

Motion till riksdagen 2017/18:4100

av **Barbro Westerholm m.fl. (L)**

med anledning av prop. 2017/18:186 Incorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår propositionen i den del som avser en inkorporering i svensk rätt av artikel 20 i FN:s konvention om barnets rättigheter.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om vägledningen om barnkonventionen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen 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 detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Barnkonventionen ska införlivas i svensk lag

Liberalerna har länge arbetat för att Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen – ska införlivas i svensk lag. Sverige har ratificerat många konventioner, men barnkonventionen har en särskild ställning eftersom den reglerar rättigheterna för de individer som ännu inte har nått den ålder där de i alla sammanhang kan föra sin egen talan och bestämma över sina egna liv.

Barnkonventionen är en grundbult i den svenska barnrättspolitik och innebär viktiga förpliktelser för Sverige och för svenska myndigheter. Även om den redan i dag är folkrättsligt bindande skulle det vara en mycket viktig markering av barnkonventionens tyngd att göra den till svensk lag. Liberalerna anser att så bör bli fallet.

Barnkonventionen berör så gott som alla delar av tillvaron för den uppväxande människan, och när den införs som direkt gällande svensk lag får detta konsekvenser inte bara i domstolar utan också i vardagen. Det gäller inte minst personalen i alla yrkesgrupper i stat, landsting och kommun som arbetar med barn och fattar myndighetsbeslut gällande barn.

Av just dessa skäl är det av största betydelse att införlivandet i lagstiftningen sker på ett välgenomtänkt sätt. Konventionen behöver införlivas på ett sätt som gör att

konsekvenserna blir tydliga och förutsebara. Det är bara då som konventionens bestämmelser kan tillämpas på ett enhetligt och effektivt sätt i vardagen. Ett otydligt införlivande, där relationen mellan konventionens artiklar och övriga delar av svensk lagstiftning inte klargörs, kan däremot riskera att skada barnrättspolitikerna i stället för att stärka den.

Efter ett långvarigt utredningsarbete som påbörjades under alliansregeringen har processen nu kommit så långt att det finns en proposition på riksdagens bord om att införliva FN:s konvention om barnets rättigheter i svensk lagstiftning. Det är ett viktigt steg för att fullfölja det mål som vi har arbetat för under lång tid. Men den metod som regeringen föreslår har mött allvarlig kritik från Lagrådet. Kritiken blev känd redan då Lagrådet avgav sitt yttrande i september 2017, men den proposition som i mars 2018 lades på riksdagens bord visar att regeringen inte har tagit Lagrådets invändningar på tillräckligt stort allvar.

Barnkonventionen i förhållande till svensk rätt

Sverige brukar normalt inte inkorporera internationella rättighetskonventioner direkt i gällande lag. Det enda undantaget är Europakonventionen, som är intagen i regeringsformen. I det fallet har dock införlivandet skett i regeringsformens andra kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna, vars stadgor har ett direkt samband med Europakonventionen, och tillämpningen av Europakonventionen får stadga och enhetlighet genom Europeiska domstolen för de mänskliga fri- och rättigheterna i Strasbourg (Europadomstolen), vars avgöranden har bindande rättslig verkan i Sverige.

I likhet med så gott som alla andra internationella konventioner har däremot barnkonventionen inte någon internationell domstol som ger vägledning i bindande rättspraxis. För att följa de fördragsslutande staternas tillämpning av barnkonventionen finns i stället FN:s barnrättskommitté. Barnrättskommitténs uttalanden har dock inte folkrättslig status och är inte juridiskt bindande för staterna.

Under de år som förflutit sedan Sverige först undertecknade och ratificerade barnkonventionen har ett antal genomgångar gjorts av svensk lagstiftning i relation till våra åtaganden enligt barnkonventionen. Ingenting hade alltså hindrat att regeringen i propositionen hade inkluderat en utförlig redovisning av barnkonventionens artiklar och deras respektive relation till övriga delar av gällande svensk rätt. Hade detta ingått i lagrådsremissen hade dessutom Lagrådet fått tillfälle att bedöma om redovisningen på ett adekvat sätt återger gällande rättsläge. Nu saknas detta, trots att enligt vad som ovan framgått sådana analyser gjorts. I stället har regeringen samtidigt med propositionen tillsatt en ny utredning med uppdrag att genomföra en kartläggning för att belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen.

I sitt yttrande uttrycker Lagrådet skepsis mot regeringens föreslagna metod för att införliva konventionen. Regeringens avsikt är att riksdagen ska fatta beslut om att barnkonventionen ska införlivas i lagstiftningen och att det därefter ska tas fram en vägledning om hur barnkonventionen kan tolkas. Vägledningen ska fungera som stöd vid tolkning och tillämpning av barnkonventionens bestämmelser. Regeringen redovisar också de åtgärder som pågår för att öka kunskapen om barnkonventionen bland barn och unga, i kommuner, landsting och statliga myndigheter genom ett kunskapslyft.

Satsningen på att öka kunskaperna om barnkonventionen brett i samhället är i och för sig viktiga och välkomna. Samtidigt måste det ifrågasättas om en sådan kunskapssatsning tillsammans med en ännu inte utarbetad vägledning är tillräcklig för att klargöra innebörden av ett inkorporerande.

Vad gäller vägledningen konstaterar Lagrådet att det är oklart hur en vägledning ska se ut eller hur den ska tas fram och uttrycker farhågor för att den i praktiken kan uppfattas som lagförarbeten. Propositionen saknar också författningskommentarer i normal mening. Den enda författningskommentar som ges är konstaterandet att regeringens lagförslag innebär att barnkonventionens artiklar 1–42 införlivas i svensk rätt och att alla sex officiella språkversioner därmed är gällande lag. Den svenska översättning som ingår i bilagan till lagförslaget är avsedd som ett hjälpmedel vid tolkningen av originaltexterna.

Liberalerna konstaterar liksom regeringen att traktaträtten ställer upp särskilda villkor för tolkningar av internationella konventioner. Det handlar om att föra in en internationell konvention i svensk lag, och de rättskällor och tolkningsregler som används vid tolkning av en internationell överenskommelse skiljer sig från dem som används vid tolkning av en inhemsk lag. Som nämns i propositionen (s. 82 f.) ska en konvention, enligt 1980 års Wienkonvention om traktaträtten, tolkas i enlighet med den gängse meningen av konventionens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av konventionens ändamål och syfte. I sammanhanget ingår, förutom konventionens text med inledning och bilagor, också överenskommelser som i samband med konventionens ingående träffats mellan alla parter rörande traktaten och dokument avseende denna som upprättats av en eller flera parter och godtagits som sådana av övriga parter (Wienkonventionen artikel 31.2). De hänvisningar som görs i inledningen till barnkonventionen utgör därmed en del av det sammanhang som ingår vid tolkningen av den. I inledningen nämns bl.a. FN:s stadga, den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och FN:s minimistandardregler för rättskipning rörande ungdomsbrottslighet (Pekingreglerna). Likaså ska hänsyn tas bl.a. till senare överenskommelser i form av tilläggsprotokoll, samt i oklara fall förarbeten från de förhandlingar som ledde fram till konventionens undertecknande. Vidare kan internationella överenskommelser, internationell sedvänja godtagen som gällande rätt och allmänna rättsgrundsatser samt sekundärt rättspraxis och doktrin användas som hjälpmedel. Däremot har som sagt rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s konventionskommittéer, inklusive barnrättskommittén, inte folkrättslig status som rättskälla och är inte heller juridiskt bindande för konventionsstaterna.

I avsaknad av egentliga författningskommentarer kommer den ännu inte existerande vägledningen att få en särskild tyngd i det dagliga praktiska arbetet. Regeringen hänvisar i propositionen till att svenska jurister och domstolar sedan länge är vana vid att förhålla sig till internationella fördrag och tolka dem i rättstillämpningen. Detta är sant, men skillnaden är att barnkonventionen ska gälla direkt som svensk lag och att den därmed ska tillämpas direkt i vardagen även av helt andra yrkesgrupper än de som i vanliga fall tolkar internationella fördragstexter. Socialsekreterare, lärare, kuratorer, läkare, sjuksköterskor, psykologer, fritidspedagoger och barnskötare – för att nämna några yrkesgrupper som spelar stor roll i barns liv – får en ny lag som de är skyldiga att följa.

Regeringen betonar visserligen i propositionen att vägledningen inte kan och inte får ses som en särskild anvisning om hur svensk lag ska tillämpas. I avsaknad av andra förarbeten är risken dock uppenbar att vägledningen i praktiken kommer att få starkt normerande verkan. Det bör i sammanhanget påminnas om att domstolarnas möjlighet att bringa enhetlighet i rättstillämpningen begränsas av att gynnande myndighetsbeslut gentemot enskilda normalt inte kan ändras eller överklagas. För alla som ska tillämpa lagen i vardagen är det alltså viktigt att veta vad barnkonventionens rättighetsbestämmelser innebär i praktiken.

Liberalernas bedömer att regeringen underskattar den informella tyngd som en sådan vägledning i avsaknad av traditionella lagförarbeten kommer att få. Det bör också noteras att regeringen inte i propositionen nämner hur vägledningen ska tas fram och av vilken instans. 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. Just eftersom traditionella författningskommentarer saknas skulle en sådan praxis i ett annat politiskt läge kunna få olyckliga följder.

Därför behöver riksdagen ges inblick i utformningen av den vägledning som ska fungera som stöd för tillämpningen av barnkonventionen samt få klarhet i hur denna vägledning ska tas fram och av vilken instans. Detta är särskilt väsentligt eftersom traditionella förarbeten saknas.

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 *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. Liberalerna vill med hänvisning till detta understryka att islamisk rätt inte tillämpas i Sverige, och inte heller efter inkorporering av barnkonventionen till svensk lag ska så vara fallet. Eftersom frågan över huvud taget inte kommenteras i propositionen kan Liberalerna inte ställa sig bakom ett inkorporerande av artikel 20. 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.

Parallellt med inkorporerande av barnkonventionen behövs en fortsatt transformering av nationell lagstiftning och ett kunskapshöjande arbete gentemot i samhället i stort och särskilt gentemot institutioner och myndigheter som har att säkerställa barns rättigheter. Detta breda arbete behöver fortsätta. Grunden för den svenska barnrättspolitikerna är en gemensam ambition om att stärka barns rättigheter i enlighet med barnkonventionen och svenska rättsprinciper och som både är förankrad och drivs från högsta politiska beslutsnivå. Detta måste därför alltså vara en angelägenhet som genomsyrar allt arbete för att våra åtaganden enligt barnkonventionen ska efterlevas.

Barbro Westerholm (L)

Christer Nylander (L)

Emma Carlsson Löfdahl (L)

Tina Acketoft (L)

Mats Persson (L)