1974 års regeringsform uttalas bl.a. att staten och kommunerna generellt sett samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål och att det varken är lämpligt eller möjligt att dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor (prop. 1973:90 s. 190 f.). Närmare bestämmelser om kommunernas befogenheter finns i kommunallagen. I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 23) uttalas bl.a. att bestämmelsen om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Vidare uttalas att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total och att graden av självstyrelse ytterst avgörs av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

I Kommittéhandboken (Ds 2000:1) återfinns bl.a. en checklista med frågor vilka anges kan vara till ledning vid analys av om förslag i betänkanden har betydelse för den kommunala självstyrelsen. I checklistan nämns bl.a. frågor rörande förslagets betydelse för den lokala demokratin och för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun och om förslagen innebär statlig regelstyrning eller tillsyn över den kommunala verksamheten.

Tidigare behandling

Demokratiutredningen anförde i slutbetänkandet En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet (SOU 2000:1) att den kommunala självstyrelsen bör ges en starkare grundlags- och lagreglering med möjligheter till rättsprövning för att säkra kommunernas handlingsutrymme. Utredningen ansåg att ytterligare ansträngningar måste göras för att bringa ökad klarhet i ansvarsfördelningen mellan statliga organ och mellan dessa och kommunerna. Regelverken måste vara tydligare, spelreglerna klarare och styrningen konsekvent.

Frågan om ett starkare lagligt skydd för den kommunala självstyrelsen behandlades ingående av konstitutionsutskottet i betänkande 2000/01:KU12. Utskottet avstyrkte i betänkandet bl.a. en motion (m) liknande den nu aktuella. Utskottet erinrade om skyldigheten att i utredningsbetänkanden redovisa framlagda förslags betydelse för den kommunala självstyrelsen. Vidare erinrade utskottet om uttalanden i förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 190 f.) om att förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna, och därmed den kommunala självstyrelsen, präglas av en helhetssyn, att det sålunda generellt sett gäller att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål och att det, om man utgår från detta synsätt, varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Utskottet uttalade även att frågan om förtydliganden av eller ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen

och beskattningsrätten utreddes år 1996 utan att förslaget ledde till lagstiftning.

Konstitutionsutskottet behandlade frågan om konsekvensbeskrivningar avseende den kommunala självstyrelsen i betänkande 2001/02:KU29, vari ett yrkande (m) om att regeringsförslag som berör kommunal verksamhet skulle innehålla en redovisning av på vilket sätt den kommunala självstyrelsen påverkades av detsamma avstyrktes med hänvisning till gällande regler.

Genom beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2003 tillkallades en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Enligt kommittédirektivet (2003:10) skall arbetet bedrivas i två etapper. I den första etappen skall bl.a. kommittén identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna. Kommittén skall i sitt arbete utgå från en övergripande beskrivning av rådande struktur och uppgiftsfördelning, där såväl brister som förtjänster med nuvarande ordning identifieras. För den första etappen skall kommittén redovisa ett delbetänkande senast den 15 december 2003.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande om konsekvensanalyser i fråga om den kommunala självstyrelsen och avstyrker därmed motion K304 yrkande 1 (m). När det gäller frågan om detaljstyrning av kommunen anser utskottet att den pågående utredningen rörande struktur och uppgiftsfördelning inom samhällsorganisationen bör avvaktas, varför motion K304 yrkande 2 (m) avstyrks.

Barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattande

Utskottets förslag i korthet

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena beträffande barn- och ungdomsperspektiv och barnkonsekvensanalyser i beslutsfattande på samtliga nivåer.

Jämför reservation 1 (mp).

Barnkonventionen

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) efter ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990 (prop. 1989/90:107, rskr. 1989/90:350). Riksdagen godkände i mars 1999 regeringens förslag till en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). Barnkonventionen innehåller olika slag av rättigheter, dels medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Med barn avses,

enligt konventionen, varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Barnkonventionen är en bindande överenskommelse mellan de stater som har ratificerat den. Staterna är förpliktigade att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra konventionen. Det är staten som är ansvarig för att förpliktelseerna fullföljs och som har att svara för tillkortakommanden i landet i förhållande till konventionen. Såväl domstolar och myndigheter som kommuner och landsting skall ta hänsyn till de rättigheter som fastslås i barnkonventionen. Barnkonventionens intentioner skall beaktas i olika verksamheters beslut. Barnombudsmannen (BO) har som myndighet ett särskilt ansvar att följa Sveriges åtagande enligt barnkonventionen och har en viktig uppgift när det gäller att driva på genomförandet av den på alla nivåer i samhället.

Motionen

I motion 2002/03:K383 av *Gustav Fridolin (mp)* föreslås att riksdagen skall ge regeringen till känna vad i motionen föreslås om barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattande på samtliga nivåer (*yrkande 5*). Motionären anför att barn- och ungdomsperspektiv bör finnas i verksamheten och beslutsfattandet på nationell, regional och kommunal nivå, att barns och ungdomars intressen skall tillgodoses och deras känsla av delaktighet i samhällsbyggandet stärkas. Vidare föreslås i motionen att riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag om krav på barnkonsekvensanalyser i allt beslutsfattande på kommunal, regional och nationell nivå (*yrkande 6*).

Bakgrund

Den parlamentariskt sammansatta Barnkommittén konstaterade i sitt betänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) att svensk lagstiftning och praxis i huvudsak överensstämde med barnkonventionens bestämmelser och intentioner. Kommittén pekade samtidigt på att det var angeläget att bestämmelserna verkligen tillämpades och att konventionen genomfördes på alla nivåer.

Den av riksdagen antagna nationella strategin för att förverkliga FN:s barnkonvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171) innehåller bl.a. uttalanden om att konventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande i Regeringskansliet som rör barn, att barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som rör barn och att kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet.

I regeringens demokratiproposition (prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet, s. 35) uttalades bl.a. att medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen skall bli mer jämlika än de är i dag och att det krävs kraftanstängningar för att bekämpa det utanförskap som framför allt många ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund känner. En viktig förutsättning för att demokratin skall vara hållbar är att den förankras bland

barn och ungdomar samt att deras deltagande i samhället utvecklas och uppmuntras.

I regeringens skrivelse 2001/02:166 Barnpolitiken – arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter, beskrevs arbetet med att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige med utgångspunkt i den av en enhällig riksdag i mars 1999 antagna strategin. I skrivelsen redovisades vad som dittills uppnåtts och vilken inriktning regeringen avser att ha i det kommande arbetet med att stärka barns och ungas rättigheter. Regeringen hänvisade i skrivelsen till demokratipropositionen där regeringen fört fram tankar om barns och ungas rätt till delaktighet och inflytande. En prioriterad fråga framöver är således, enligt skrivelsen, att utveckla metoder för att ta till vara och uppmuntra barns och ungas engagemang. Särskild tyngd bör enligt regeringen läggas vid att utveckla metoder för att förankra ett demokratiskt medvetande bland barn och unga. Regeringen framhöll avsikten att kontinuerligt – vartannat år – i skrivelse till riksdagen redogöra för arbetet inom politikområdet barnpolitik.

Tidigare behandling

Frågan om ett barn- och ungdomsperspektiv och barnkonsekvensanalyser i beslutsfattande behandlades av konstitutionsutskottet i betänkande 2001/02:KU14. Utskottet erinrade i betänkandet om att regeringen i demokratipropositionen framhållit att det är angeläget att det i den kommunala verksamheten finns ett barn- och ungdomsperspektiv. Utskottet ansåg inte att något tillkännagivande till regeringen om behovet av ett sådant perspektiv och om barnkonsekvensanalyser behövdes. Mot bakgrund av detta avstyrktes yrkanden (mp) med samma innehåll som de nu aktuella yrkandena 5 och 6 i motion 2002/03:K383.

Frågan om barnkonsekvensanalyser i beslutsfattande behandlades av konstitutionsutskottet även i betänkande 2001/02:KU15, vari ett motionsyrkande härom avstyrktes. Utskottet anförde att det av den nationella handlingsplanen för mänskliga fri- och rättigheter framgick att barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande i Regeringskansliet som rör barn, att barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som rör barn, och att kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Enligt utskottets mening saknades mot denna bakgrund anledning att göra ett tillkännagivande till regeringen om att barnkonsekvensanalyser skall ingå som en naturlig del av beslutsunderlag och att barnbilagor skall ingå i kommunala budgetar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker således motion K383 yrkandena 5 och 6 (mp).

Klassperspektiv i utrednings- och beredningsprocessen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om klassperspektiv i utrednings- och beredningsprocessen med hänvisning till tidigare ställningstagande.

Gällande bestämmelser

I 1 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare föreskrivs att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och att det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Enligt europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna skall åtnjutande av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt (art. 14). I kommittéförordningen (1998:1474) anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. Om ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen skall detta redovisas i betänkandet.

Regeringen utfärdade den 31 januari 2002 direktiv till en parlamentarisk kommitté under benämningen En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (dir. 2002:11). I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 1 december 2004.

Motionen

I motion 2002/03:K426 av Anders Ygeman och Maria Hassan (s) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anföras om klassperspektiv i utrednings- och beredningsprocessen. Motionärerna anför att statens utredningar alltid bör följas upp med analyser av förslagen ur köns-, klass-, integrations- och barnperspektiv för att öka rättvisan och jämlikheten i samhället.

Tidigare behandling

Konstitutionsutskottet behandlade en motion rörande klassperspektiv i utrednings- och beredningsprocessen i betänkande 2000/01:KU5. Utskottet erinrade i betänkandet om kommittéförordningens krav avseende det i motionen anförda. Utskottet anförde vidare att regeringen regelmässigt redovisar fördelningspolitiska analyser i de ekonomisk-politiska propositionerna. Utskottet fann mot bakgrund härav inte någon åtgärd från riksdagen nödvändig och avstyrkte motionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker därför motion K426 (s).

Införlivande av internationella konventioner

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motion 2002/03:Ju278 yrkandena 1 och 3 med hänvisning till att svensk lagstiftning stämmer överens med konventionerna samt att Sveriges åtagande i enlighet med konventionerna kontinuerligt beaktas. Inkorporering av de angivna konventionerna anses inte vara behövlig.

Jämför reservation 2 (v).

Motionen

I motion 2002/03:Ju278 av Gudrun Schyman m.fl. (v) föreslås i yrkande 1 att riksdagen skall ge regeringen till känna som sin mening vad i motionen anförts om inkorporering med svensk rätt av vissa MR-konventioner inom ramen för FN (internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och konvention om barnets rättigheter), samt i yrkande 3 ett tillkännagivande om att regeringen bör genomföra de lagändringar och andra konkreta åtgärder som FN:s MR-kommittéer rekommenderar. Motionärerna anför att den dualistiska principen beträffande tillämpligheten av internationella konventioner som tillämpas i Sverige, vilken innebär att domstolar och myndigheter har att - i den mån tolkningsutrymme finns - tolka gällande lagstiftning fördragskonformt, är otillfredsställande. När det gäller vissa grundläggande MR-konventioners ställning i svensk rätt har Sverige regelmässigt utsatts för allvarlig kritik från de organ som övervakar konventionernas tillämpning för att konventionerna inte gjorts tillämpliga i svensk rätt och därmed möjliga att åberopa inför domstolar och myndigheter. För direkt tillämplighet av konventionerna krävs att konventionerna görs till svensk lag

genom inkorporering. Transformationsmetoden har ofta visat sig vara ofullkomlig då det är svårt att skaffa en överblick över vilka lagar som behöver ändras, och på vilket sätt, för att uppfylla konventionsåtagandet. Vidare anför motionärerna att det regelmässigt brukar riktas kritik från MR-kommittéerna mot Sverige för att konventionerna inte uppfyllts på vissa punkter, ofta i kombination med rekommendationer om att lagstiftning eller andra åtgärder bör vidtas. Kritik framförs också ofta i anslutning till behandlingen av enskilda fall. Så har t.ex. FN:s kommitté mot tortyr vid inte mindre än nio tillfällen kritiserat Sverige för att ha beslutat om avvísningar trots att det förelagat risk för tortyr. Det saknas enligt motionärerna vilja att göra något effektivt mot missförhållandena. Någon annan förklaring står knappast till buds beträffande de ständigt upprepade konventionsstridiga avvísningsbesluten. I regeringens skrivelse 2001/02:83 En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna lämnas felaktiga uppgifter om att Sverige alltid rättar sig efter beslut av Europadomstolen och CAT-kommittén. Så är icke fallet. Regeringen bör ta kritiken från FN:s MR-kommittéer på största allvar, inte enbart genom att uttrycka detta i skrift utan även genom att genomföra de lagändringar och andra konkreta åtgärder som kommittéerna rekommenderar.

Bakgrund

Det är vanligt att tala om två olika system för att införliva internationella konventionsförpliktelser i det nationella rättssystemet – monistiska och dualistiska rättssystem. I de stater som brukar hänföras till monistiska, gäller som allmän statsrättslig princip att ingångna konventioner automatiskt blir en del av den nationella rätten. Den internationella konventionen skall således direkt tillämpas av domstolar och andra myndigheter på samma sätt som nationellt stiftad lag. Detta är förhållandet i bl.a. USA och flertalet av de europeiska staterna. I de flesta monistiska stater anses också en ratificerad internationell konvention ha företräde framför nationellt stiftad lag. I en dualistisk stat, till vilka räknas bl.a. de nordiska länderna, Storbritannien och Tyskland, krävs särskild lagstiftning för att konventionen skall gälla internerettsligt. Om ingen särskild lagstiftningsakt har vidtagits blir konventionen endast indirekt gällande som utfyllnad till nationella rättsregler. Vid en konflikt mellan en bestämmelse i en konvention och den nationella lagstiftningen är det den nationella lagstiftningen som gäller. När regeringen eller svenska förvaltningsmyndigheter ingår internationella överenskommelser av offentligrättslig natur är det den svenska staten som bär det folkrättsliga ansvaret för att förpliktelserna uppfylls. Konventionerna ställer krav på att de som ratificerat konventionerna rapporterar om hur de efterlevs. Rapportering skall ske mellan vartannat och vart femte år beroende på konvention. Olika departement är ansvariga för rapporterna som skall lämnas över till de olika konventionskommittéerna.

Nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna

Regeringen framhöll i skrivelse En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (2001/02:83), avlämnad till riksdagen den 24 januari 2002, bl.a. följande. Sverige är bundet av olika konventioner som tillförsäkrar enskilda olika rättigheter gentemot statsmakten. Dessa rättigheter berör olika samhällsområden och anger vilka normer som statsmakten måste hålla sig inom. Den bakomliggande tanken med att upprätta en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna är således att det är statens ansvar att de mänskliga rättigheterna respekteras och tillgodoses. I första hand ligger ansvaret hos varje stats regering, men även den statliga och kommunala förvaltningen har ett ansvar. Genom denna första handlingsplan för mänskliga rättigheter lägger regeringen grunden för ett mer samlat synsätt på frågorna i Sverige. Genomförandet av handlingsplanen skall ske inom en treårsperiod. Regeringen har för avsikt att efter genomförandet av de åtgärder som redovisas i handlingsplanen i december 2004 påbörja arbetet med ytterligare en handlingsplan. Erfarenheterna från arbetet med den första handlingsplanen kommer givetvis att ha betydelse för det fortsatta arbetet med mänskliga rättigheter. För detta krävs bl.a. attitydförändringar och utbildning. Regeringens nationella handlingsplan är ett uttryck för den politiska viljan att se till att de mänskliga rättigheterna respekteras i enlighet med den svenska grundlagen och våra internationella åtaganden samt att skyddet för dessa rättigheter kontinuerligt förbättras. De åtgärder som aviserats i handlingsplanen syftar till både kortsiktiga och långsiktiga förändringar i denna riktning.

I handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna behandlades bl.a. kritik och synpunkter som framförts mot Sverige av olika MR-kommittéer. I skrivelsen angavs bl.a. följande. Sveriges förpliktelser vad avser de mänskliga rättigheterna granskas i flera olika internationella fora. Sverige får ibland ta emot kritik eller synpunkter på hur Sverige bättre kan förverkliga någon fri- eller rättighet. När kritik uttalas eller när en dom avkunnas till statens nackdel tar regeringen detta på det största allvar. Regeringen följer noga upp den kritik som riktas mot Sverige vad avser åtaganden om mänskliga rättigheter. Sedan slutet av 1980-talet har ett antal klagomål riktats mot Sverige vid Europakommissionen och Europadomstolen, av utlänningar som nekats uppehållstillstånd. I klagomålen mot Sverige anförs ofta att utlänningen, om han eller hon återsänds till sitt hemland, kommer att utsättas för tortyr. I den svenska utlänningslagen (1989:529) finns ett absolut förbud mot att avvisa eller utvisa en person som riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr eller att utsättas för annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den som riskerar sådan behandling skall beviljas uppehållstillstånd här i landet som skyddsbehövande. Ärenden där tortyr åberopas är ofta svåra att utreda och innefattar komplicerade frågor om bevisvärdering. Som exempel kan nämnas att den som har blivit torterad kan ha svårt för att sakligt redogöra för vad han eller hon har varit utsatt för. Inte sällan finns den bevisning som åberopas i ärendet i ett annat land. FN:s tortyrkommitté (CAT-kommittén) har uttalat kritik mot Sverige i åtta fall. Sverige har hittills inte fällts i Europa-

domstolen i något ärende avseende artikel 3 i Europakonventionen (förbud mot tortyr m.m.). En förutsättning för att CAT-kommittén skall kunna pröva klagomål från enskilda är att staten i fråga har accepterat den individuella klagorätten. Många stater som är anslutna till tortyrkonventionen har inte gjort detta. Europadomstolen däremot är behörig att pröva klagomål från enskilda mot samtliga stater som är anslutna till Europakonventionen.

I flera länder med en utvecklad rättsordning och en rättssäker asylprocess ökar antalet ärenden som förs till dessa internationella övervakningsorgan. Ökningen gäller framför allt ärenden hos CAT-kommittén. Detta kan ses som en naturlig följd av att förutsättningarna för att juridiskt driva en sak vidare genom stöd av aktiva juridiska ombud är större i dessa länder. Andra länder som har eller har haft individuella ärenden i CAT-kommittén är t.ex. Frankrike, Schweiz och Kanada. Regeringen ser allvarligt på den kritik som CAT-kommittén riktat mot Sverige och fäster stor vikt vid rätten för enskilda att klaga hos internationella övervakningsorgan. Det görs en noggrann analys av varje ärende där kritik har uttalats mot Sverige, och på olika sätt förbättras rutinerna för handläggning och bedömning av asylärenden där tortyr kan ha förekommit. Sverige rättar sig alltid efter beslut som fattas av Europadomstolen och CAT-kommittén. Ingen avvisning har skett i de fall där Sverige har kritiserats. Migrationsverket och Utlänningsnämnden arbetar redan i dag aktivt med internutbildning, seminarier och andra åtgärder för att uppmärksamma ärenden där det åberopas risk för tortyr. I Migrationsverkets vision anges att verket värnar mänskliga rättigheter och står för humanitet och respekt, rättssäkerhet och engagemang. Regeringen avser att i sin mål- och resultatdialog med Migrationsverket och Utlänningsnämnden aktivt följa hur myndigheterna lever upp till visioner och verksamhetsmål för att låta perspektivet med mänskliga rättigheter genomsyra riktlinjer för handläggning och beslutsfattande.

Tidigare behandling

I proposition 1970:87 angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering m.m. föreslogs att konventionen skulle godkännas och att befintlig lagstiftning skulle ändras på sådant sätt att möjligheterna att straffrättsligt ingripa mot sådan diskriminering skulle öka, vilket innebar att tillämpningsområdet för bestämmelserna i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen om hets mot folkgrupp behövde vidgas i detta hänseende. Lagutskottet anförde bl.a. att det tillstyrkte att riksdagen skulle godkänna konventionen och den i propositionen föreslagna ändringen av 16 kap. 8 § brottsbalken. Konstitutionsutskottet tillstyrkte ändring i tryckfrihetsförordningen (utlåtande 1970:31).

I proposition 1971:125 angående godkännande av tre internationella överenskommelser på området för de mänskliga rättigheterna m.m. (vari bl.a. konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ingick) uttalades att flertalet bestämmelser utan svårighet kunde accepteras, men att på någon punkt full överensstämmelse mellan svensk rätt och konventionsbestämmel-

serna inte förelåg. Förbehåll i samband med ratificering av konventionen ansågs dock vara tillräckligt. Det hemställdes bl.a. att riksdagen skulle godkänna den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter med vissa förbehåll. Utrikesutskottet behandlade ärendet och fann inte anledning att erinra mot propositionen (bet. UU1971:13).

I proposition 1979/80:147 om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor konstaterades att samtliga remissinstanser tillstyrkt, eller inte haft invändningar mot, att Sverige skulle ratificera konventionen. Föredragande statsrådet föreslog att Sverige kunde tillträda FN-konventionen utan att utnyttja de möjligheter till förbehåll som medgavs i konventionen. Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte propositionen (bet. AU1979/80:30).

I proposition 1985/86:17 om godkännande av FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning anfördes att någon situation där Sverige skulle kunna sägas bryta mot konventionen inte behövde uppkomma och att den praktiska slutsatsen torde vara att något behov av lagstiftning inte förelåg. Utrikesutskottet behandlade frågan och anförde att tillträdet till konventionen inte skulle behöva föranleda ändringar i gällande svensk lagstiftning. Utskottet tillstyrkte propositionen (bet. UU1985/86:11)

I proposition 1989/90:107 om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter anfördes att tillträdet till konventionen inte skulle föranleda några ändringar i gällande lagstiftning. I propositionen föreslogs att konventionen skulle antas med ett förbehåll för artikel 37 c rörande bl.a. att frihetsberövade barn skall hållas åtskilda från vuxna om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta. I socialutskottets betänkande 1989/90:SoU28 behandlades propositionen. Socialutskottet tillstyrkte i huvudsak förslaget, men ansåg att något förbehåll mot artikel 37 punkt c inte skulle göras. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1989/90:350).

I samband med frågan om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt 1994/95 avlämnade konstitutionsutskottet ett yttrande till socialutskottet (1995/96:KU2y). Konstitutionsutskottet anförde att vid transformering omarbetas den internationella överenskommelsen eller de delar 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. 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 inkorpo-

eringen 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).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det självfallet måste vara Sveriges skyldighet att uppfylla internationella åtaganden. 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 tidigare redogörelse framgår att utskottet uttalat att om en konvention saknar svensk autentisk text bör huvudregeln vara att transformationsmetoden används. När särskilda skäl talar för det 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 införlivande i svensk rätt av ett flertal FN-konventioner om mänskliga rättigheter. Utskottet har tidigare intagit den ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. 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). Enligt utskottets mening saknas anledning att frånga ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Vad gäller de i motionerna angivna FN-konventionerna saknas skäl att anse att dessa, såsom Europakonventionen, intar en särställning i inkorporeringshänseende. Utskottet är därför inte berett att förorda en inkorporering av de angivna konventionerna. 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 ingångna konventioners bestämmelser. Motion 2002/03:Ju278 yrkandena 1 och 3 (v) avstyrks.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattande (punkt 3)

av Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K383 yrkandena 5 och 6.

Ställningstagande

I den aktuella motionen aktualiseras i yrkandena 5 och 6 frågor om barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattande på samtliga nivåer samt krav på barnkonsekvensanalyser i allt beslutsfattande på samtliga nivåer. Det är inte tillräckligt att ange att barnkonventionen skall genomsyra beslutsfattande i Regeringskansliet som rör barn och att barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut. Barn- och ungdomsperspektiv och barnkonsekvensanalyser bör ingå i beslutsfattande på alla nivåer i samhället så att barns och ungdomars intressen bättre tillgodoses och deras känsla av delaktighet i samhällsbyggandet stärks. Regeringen bör verka för att regleringar kommer till stånd som garanterar det i motionsyrkandena anförda.

2. Införlivande av internationella konventioner (punkt 5)

av Mats Einarsson (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:Ju278 yrkandena 1 och 3.

Ställningstagande

I nu föreliggande motion aktualiseras i yrkandena 1 och 3 frågan om införlivande i svensk rätt av ett flertal FN-konventioner rörande mänskliga rättigheter. Jag kan peka på flera allvarliga fall där Sveriges åtaganden enligt kon-

ventionerna inte uppfyllts. Ytterligare transformeringsåtgärder kan inte anses tillräckliga för att säkerställa att Sverige följer sina konventionsåtaganden. I stället bör konventionernas status och betydelse i svensk rätt markeras genom en inkorporering. Endast genom denna metod får konventionerna fullt genomslag i svensk rättstillämpning. Jag anser därför att en utredning bör tillsättas med uppgift att lägga fram ett förslag om inkorporering av de i motionen angivna FN-konventionerna. Mot bakgrund av att det för närvarande förekommer allvarliga brister i Sveriges efterlevnad av konventionen är det angeläget att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden

2002/03:K221 av Ragnwi Marcelind (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av ett förenklat rättsinformationssystem som möjliggör att det går att se vad som gäller inom ett område, vare sig bestämmelserna finns i lag, förordning, myndighetsskrift eller i kommunal författning.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att fastställa vilka kvalitetskrav för rättsinformation som skall vara uppfyllda.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att tydliggöra ansvarsförhållandena inom bemyndigandekedjor.

2002/03:K304 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att alla kommande regeringsförslag som berör kommunal verksamhet skall innehålla en redovisning av på vilket sätt den kommunala självstyrelsen påverkas.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en genomgång av befintlig lagstiftning i syfte att vidta sådana ändringar som på berörda områden återupprättar den kommunala självstyrelsen.

2002/03:K371 av Ingvar Svensson m.fl. (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om kommunala författningssamlingar.

2002/03:K383 av Gustav Fridolin (mp):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om barn- och ungdomsperspektiv i beslutsfattandet på samtliga nivåer.
6. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag om krav på barnkonsekvensanalyser i allt beslutsfattande på samtliga beslutsnivåer.

2002/03:K426 av Anders Ygeman och Maria Hassan (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om klassperspektiv i utrednings- och beredningsprocessen.

2002/03:Ju278 av Gudrun Schyman m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om inkorporering med svensk rätt av vissa MR-konventioner.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör genomföra de lagändringar och andra konkreta åtgärder som FN:s MR-kommittéer rekommenderar.