



Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter

Till socialutskottet

Socialutskottet beslutade den 19 april 2018 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter och följdmotioner.

Konstitutionsutskottet ser sammanfattningsvis, från de utgångspunkter som utskottet har att beakta, inte några hinder mot att socialutskottet tillstyrker propositionen. Utskottet betonar vikten av att även andra åtgärder vidtas; bland det utskottet tar upp finns fortsatt transformering av barnkonventionen. När det gäller den vägledning som regeringen aviserar i propositionen betonar utskottet att det inte får bli så att vägledningen i praktiken kommer att uppfattas som lagförarbeten i efterhand. Det är av största vikt att domstolars och myndigheters rättskipning är och förblir oberoende; därför får vägledningen inte uppfattas som en instruktion.

Utskottet ser inte skäl till någon åtgärd med anledning av motionerna.

I yttrandet finns tre avvikande meningar (M och C, SD, samt L) och två särskilda yttranden (V, KD).

Utskottets överväganden

Propositionen

Regeringen föreslår (prop. 2017/18:186) att riksdagen antar regeringens förslag till lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Regeringen anför att barnkonventionen genom inkorporering ges ställning som svensk lag, vilket innebär ett förtydligande av att rättstillämparna i mål och ärenden ska tolka svenska bestämmelser i förhållande till barnkonventionen. För att barnkonventionen ska få genomslag krävs, anför regeringen vidare, vid sidan av en inkorporering en fortsatt transformering av barnkonventionens bestämmelser till nationell rätt. Därutöver krävs en kombination av olika åtgärder såsom vägledning, utbildning och samordning mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället.

Den föreslagna lagen innehåller en paragraf. I den paragrafen föreslås det att artiklarna 1–42 i konventionen i originaltexternas lydelse ska gälla som svensk lag.

Konventionens engelska och franska originaltexter finns tillsammans med en svensk översättning intagna som en bilaga till den föreslagna lagen. (I en fotnot i bilagan uppmärksammas att den svenska översättningen huvudsakligen överensstämmer med den i proposition 1989/90:107 intagna texten, att en ändring har gjorts i artikel 43.2 samt att en revidering av översättningen gjordes i mars 2018.)

Lagrådet avstyrkte remissens förslag till lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Lagrådet lyfte även fram en frågeställning angående en kommande vägledning, nämligen vilken auktoritet vägledningen kommer att tillskrivas. Lagrådet betonade att det inte får bli så att vägledningen i praktiken kommer att uppfattas som lagförarbeten i efterhand.

Regeringen anför (s. 90) att en vägledning som kan utgöra ett stöd vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen bör tas fram för att öka kunskap om konventionen för att säkerställa att barnets rättigheter tas till vara i rätts-tillämpningen. Vägledningen bör syfta till att underlätta för olika aktörer bl.a. vid rättstillämpning genom att redogöra för hur man metodmässigt kan gå till väga när man tolkar och tillämpar en internationell konvention som barnkonventionen. Vidare bör vägledningen även omfatta en allmän redogörelse för folkrättsliga tolkningsmedel och källor vid tolkning av traktater och en redogörelse av tolkningsmedel och källor vid tolkning av barnkonventionen som kan vara relevanta samt hänvisningar till relevanta rättskällor som kan fungera som hjälpmedel vid tolkning av barnkonventionens bestämmelser, såsom nationell och internationell rättspraxis och doktrin. Den bör också omfatta övrig vägledning såsom rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén)

och andra konventionskommittéer som, trots att de inte är juridiskt bindande, kan utgöra ett viktigt stöd och ge viss vägledning vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen.

Regeringen betonar (s. 91) att en sådan vägledning i sig inte utgör en rättskälla utan endast är just en vägledning. Regeringen förklarar sig dela Lagrådets synpunkter och anser att det är viktigt att undvika risken för konflikter med förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas självständighet i rättstillämpningen, och att vägledningen måste utformas på ett sådant sätt att den inte kan ses som en särskild anvisning till myndigheterna om hur svensk lag ska tillämpas (jfr 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen).

Motionerna

Fem följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Camilla Waltersson Grönvall (M) och Anders W Jonsson (C) yrkar i kommittémotion 2017/18:4101 att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (yrkande 1) och att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i regeringsformen infoga en ny bestämmelse som gäller barns rättigheter och tillkännager det för regeringen (yrkande 2). När det gäller yrkande 2 anför motionärerna bl.a. att de, som alternativ till regeringens förslag att göra barnkonventionen till svensk lag, föreslår att dagens formulering i 1 kap. 2 § regeringsformen om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara samt artiklarna 2, 3, 6 och 12 i barnkonventionen används som utgångspunkter för att skapa en ny grundlagsbestämmelse i regeringsformen om skyddet för barns rättigheter. Artiklarna 2, 3 och 6 kan beskrivas som portalbestämmelser i konventionen. Där finns grundläggande utgångspunkter om barnets rätt till sitt liv och om icke-diskriminering samt om betonandet av barnets bästa, vilka genomsyrar övriga delar av konventionen och som därmed i huvudsak är av sådan karaktär att de passar in bland regeringsformens övriga bestämmelser. Artikel 12 tar upp barnets rätt att höras i ärenden som rör barnet. Med tanke på att en ofta förekommande kritik rör just att barn inte får komma till tals i den utsträckning som lagstiftningen redan i dag föreskriver, menar motionärerna att artikel 12 är så viktig att dess innehåll bör grundlagsfästas. Att införa en bestämmelse av detta slag i regeringsformen skulle enligt motionärerna vara en tydlig, konkret och lättöverskådlig åtgärd som kraftigt skulle förstärka barnperspektivet i grundlagen, men som inte skulle innebära en påtaglig överföring av politisk makt från riksdagen till domstolarna. I stället skulle den bygga vidare på den traditionella, svenska metoden att transformera internationella åtaganden till nationell rätt genom nationell lagstiftning eller grundlagsstiftning. I motionen visar motionärerna även hur de tänker sig att en ny paragraf i regeringsformen skulle kunna utformas.

Per Ramhorn m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2017/18:4105 att riksdagen avslår förslaget till lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter eftersom förslaget inte är tillräckligt utrett och saknar en tydlig

konsekvensanalys (yrkande 1), att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med ett förslag på hur FN:s konvention om barnets rättigheter kan införlivas i svensk lag på ett ansvars- tagande, långsiktigt och förutsägbart sätt som en målsättningsbestämmelse och tillkännager detta för regeringen (yrkande 2), att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att FN:s konvention om barnets rättigheter ska införlivas i svensk lag genom transformering och tillkännager detta för regeringen (yrkande 3) och att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att utreda hur det fortsatta arbetet med att införliva barnkonventionen i svensk rätt ska genom- föras och tillkännager detta för regeringen (yrkande 4).

Maj Karlsson m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2017/18:4082 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet till barnkonventionen om inrättandet av en internationell klagomekanism och tillkännager detta för regeringen. Motionärerna anför bl.a. att ett tilläggsprotokoll till barnkonventionen som innehåller individuell klagorätt har förhandlats fram. Sedan februari 2012 är tilläggsprotokollet öppet för staterna att underteckna. I slutet av maj samma år hade 20 länder undertecknat protokollet, dock inte Sverige. Motionärerna uppmärksammar att flera av de grundläggande FN-konventionerna om skydd för de mänskliga rättigheterna, t.ex. FN-konventionen om medborgerliga och civila rättigheter och FN-konventionen mot tortyr, har tilläggsprotokoll som ger enskilda individer klagorätt till en övervakningskommitté om de anser sina rättigheter enligt konventionen kränkta. Ett stort antal länder har godtagit den individuella klagorätten, som har mycket stor betydelse för att ge rättigheterna tänder och bidra till att en konvention får genomslag i verkligheten. Motionärerna anför därefter att Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet till barnkonventionen om inrättandet av en internationell klagomekanism.

Barbro Westerholm m.fl. (L) yrkar i kommittémotion 2017/18:4100 att riksdagen avslår propositionen i den del som avser en inkorporering i svensk rätt av artikel 20 i FN:s konvention om barnets rättigheter (yrkande 1), att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om vägledningen om barnkonventionen och tillkännager detta för regeringen (yrkande 2), att riks- dagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett brett arbete för att säkerställa respekten för barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och svenska rättsprinciper, och riksdagen tillkännager detta för regeringen (yrkande 3).

Emma Henriksson m.fl. (KD) yrkar i kommittémotion 2017/18:4103 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att följa upp och vid behov vidta åtgärder som syftar till att säkerställa att de grundläggande principerna i FN:s konvention om barnets rättigheter följs och tillämpas i enlighet med svensk rätt och tillkännager detta för regeringen.

Något om bakgrunden

Sverige ratificerade FN-konventionen om barnets rättigheter 1990. Därefter har olika initiativ tagits för att främja och stärka barnets rättigheter.

Barnkonventionen har i vissa delar införlivats i svensk rätt genom transformering. I fråga om andra delar har det bedömts att det inte behövs någon transformering eftersom det ansetts råda normharmoni. För att kunna konstatera normharmoni krävs en grundlig genomgång av relevanta delar av det inhemska regelverket vilket gjordes 1990 i samband med ratificeringen av barnkonventionen (prop. 2017/18:186 s. 63). Transformering som metod för att anpassa svensk rätt till barnkonventionen kräver successiv och kontinuerlig anpassning av nationell lagstiftning allteftersom konventionen behöver tolkas i ljuset av ändrade samhällsförhållanden. Transformering har skett genom översyner av befintlig lagstiftning och i samband med att ny lagstiftning har tagits fram.

Inkorporering, transformering och konstaterande av normharmoni

Införlivande av internationella överenskommelser med svensk rätt kan ske genom inkorporering eller transformering. Det kan även göras ett konstaterande av normharmoni, vilket innebär att den nationella rätten redan lever upp till de förpliktelser som staten har åtagit sig.

Vid inkorporering föreskrivs i lag att konventionens e.d. artiklar ska gälla som svensk lag (se t.ex. lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Transformering innebär, enkelt uttryckt, att införa eller ändra svenska bestämmelser så att de överensstämmer med konventionens bestämmelser. Detta behövs inte i den del eller de delar som normharmoni konstateras.

Några tidigare uttalanden från konstitutionsutskottet

Den 12 juni 1990 godkände riksdagen konventionen om barnets rättigheter (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28). I det ärendet behandlade riksdagen en motion om ett grundlagsstadgande om barnets bästa; konstitutionsutskottet yttrade sig till socialutskottet angående bl.a. denna motion, som gällde att grundlagsfästa den princip som kommer till uttryck i artikel 3.1 i konventionen där det slås fast att vid alla åtgärder som rör barnet ska barnets bästa komma i främsta rummet. Konstitutionsutskottet uttalade följande (1989/90:KU8y).

Principen om barnets bästa är en av utgångspunkterna för den offentliga verksamheten i Sverige. Målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen ger uttryck för detta genom att det allmänna åläggs att särskilt verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Mot denna bakgrund saknas det enligt utskottet anledning att ytterligare befästa principen genom en särskild målsättningsbestämmelse i regeringsformen.

Ej heller anser utskottet det påkallat att utöka bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen med en bestämmelse om barnets bästa.

Konstitutionsutskottet föreslog således att den aktuella motionen skulle avslås. Mot utskottets yttrande i denna del framförde VPK och MP en avvikande mening.

Därefter har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen uttalat sig i fråga om metod för införlivande av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Hösten 1995 yttrade sig konstitutionsutskottet till socialutskottet över motionsyrkanden såvitt avsåg frågor om införlivande av FN:s konvention om barnets rättigheter från i huvudsak konstitutionella och författningstekniska synpunkter (1995/96:KU2y). Efter att ha redogjort för bakgrunden, bl.a. i fråga om fullgörande av internationella avtal, metoder för att införliva en internationell konvention med nationell rätt, införlivande av konventioner om mänskliga rättigheter och Sveriges godkännande av FN:s konvention om barnets rättigheter uttalade konstitutionsutskottet följande.

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

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

I nu föreliggande motioner aktualiseras frågan om införlivandet av FN:s konvention om barnets rättigheter i svensk rätt. Av föregående redogörelse framgår att utskottet tidigare har intagit den ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Utskottet har härvid bl.a. hänvisat till 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75), som bl.a. pekat på att konventionstexterna är svåröverskådliga och svårtillämpade och att de ofta bygger på terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. I samband med beredningen av förslaget om inkorporering av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna framhölls att denna emellertid intog en sådan särställning bland konventionerna om mänskliga rättigheter att den i inkorporeringshänseende borde behandlas på ett annat sätt än övriga konventioner (prop. 1993/94:117 s. 34). Bland annat pekades på att Europakonventionen bygger på en utpräglad juridisk grund, med prövning i domstol på talan av enskild. Konventionens bestämmelser hade också kommit att preciseras genom konventionsorganens kontinuerliga praxisbildande verksamhet.

Som redovisats gjorde konstitutionsutskottet ingen annan bedömning i fråga om Europakonventionens särställning i inkorporeringshänseende i förhållande till andra konventioner om mänskliga rättigheter (bet. 1993/94:KU24).

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

I yttrandet fanns en avvikande mening från V och MP.

Våren 1999 yttrade sig konstitutionsutskottet till socialutskottet över propositionen Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter samt motioner i de delar som hade samband med utskottets beredningsområde (1998/99:KU2y). Utskottet begränsade sitt yttrande till frågan om inkorporering av konventionen. Konstitutionsutskottet stod fast vid sin tidigare bedömning att barnkonventionen borde införlivas i svensk rätt genom transformering samt anförde följande.

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 gradvis 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 konventionen skall slå igenom på ett sätt som ger barnen det bästa skyddet.

Våren 2003 behandlade konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:KU24) en motion om inkorporering i svensk rätt av bl.a. FN-konventionen om barnets rättigheter. Utskottet uttalade inledningsvis att det ville framhålla att det självfallet måste vara Sveriges skyldighet att uppfylla internationella åtaganden. Utskottet hade 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. Enligt utskottet fanns det ingen anledning att frånga ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Vad gällde de FN-konventioner som angavs i motionerna fanns det inte något skäl att anse att dessa, såsom Europakonventionen, skulle inta en särställning i inkorporeringshänseende. Utskottet var därför inte berett att förorda en inkorporering av de angivna konventionerna. Däremot ville utskottet framhålla att det är väsentligt att fortlöpande kontrollera att svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med bestämmelserna i de ingångna konventionerna.

Därefter har konstitutionsutskottet vid två tillfällen vidhållit sin inställning (bet. 2005/06:KU17 och bet. 2007/08:KU11) samt vid två tillfällen avslagit motioner med hänvisning till pågående utredningsarbete o.d. (bet. 2011/12:KU14 och bet. 2013/14:KU14).

Det kan tilläggas att konstitutionsutskottet under innevarande riksmöte har uttalat sig angående kunskaphöjande åtgärder i betänkandet Offentlig förvaltning (bet. 2017/18:KU37) och om en nationell institution för mänskliga rättigheter (bet. 2017/18:KU6). När det gäller den senare frågan uttalade konstitutionsutskottet bl.a. följande.

En utgångspunkt för att värna mänskliga rättigheter i Sverige är enligt utskottets uppfattning att detta ska ske inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen. Som regeringen framhåller tillämpar Sverige den dualistiska principen i förhållande till internationella överenskommelser som ingåtts av företrädare för den svenska staten. Den innebär att konventionsåtaganden inte per automatik blir gällande svensk rätt. En internationell överenskommelse genomförs genom att regering och riksdag ser över och säkerställer att svensk lagstiftning och andra författningar överensstämmer med åtagandena. Det säkerställs att åtagandena införlivas i svensk rätt och att deras normer anpassas så att de kan fungera i den svenska rättsordningen. I den rapport utskottet beställt framhålls att detta är till både för att säkerställa den nationella suveräniteten och för intresset av att genomförandet sker så att det som överenskommit inte stannar på papperet.

Internationella rättsakter kan ha olika rättsverkan och påverka rättsutvecklingen i Sverige på olika sätt. Utgångspunkten är att det är de svenska lagarna – som kan innehålla normer från internationella konventioner och överenskommelser – som ska tillämpas och tolkas. Om internationella konventioner eller politiska överenskommelser tillämpas direkt kringgås de nationella demokratiska processerna. Detta kan på sikt både försvaga riksdagens ställning på de aktuella områdena och leda till att såväl nationella som internationella normers långsiktiga legitimitet äventyras.

Utskottets ställningstagande

I Sverige har 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 (se bl.a. bet. KU 1984/85:5, KU 1984/85:4y och 1995/96:KU2y).

Det finns således från konstitutionell synpunkt inte något hinder mot inkorporering av barnkonventionen.

Av svensk grundlag följer att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara (1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen). När det allmännas ansvar för att barns rätt tas till vara lades till i regeringsformen vid 2010 års ändringar (prop. 2009/10:80) ansågs en sådan markering ligga väl i linje med Sveriges förpliktelser enligt barnkonventionen. Det finns således ett åliggande för det allmänna i dessa frågor.

I de översyner av lagstiftningens överensstämmelse med barnkonventionen som gjordes i samband med ratificeringen 1990 (prop. 1989/90:107), av den parlamentariska kommittén (Barnkommittén) 1996 (SOU 1996:115 och 1996:116) och genom den kartläggning som gjordes 2011 (Ds 2011:37) har konstaterats att svensk lagstiftning inte strider mot barnkonventionen och att den överlag ligger väl i linje med barnkonventionens bestämmelser och i många fall går längre än konventionen. Både Barnrättsutredningens kartläggningar och rapporter från tillsynsmyndigheter och Barnombudsmannen har dock visat att barnets rättigheter inte alltid respekteras, särskilt inte i fråga om barn i utsatta situationer. Utredningens kartläggningar visar på en rad brister när det gäller genomslaget för barnets rättigheter och för ett barnrättsbaserat synsätt. Tydligast är bristerna i fråga om principen om barnets bästa och principen om barnets rätt att få uttrycka sina åsikter.

Trots det nämnda utredningsarbetet, strategiska åtgärder, fortlöpande transformering och principen om fördragskonform tolkning av svensk rätt har barnkonventionen inte fått tillräckligt genomslag i rättstillämpningen.

Mot den bakgrunden anser konstitutionsutskottet att en inkorporering av FN:s konvention om barnets rätt kan bidra till att säkerställa att konventionen ges fullt genomslag i beslutsprocesser som rör barn. Därigenom ges barnkonventionen ställning som svensk lag, vilket innebär ett förtydligande av att domstolar och andra rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. En inkorporering kan vidare bidra till att synliggöra barnets rättigheter och att skapa en grund för ett barnrättsbaserat synsätt i offentlig verksamhet. Det innebär också ett förtydligande av att lagstiftaren ska beakta och synliggöra barnkonventionen genom att i förarbeten till andra, kommande lagstiftningsärenden, göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen.

Utskottet vill framhålla att även med barnkonventionen inkorporerad i svensk rätt är det viktigt att kontinuerligt se över regler i lagar och andra författningar där barnets rättigheter kan vara relevanta. Detta bör göras för att se till att den inhemska rätten överensstämmer med barnkonventionen också efter att konventionen inkorporerats. Det innebär också tydliggöranden, vilket behövs eftersom konventionen innehåller artiklar som är allmänt hållna och utformade så att de inte passar för en direkt tillämpning i enskilda fall. Detta understryker vikten av transformering. Genom att nationell rätt anpassas efter barnkonventionen uppfylls önskemålet att barnets rättigheter ska tillgodoses.

Utöver transformering bör även andra åtgärder vidtas som vägledning, utbildning och samordning mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället.

När det gäller den vägledning som regeringen aviserar i propositionen vill utskottet, liksom Lagrådet och regeringen, betona att det inte får bli så att vägledningen i praktiken kommer att uppfattas som lagförarbeten i efterhand. Eftersom det är av största vikt att domstolars och myndigheters rättskipning är och förblir oberoende bör vägledningen utformas på ett sådant sätt att den inte kan uppfattas som en instruktion.

Med hänvisning till det anförda ser inte utskottet skäl till någon åtgärd med anledning av motionerna.

Stockholm den 17 maj 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Björn von Sydow

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Dag Klackenberg (M), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S), Lisbeth Sundén Andersson (M), Ida Karkiainen (S) och Niclas Malmberg (MP).

Avvikande meningar

1. Barnkonventionen (M, C)

Annicka Engblom (M), Marta Obminska (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Dag Klackenberg (M) och Lisbeth Sundén Andersson (M) anför:

Barns rättigheter ska utvecklas och stärkas. Alla barn ska ges bästa förutsättningar att forma sitt eget liv efter sina förutsättningar och förhoppningar.

Vi delar majoritetens uppfattning att FN:s konvention om barnets rättigheter inte har fått tillräckligt genomslag i beslutsprocesser som rör barn. Vi instämmer också i majoritetens uppfattning att fortsatt transformering av konventionen kommer att vara viktigt. Vi välkomnar därför att regeringen har tillsatt en utredning för att göra en förnyad analys av hur väl svensk lagstiftning lever upp till barnkonventionens krav och vilka förändringar av lagstiftningen som kan behövas.

Vi anser dock inte att inkorporering av konventionen är rätt sätt att uppnå fullgott genomslag i beslutsprocesser som rör barn, utan tvärtom befarar vi att en inkorporering av konventionen innebär en risk för att barns rättigheter försvagas.

Som Lagrådet har konstaterat är de flesta av konventionens artiklar allmänt hållna och utformade så att de inte passar för en direkt tillämpning i enskilda fall. Några andra av de farhågor som uttryckts i beredningen av propositionen handlar om att en inkorporering innebär att tolkningsansvaret alltför mycket läggs över på domstolarna och att en alltför snäv juridisk tolkning av konventionen skulle kunna bidra till att försvaga snarare än stärka barnets rätt samt att behovet av klarhet och transparens gör sig särskilt gällande vad gäller grundläggande mänskliga rättigheter. Det senare betonas ytterligare eftersom barn inte har samma förmåga som vuxna att själva ta till vara sin rätt. Vi menar att en sådan maktöverföring från riksdagen till domstolarna som en inkorporering av konventionen innebär är negativ för demokratin och, vilket framgår av domstolarnas remissvar, oönskad av domstolarna.

Vi föreslår en förstärkning av barns rätt i grundlagen – regeringsformen. 1 kap. 2 § regeringsformen definierar ett antal grundläggande målsättningar och inriktningar för den verksamhet som bedrivs av staten, kommunerna och andra aktörer som brukar sammanfattas med begreppet ”det allmänna”. En av dessa utgångspunkter är att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara.

Vi föreslår att dagens formulering samt artiklarna 2, 3, 6 och 12 i barnkonventionen används som utgångspunkter för att skapa en ny grundlagsbestämmelse i regeringsformen om skyddet för barns rättigheter. Artiklarna 2, 3 och 6 kan beskrivas som portalbestämmelser i konventionen. Där finns

grundläggande utgångspunkter om barnets rätt till sitt liv och om icke-diskriminering samt om betonandet av barnets bästa, vilka genomsyrar övriga delar av konventionen. Artikel 12 tar upp barnets rätt att höras i ärenden som rör barnet. Med tanke på att en ofta förekommande kritik rör just att barn inte får komma till tals i den utsträckning som lagstiftningen redan i dag föreskriver, menar vi att artikel 12 är så viktig att dess innehåll bör grundlagsfästas.

Att införa en bestämmelse av detta slag i regeringsformen skulle vara en tydlig, konkret och lättöverskådlig åtgärd som kraftigt skulle förstärka barnperspektivet i grundlagen, men som inte skulle innebära en påtaglig överföring av politisk makt från riksdagen till domstolarna.

Slutligen vill vi instämma i utskottets uttalande när det gäller den vägledning som regeringen aviserar i propositionen, och betona att det inte får bli så att vägledningen i praktiken kommer att uppfattas som lagförarbeten i efterhand. Eftersom det är av största vikt att domstolars och myndigheters rättsskipning är och förblir oberoende bör vägledningen utformas på ett sådant sätt att den inte kan uppfattas som en instruktion.

2. Barnkonventionen (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Den centrala utgångspunkten för oss är att barnens bästa alltid sätts i första rummet. Flera remissinstanser påtalar att inkorporering så som regeringens förslag är utformat skapar osäkerhet. Detta beror på att konventionen innehåller vaga formuleringar och saknar förarbeten, vilket gör den svår att tolka. Ett annat problem är att domstolarna blir tvungna att göra avgöranden som enligt svensk rättstradition normalt hamnar på lagstiftaren. Enligt Lagrådet är det bekymmersamt att ansvaret för att lösa eventuella normkonflikter läggs på domstolarna, och JO påpekar att ansvaret för rättsutvecklingen läggs över från lagstiftaren till tillämparna, som i sammanhanget får en ovanligt komplicerad och oklar rättslig grund att förhålla sig till. Enligt Lagrådets yttrande är det också en bakvänd ordning att först inkorporera konventionen och därefter låta en utredning kartlägga hur konventionen behandlas i svensk lagstiftning och rättstillämpning samt analysera konventionsbestämmelsernas innebörd utifrån svenska förhållanden. En sådan utredning borde göras först och läggas till grund för bedömningen av huruvida konventionen bör inkorporeras.

Kammarrätten i Stockholm för fram att om Sverige ska upprätthålla en reglerad invandring kan inte barnets intresse vara ensamt styrande i migrationsärenden. Redan i dag ska myndigheter och domstolar göra svåra avvägningar mellan olika intressen som ska beaktas inom ramen för migrationsärenden. Kammarrätten menar därför att om barnkonventionen ska inkorporeras i svensk rätt krävs ytterligare vägledning för hur detta påverkar barns intressen i migrationsärenden.

Vi anser att inkorporering enligt regeringens förslag skapar osäkerhet och oförutsägbarhet, och i förlängningen riskerar snarare än förstärker barns intressen. All lagstiftning, och i synnerhet sådan som syftar till att skydda svaga gruppers rättigheter, måste föregås av uttömmande konsekvensanalyser och så långt det är möjligt på förhand avgöra frågor om hur lagen ska tillämpas. Så har inte skett i det här fallet.

Vi sätter barns rättigheter i första rummet. Därför föreslår vi att regeringen återkommer med ett förslag på hur FN:s konvention om barnets rättigheter kan införlivas i svensk lag på ett ansvarstagande, långsiktigt och förutsägbart sätt. Detta innebär att konventionstexten bör anta formen av en målsättningsbestämmelse som sedan blir tillämplig genom det fortsatta transformeringsarbetet. Det betyder att frågan om normhierarki ska lösas av lagstiftaren och att denna ska ge tydliga riktlinjer om hur konventionstexten ska tillämpas av domstolar och myndigheter.

Vi anser vidare att konventionen får ett betydligt starkare genomslag när den transformeras, vilket är hur den svenska rättsordningen förhållit sig till konventionen historiskt.

FN:s konvention om barnets rättigheter är en viktig fråga som engagerar. Frågor om barnens rättigheter sträcker sig över samtliga politikområden, och det har inkommit kraftig kritik från Lagrådet gällande hur regeringen utformat förslaget om att inkorporera FN:s barnkonvention i svensk lag. Därför anser vi att detta är en fråga av sådan vikt att regeringen bör tillsätta en parlamentarisk kommitté för att utreda hur det fortsatta arbetet med att införliva barnkonventionen i svensk rätt kan genomföras på bästa sätt.

3. Barnkonventionen (L)

Tina Ackeoft (L) anför:

Barnkonventionen är en grundbult i den svenska barnrättspolitik och innebär viktiga förpliktelser för Sverige och svenska myndigheter. Även om den redan i dag är folkrättsligt bindande skulle det vara en viktig markering av barnkonventionens tyngd att göra den till svensk lag. Jag är i princip enig med majoriteten om att konventionen bör bli svensk lag; dock bör artikel 20 undantas samt tillägg göras om vissa andra åtgärder.

I propositionen uttalas att en vägledning ska tas fram om hur barnkonventionen ska tolkas. Denna ännu inte existerande vägledning kan väntas få en särskild informell tyngd i det dagliga praktiska arbetet eftersom det inte finns några motivuttalanden om detta. Som Lagrådet konstaterar är det oklart hur vägledningen ska se ut eller hur den ska tas fram, och Lagrådet uttrycker farhågor om att den i praktiken kommer att uppfattas som lagförarbeten. Det vore principiellt tveksamt om det etableras en praxis där internationella fördrag införlivas direkt i svensk lagstiftning utan att riksdagen ges tillräcklig redovisning av innehållet i de vägledningar som ska hjälpa till vid tolkningen

av den nya lagstiftningen. Riksdagen behöver ges inblick i utformningen av denna vägledning samt få klarhet i hur denna vägledning tas fram.

Jag vill också instämma i utskottets uttalande när det gäller den vägledning som regeringen aviserar i propositionen, och betona att det inte får bli så att vägledningen i praktiken kommer att uppfattas som lagförarbeten i efterhand. Eftersom det är av största vikt att domstolars och myndigheters rättskipning är och förblir oberoende bör vägledningen utformas på ett sådant sätt att den inte kan uppfattas som en instruktion.

I den fortsatta beredningen bör även ytterligare uppmärksamhet ägnas åt det faktum att vissa artiklar är allmänt utformade eller innehåller inslag som är främmande för svensk rätt. I detta sammanhang bör särskilt nämnas utformningen av artikel 20 om barn som berövats sin familjemiljö. Artikel 20 gäller barn som tillfälligt eller varaktigt inte kan bo tillsammans med sina familjer. Dessa har rätt till särskilt skydd och stöd från statens sida. Formen för omvårdnaden beror delvis på det enskilda landets traditioner, men barnets rättigheter måste säkras enligt konventionen. Enligt artikel 20 ska konventionsstaterna i enlighet med sin nationella lagstiftning säkerställa omvårdnad för ett barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö. Som exempel på vad sådan omvårdnad skulle kunna innefatta nämns bl.a. familjehem, adoption och s.k. kafalah i islamisk rätt. Kafalah är en permanent form av familjehemsplacering som i allmänhet inte ger barnet rätt att ta familjens namn eller ärva andra familjemedlemmar. Begreppet kafalah har utvecklats eftersom adoption är omöjlig enligt islamisk rätt, men det är helt oförenligt med svensk rätt som ger adopterade barn samma rättsliga ställning som biologiska barn.

I propositionen är det inte klarlagt vilka bestämmelser i konventionen som är direkt tillämpliga och som därmed blir möjliga för enskilda att i ett konkret ärende eller mål åberopa inför domstolar och myndigheter. I stället överläts det till rättstillämpningen. Eftersom även frågan om normkonflikt överläts till rättstillämpningen kan det inte uteslutas att artikel 20 åberopas av enskilda till stöd för att myndigheter ska ta hänsyn till islamisk familjerätt. Redan den okommenterade hänvisningen till kafalah i svensk lagstiftning skulle bli en mycket olycklig signal. Med hänvisning till detta ska understrykas att islamsk rätt inte tillämpas i Sverige, och inte heller efter inkorporering av barnkonventionen i svensk lag ska så vara fallet. Eftersom frågan över huvud taget inte kommenteras i propositionen bör artikel 20 inte inkorporeras. Beredningen måste därför fortsätta i denna del. I och med att lagen är tänkt att bli verklighet först den 1 januari 2020 kan arbetet fortsätta utan att detta behöver försena ett ikraftträdande.

Särskilda yttranden

1. Barnkonventionen (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Jag välkomnar regeringens förslag att FN:s barnkonvention ska inkorporeras som svensk lag. Detta visar tydligt att barn har rättigheter som myndigheter är skyldiga att ta på allvar.

Sverige bör också ratificera tilläggsprotokollet till barnkonventionen om inrättandet av en internationell klagomekanism.

Tilläggsprotokollet som innehåller individuell klagorätt är sedan februari 2012 öppet för staterna att underteckna. Barnombudsmannen (BO) har uppmärksammat att barn i utsatta situationer nekas att komma till tals för att få sin sak prövad och få upprättelse. En slutsats som BO drar är därför att Sverige bör underteckna det nya tilläggsprotokollet. Jag instämmer i det. Våra grannländer Danmark och Finland har redan tagit steget, och Sverige borde följa efter.

2. Barnkonventionen (KD)

Tuve Skånberg (KD) anför:

Jag välkomnar regeringens förslag att göra FN-konventionen om barnets rättigheter till en del av svensk lagstiftning. Det är ett viktigt steg för att fullfölja det som mitt parti har arbetat för under väldigt lång tid.

Eftersom inkorporering av konventionstext väcker vissa frågor kring vilken innebörd den kommer att få jämfört med när enbart transformering har tillämpats är vissa klargöranden nödvändiga.

Inför inkorporering av barnkonventionen behövs ytterligare kunskaps- och insatser vid sidan av det arbete som redan pågår. Regeringen redovisar i propositionen de åtgärder som pågår för att öka kunskapen om barnkonventionen bland barn och unga i kommuner, landsting och statliga myndigheter genom ett kunskapslyft. I propositionen presenterar regeringen också att en vägledning som kan utgöra ett stöd för hur man metodmässigt kan gå tillväga vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen kommer att tas fram. Dessa åtgärder är viktiga och välkomna.