

Kommittémotion

## Motion till riksdagen 2017/18:4103

av Emma Henriksson m.fl. (KD)

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

---

## Förslag till riksdagsbeslut

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 efterlevs och tillämpas i enlighet med svensk rätt och tillkännager detta för regeringen.

## Motivering

Kristdemokraterna är, och har historiskt varit, starkt drivande för att stärka barns rättigheter i samhället. Det ska vara en självklarhet att alla människor har lika värde och samma rättigheter, oberoende av ålder. Som en del i det arbetet har vi flertalet gånger motionerat i riksdagen om att FN:s konvention om barnets rättigheter ska bli en del av svensk lagstiftning. Vi anser att det finns starka skäl att stärka barnkonventionens rättsliga status i Sverige. Det skulle leda till att barns rättigheter och ställning kan stärkas inte minst inom rättsväsendet och i asylprocessen. Om barnkonventionens riktlinjer är lag blir det tydligt för beslutsfattare, myndigheter och domstolar att de ska säkra att det finns kompetens om och att hänsyn tas till barns behov och rättigheter.

Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 som ett av de första länderna i världen. Därmed har vi som nation folkrättsligt förbundit oss att förverkliga den för att säkerställa att barn och ungdomar ges de bästa förutsättningarna och de bästa möjliga uppväxtvillkoren. Men vi har ännu inte inkorporerat konventionens bestämmelser i svensk lag. Såväl myndigheter som jurister påpekar återkommande då beslut fattas som står i strid med konventionen att barnkonventionen inte uttryckligt är svensk lag. Under våren 2009 granskades Sverige av FN:s barnrättskommitté som rekommenderade att barnkonventionen inkorporeras i svensk lag.

Flera andra nordiska länder har inkorporerat barnkonventionen, däribland Norge, Finland och Island. Erfarenheterna från dessa länder har varit en grund för

ställningstagandet att även Sverige bör inkorporera barnkonventionen. Särskilt intressanta är erfarenheterna från Norge eftersom de i likhet med Sverige valde att vid ratificering av konventionen först enbart transformera konventionen i övrig lagstiftning men sedan 2003 både har konventionen inkorporerad och transformerad.

Flera utvärderingar av barnkonventionens ställning i Norge visar på att barns rättigheter fått en starkare ställning sedan inkorporeringen. Detta finns också redovisat i propositionen.

## Alliansregeringen och dåvarande barn- och äldreminister Maria Larssons (KD) arbete för att stärka barns rättigheter

Oavsett om konventionen är inkorporerad i svensk lag eller ej är det viktigt med ett kontinuerligt arbete med att utforma lagstiftning som rör barn i överensstämmelse med barnkonventionen, där principen om barnets bästa ingår. På Kristdemokraternas initiativ gjorde därför alliansregeringen 2010 en kartläggning av hur svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med rättigheterna i barnkonventionen. Det var ett viktigt led i arbetet för att upptäcka var vi har de största utmaningarna. I kartläggningen, som presenterades i november 2011, konstateras att svensk lagstiftning över lag står i god överensstämmelse med rättigheterna i barnkonventionen och att lagstiftningen får anses vara väl utbyggd med hänsyn till rättigheterna. De svenska reglerna översteg ofta de minimikrav som ställs i konventionen. Enligt etablerade lagtolkningsprinciper ska svensk rätt i möjligaste mån tolkas på ett sätt som är förenligt med för Sverige bindande internationella överenskommelser – fördragskonform tolkning.

För att öka kunskapen om barnets rättigheter och hur de omsätts i praktiken framarbetade dåvarande barn- och äldreminister Maria Larsson (KD) och alliansregeringen en ny strategi för att stärka barnets rättigheter och lade fram den för riksdagen under 2010 (prop. 2009/10:232, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35).

Kommuner och landsting har ansvaret för de flesta verksamheter som rör barns levnadsvillkor och säkerställandet av deras rättigheter, och det är i kommuner och landsting som de flesta beslut som påverkar barn fattas. Därför ingick alliansregeringen under 2010 även en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (S2010/4938/FST) för att tillämpningen av barnets rättigheter skulle förbättras i den praktiska verksamheten. För att ytterligare stärka utvecklingen av arbetet med barns rättigheter inom kommuner, landsting och statliga myndigheter gav alliansregeringen i juli 2012 Barnombudsmannen i uppdrag (S2011/8293/FST) att sprida och kommunicera strategin för att stärka barnets rättigheter. Uppdraget, som kallades Pejling och dialog, syftade till att kommuner, landsting och statliga myndigheter ska känna till och förstå hur strategins nio principer kan användas som ett verktyg för att säkerställa barnets rättigheter inom den egna verksamheten.

I mars 2013 tillsattes även en utredning med syfte att kartlägga hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt. I utredningen skulle också för- och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt analyseras. Uppdraget skulle redovisas senast den 4 mars 2015. Den 19 februari 2015 beslutade den socialdemokratiska ledda regeringen att utvidga utredarens uppdrag till att också omfatta att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen (dir. 2015:17). Utredningstiden förlängdes till den 28 februari 2016.

Kristdemokraterna välkomnar att det nu äntligen finns en proposition om att inkorporera 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 väldigt lång tid.

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

## På vilket sätt förväntas barnets rättigheter få ökat genomslag i svensk rättstillämpning med barnkonventionen som lag?

Sverige som stat är sedan snart 30 år tillbaka folkrättsligt förpliktad att följa konventionen, och domstolarna och andra myndigheter har att i konkreta fall tolka svenska författningar fördragskonformt. En inkorporering av barnkonventionen innebär inte att barn ges några nya rättigheter.

Den föreslagna inkorporeringen innebär i princip inte någon ny uppgift för tillämparna då lagstiftningen redan i dag ska tolkas i enlighet med barnkonventionen (s.k. fördragskonform tolkning). Däremot innebär inkorporeringen ett förtydligande av att rättstillämparna ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn och tolka svenska bestämmelser i förhållande till barnkonventionen utifrån sedvanliga tolkningsprinciper.

En inkorporering innebär att barnets roll som rättssubjekt med egna specifika rättigheter tydliggörs och kan därmed förväntas medverka till att barnet i högre grad hamnar i fokus i de situationer som gäller barnet. En inkorporering av barnkonventionen bidrar enligt regeringen till att synliggöra barnets rättigheter och är ett sätt att skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet där rättigheterna ses utifrån ett helhetsperspektiv.

Genom en inkorporering blir konventionen som helhet synligare, och det blir tydligt att rättigheterna i konventionen hänger samman och ska tolkas i relation till varandra och finns samlade i en lag. Konventionen blir ett sammanhållet regelverk att förhålla sig till.

## Principer för tolkning av internationella konventioner

Vid ratificeringen av barnkonventionen anförde dåvarande regeringen att det vid tolkningen av konventionens bestämmelser bör hållas i minnet att konventionen är avsedd att tillämpas på ett världsomfattande plan och således på rättssystem och andra förhållanden av mycket skiftande art. Regeringen angav att konventionen måste tolkas så att den får en rimlig mening inom ramen för varje nationellt system och att artiklarna i många fall också är utformade så att det finns utrymme för lämplighetsbedömningar beträffande de åtgärder som staterna ska vidta (prop. 1989/90:107 s. 28). Det har också framhållits att varje enskild bestämmelse i barnkonventionen bör tolkas så att konventionen som helhet får en rimlig innebörd. Det innebär att rättigheterna är lika viktiga även om de är olika till sin natur. Tolkningen av en viss bestämmelse i konventionen bör göras på sådant sätt att det inte uppstår konflikt med någon annan bestämmelse (Ds 2011:37 s. 37).

De rättskällor och tolkningsregler som används vid tolkning av en internationell överenskommelse skiljer sig från de som används vid tolkning av en inhemsk lag. Den naturliga utgångspunkten för tolkning av en konvention är de folkrättsliga tolkningsmedel som kommit till uttryck i Wienkonventionen om traktaträtten (Wienkonventionen, mer om detta på s. 82 f. i den aktuella propositionen). Barnrättskommittén framhåller vikten av att barnkonventionen beaktas som en integrerad helhet, inte bara artikel för artikel, så att de mänskliga rättigheternas ömsesidiga beroende och odelbarhet respekteras. Barnrättskommittén har identifierat fyra grundläggande principer i barnkonventionen (artiklarna 2, 3, 6 och 12). Principerna ska enligt barnrättskommittén vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av övriga bestämmelser i konventionen, men har också en självständig betydelse.

Det saknas erfarenhet av och kunskap om att tolka och tillämpa internationella konventioner i Sverige. Kristdemokraterna anser därför att det inför en inkorporering av barnkonventionen behövs ytterligare kunskapshöjande insatser vid sidan av det arbete som redan pågår. I propositionen presenterar regeringen att en vägledning som kan utgöra ett stöd för hur man metodmässigt kan gå tillväga vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen kommer tas fram. 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. Dessa åtgärder är viktiga och välkomna.

## Barnkonventionens ställning i förhållande till annan lag

Att svensk lagstiftning inte strider mot de konventioner som Sverige ratificerat är grundläggande för det åtagande landet gör i och med en ratificering oavsett om det sker genom inkorporering eller inte. De undersökningar som har gjorts, både i tidigare utredningsarbete och inom ramen för Barnrättighetsutredningens uppdrag, visar att svensk lagstiftning inte strider mot konventionen och överlag stämmer väl överens med barnkonventionens bestämmelser. Regering bedömer därför att normkonflikter mellan den inkorporerade barnkonventionen och annan lag sällan torde uppstå och att eventuella konflikter bör kunna lösas med hjälp av olika rättstillämpningsmetoder. Detta är en bedömning som delas av Kristdemokraterna.

Det förhållandet att en svensk författning grundas på en internationell förpliktelse innebär inte i sig att författningen får företräde framför andra författningar av samma normhierarkiska valör om det uppkommer en konflikt mellan olika sådana författningar. Däremot gäller som en allmän tolkningsprincip att svenska författningar ska tolkas i fördragsvänlig anda (fördragskonformt). En utgångspunkt för tolkningen av en svensk författning är att man normalt bör kunna utgå från att svenska författningar är förenliga med de folkrättsliga förpliktelser som landet har tagit på sig.

Om rättstillämparen efter en analys kommer fram till att det föreligger en verklig normkonflikt mellan barnkonventionen och en annan lag, dvs. om en regel uppfattas så entydig att det inte finns utrymme att tolka den fördragskonformt i en konkret situation, gäller dels principen om att en specialregel går före en allmänt hållen bestämmelse, dels principen om att yngre lag går före äldre lag. Om den svenska lagregeln har utfärdats före inkorporeringen kan det leda till att konventionsbestämmelsen ska läggas till grund för avgörandet. Det motsatta gäller, enligt denna princip, för det fall att den svenska regeln har utfärdats efter inkorporeringen. Rättstillämparen måste dock samtidigt överväga om det finns skäl att tillämpa den delvis konkurrerande principen om att

speciallag går före mer allmänt hållen lag. Den principen kan medföra att barnkonventionen i något fall får företräde, allt beroende på vilka regler det är fråga om och i vilket sammanhang som frågan kommer upp. Det faktum att bestämmelserna i barnkonventionen många gånger är mer allmänt utformade än bestämmelserna i den svenska lagen talar dock för att principen om att speciallag går före mer allmänt hållen lag inte sällan skulle leda till att den svenska bestämmelsen gavs företräde.

## Vilka svårigheter kan uppstå i rättstillämpningen?

Givetvis är det förenat med vissa svårigheter att i svensk rätt införliva en text vars utformning skiljer sig från traditionell svensk lagstiftningsteknik. Det framgår i propositionen att medvetenhet finns om att det finns artiklar i konventionen som är allmänt hållna och som kan ge utrymme för tolkning. Vi delar regeringens bedömning att det inte är ett tillräckligt starkt skäl mot en inkorporering. Rättstillämparna är framför allt genom EU-rättens och Europakonventionens inflytande sedan länge vana vid att hantera regelverk som är utformade på ett annat sätt än det traditionellt svenska sättet med en relativt hög grad av detaljreglering. Kristdemokraterna delar således uppfattning att dessa svårigheter inte är av sådan vikt att de hindrar Sverige från att, i likhet med de flesta nordiska länder, låta barnkonventionen inkorporeras.

Även om det hade varit önskvärt kan inkorporering av en konvention till lag inte fullt ut föregås av sedvanliga förarbetsuttalanden om hur den inkorporerade konventionen ska tolkas. De rättskällor och tolkningsregler som används vid tolkning av en internationell överenskommelse skiljer sig från de som används vid tolkning av en inhemsk lag. Även om det inte finns sedvanliga förarbetsuttalanden innebär det inte att det helt saknas vägledning för tolkning av konventionen. Konventionens originaltext ska tolkas med tillämpning av sedvanliga tolkningsregler. Det finns även vägledning i förarbeten till lagstiftning genom vilken delar av barnkonventionen har transformerats. Vidare kan barnrättskommitténs rekommendationer och allmänna kommentarer, trots att det inte är en rättskälla, samt domstolsavgöranden från andra länder tjäna som stöd och ge viss vägledning för tolkning och tillämpning. En ändamålsenlig tolkning och tillämpning av barnkonventionen är avgörande, och vi välkomnar därför regeringens initiativ till ett kunskapslyft inom detta område för kommuner, landsting och statliga myndigheter under 2017–2019 samt anser att den vägledning som presenteras i propositionen som kan utgöra ett stöd för hur man metodmässigt kan gå till väga vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen bör tas fram.

## Barnkonventionens artikel 20 – 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. I punkt 3 tas upp exempel på vad sådan omvårdnad skulle kunna innefatta i olika länder. Här nämns som exempel 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. FN:s barnrättskommitté har accepterat kafalah som alternativ omvårdnadsform, men den har trots detta ifrågasatt den behandling som några barn fått i sådana placeringar (se Unicefs handbok). Vid tolkningen av bestämmelsen bör hållas i minnet att konventionen är avsedd att tillämpas på ett världsomfattande plan och således på rättssystem och andra förhållanden av mycket skiftande art. Konventionen måste tolkas så att den får en rimlig mening inom ramen för varje nationellt system och att artiklarna i många fall också är utformade så att det finns utrymme för lämplighetsbedömningar beträffande de åtgärder som staterna ska vidta. Kristdemokraterna vill med hänvisning till kafalah understryka att islamisk rätt inte tillämpas i Sverige och att det fortfarande ska gälla även efter inkorporering av barnkonventionen till svensk lag.

Kristdemokraterna vill i detta avseende understryka vikten av att stärka barns rättigheter i samhället och att det är syftet med att inkorporera konventionen. I detta sammanhang är det viktigt att notera att konventionen är en helhet och att artiklarna är beroende av varandra. Artikel 20 bör inte läsas separat. Särskilt avseende bör fästas vid de grundläggande principerna (2, 3, 6, och 12). Andra viktiga artiklar i sammanhanget: artikel 7, 8, 9, 16, 18, 21, 22, 25 och 30. Svensk lagstiftning är i de delar som berör barn som inte kan vårdas av sina föräldrar väl utvecklad, och barnkonventionen kan i dessa delar anses vara fullt ut transformerad i den nationella lagstiftningen. Av socialtjänstlagen framgår vad som gäller enligt svensk rätt vid vård och fostran utanför det egna hemmet, se bl.a. SoL kap 5.1, 6:1, 6:5 och 6:6. Även vid en inkorporering är det viktigt att säkerställa att det även i fortsättningen är de grundläggande principerna i konventionen som ska vara utgångspunkt vid tolkning och tillämpning. Detta behöver följas upp regelbundet, vilket bör ges regeringen tillkänna.

Att inkorporera barnkonventionen parallellt med en fortsatt transformering av nationell lagstiftning och ett intensivt kunskapshöjande arbete i samhället och särskilt hos de institutioner som har att säkerställa barns rättigheter utgör en helhet som gemensamt kan innebära att barnens rättigheter stärks. Varken inkorporering, transformering eller informationsinsatser är dock i sig tillräckliga om det inte finns en gemensam ambition att stärka barns rättigheter 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.

*Emma Henriksson (KD)*

*Annika Eclund (KD)*

*Magnus Oscarsson (KD)*

*Lars-Axel Nordell (KD)*

*Roland Utbult (KD)*