

## Motion till riksdagen 2017/18:4101

av **Camilla Waltersson Grönvall och Anders W Jonsson (M, C)**

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

---

#### Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i regeringsformen infoga en ny bestämmelse som gäller barns rättigheter och som bygger på vissa artiklar i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter och tillkännager detta för regeringen.

#### Motivering

Barns rättigheter ska utvecklas och stärkas. Om detta råder det ingen politisk konflikt i Sverige. Alla barn ska ges bästa möjliga förutsättningar att forma sitt eget liv efter sina förutsättningar och förhoppningar. Alla barn ska ha möjlighet att göra sin egen livsresa och inte med automatik ärva sina föräldrars.

Vårt samhälle präglas av respekt för alla barns lika och okränkbara värde. Vårt gemensamma ansvar för barn går längre än det personliga ansvaret som föräldrar har för egna barn. Det ankommer på oss som individer att respektera barns rättigheter och på staten att garantera barns rättigheter. Det allmännas ansvar i detta kommer till uttryck i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen (RF). Att barnperspektivet tas upp i RF:s första kapitel är en tydlig markering av dess centrala position i vårt samhälle. Barnperspektivet innebär att ansvarig beslutsfattare inför ett beslut eller en åtgärd ska överväga om det berör barnet eller barnen och i så fall på vilket sätt. Att anamma ett barnperspektiv handlar om attityder, kunskap och arbetssätt. Det speglar synen på barn som fullvärdiga medborgare som ska bemötas med respekt i alla sammanhang.

Frågan om FN:s konvention om barnets rättigheter bör incorporeras i svensk lagstiftning, och hur incorporeringen i så fall bör genomföras, måste bedömas med

utgångspunkt i en analys av om en inkorporering innebär att barns rättigheter stärks eller försvagas.

Det får inte finnas minsta risk för att barns rättigheter på något sätt kan försvagas genom en inkorporering av konventionen i svensk lagstiftning på det sätt som regeringen nu föreslår. Skiljelinjen handlar inte om huruvida barns rättigheter ska stärkas utan om hur detta ska kunna ske konsekvent, tydligt, förutsägbart och rättssäkert.

Sverige kommer alltid högt i internationella jämförelser, och många barn i Sverige mår och har det bra: ”Iceland and Sweden are the strongest performers.” ”High overall levels of child well-being are achieved by the Netherlands and Sweden”.<sup>1</sup> Samtidigt vet vi att det finns exempel på där barnperspektivet inte haft tillräckligt genomslag hos myndigheter och i kommunala verksamheter och att beslut fattas utan att barnets rätt värnas.

Det finns aktuella flagranta exempel på hur myndigheter i Sverige – säkert i all välmening – har som syfte att informera och lägga till rätta situationer som egentligen är totalt oacceptabla. Den informationsbroschyr från Socialstyrelsen och Migrationsverket som uppmärksammades i slutet av mars 2018 är ett sådant exempel (Information till dig som är gift med ett barn).<sup>2</sup>

Det finns starka skäl att gå längre för att värna barnen och garantera deras rättigheter. Ytterligare steg kan vara nödvändiga att ta för att stärka barnperspektivet. Vi vill ta de stegen. Vår iver att stärka barns rättigheter får dock inte leda oss till felavvägda eller oönskade beslut som kan ge oönskade effekter.

Utredningar och remissrundor har tydligt visat att riskerna med att inkorporera Barnkonventionen är stora och att eventuella fördelar är svåra att styrka. Vi avslår därför regeringens förslag och lägger i stället fram ett förslag som både går längre och som garanterar rättssäkerhet, demokratiskt ansvarsutkrävande samt bättre genomslag för barns rättigheter.

## Olika möjligheter att genomföra barnkonventionens intentioner

Möjligheterna att genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter i svensk lag är flera. FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige hade en framträdande roll i arbetet med konventionen och var ett av de första länderna att ratificera den. Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990.

Det vanliga förfarandet att införliva konventionsåtaganden i svensk rätt är genom s.k. transformering. Det innebär att, i den utsträckning det anses behövt, införa eller ändra svenska bestämmelser så att de överensstämmer med den aktuella konventionens krav. När det gäller barnkonventionen ansågs ursprungligen att några lagstiftningsåtgärder inte behövdes.

I en departementskrivelse konstaterades att svensk lagstiftning på många områden redan överskrider de minimikrav som barnkonventionen ställer.<sup>3</sup> Slutsatsen blev att det inte fanns skäl nog att inkorporera barnkonventionen i svensk lagstiftning. Därefter har

<sup>1</sup> Källa: OECD.

<sup>2</sup> Källa: Socialstyrelsen och Migrationsverket, Information till dig som är gift med ett barn, 2018.

<sup>3</sup> Källa: Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen – en kartläggning, departementskrivelse Ds 2011:37.

dock flera åtgärder vidtagits för att svensk rätt ska stå i ännu bättre överensstämmelse med konventionen.

Ett alternativt tillvägagångssätt att införliva en konvention i svensk rätt är genom inkorporering, dvs. att i lag föreskriva att bestämmelserna i en konvention ska gälla som lag i Sverige. Konventionens originaltext blir därmed gällande som svensk lag utan att anpassas till annan nationell lagstiftning. Konventionen kan antingen ges företräde framför annan lagstiftning eller vara jämställd med den. Den enda konvention om mänskliga rättigheter som inkorporerats i sin helhet i svensk rätt är Europakonventionen.

Frågan om barnkonventionen ska inkorporeras som svensk lag har varit föremål för politisk diskussion och debatt under en längre tid. Regeringen går nu fram med förslag om att inkorporera barnkonventionen i svensk lagstiftning. Vi motsätter oss regeringens förslag gällande hur detta ska genomföras. Vi vill utveckla och stärka barns rättigheter på andra sätt. Vi vill gå längre och föreslår därför en ny grundlagsbestämmelse om skyddet för barns rättigheter. Vi vill stärka barnperspektivet i myndighetsutövning och svensk lagstiftning genom att analysera om det finns brister i hur dagens lagstiftning lever upp till Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen och vid behov göra förändringar. Barnperspektivet måste tydligt finnas med när ny lagstiftning utarbetas.

## Risk att barns rättigheter försvagas

Regeringens förslag om hur en inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter ska genomföras har fått mycket skarp kritik som visar att det föreslagna tillvägagångssättet i värsta fall riskerar att försvaga barns rättigheter i stället för att stärka dem. Ett mycket stort antal remissinstanser samt Lagrådet avstyrker regeringens förslag och har riktat skarp kritik mot förslaget i flera delar. Lagrådet konstaterar bl.a. att de flesta av konventionens artiklar är allmänt hållna och utformade så att de inte passar för en direkt tillämpning i enskilda fall.

Lagrådet tvivlar också på att ”lagefterlevnaden blir bättre om det införs ytterligare ett lager av bestämmelser” – en inkorporering av barnkonventionen kommer inte att ”avhjälpa de brister i tillämpningen av konventionen som må föreligga”. Lagrådet invänder även mot den bakvända ordningen 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.

Förvaltningsrätten i Malmö varnar för att en risk med en inkorporering av barnkonventionen 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 att stärka barnets rätt.

Polismyndigheten uttrycker att ”det är svårt att överblicka de sammantagna konsekvenserna av en inkorporering. Barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar, och dess begrepp och principer är ofta föremål för olika tolkningar. Polismyndigheten anser därför att det kan ifrågasättas om en inkorporering skulle leda till konkreta förbättringar avseende barns rättigheter.”

Justitieombudsmannen, JO, för ett liknande resonemang: ”Oklara regler och motstridiga lagbestämmelser är givetvis aldrig bra. Behovet av klarhet och transparens gör sig dock särskilt gällande vad gäller grundläggande mänskliga rättigheter. I fråga om barns rättigheter betonas dessa krav ytterligare då barn inte har samma förmåga som

vuxna att själva ta tillvara sin rätt. [...] Enligt min bedömning skulle önskemålen om att stärka barns rättigheter få ett betydligt bättre genomslag om bestämmelser om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals förs in i de lagar där man vill lyfta principerna. Barnaspekterna bör också tas in i arbetet med nya föreskrifter. De olika bedömningar och intresseavvägningar som måste göras när det gäller att avgöra vad som är barnets bästa och hur barnets bästa ska beaktas i vissa ärenden kan då behandlas på ett bättre och mer strukturerat sätt än som är fallet om frågorna helt lämnas över på rättstillämpande myndigheter och tjänstemän.”

Stockholms tingsrätt uttrycker oro gällande risk för oförutsägbarhet och bristande rättssäkerhet. ”Tingsrätten anser att en inkorporering skulle innebära att det läggs ett för stort tolkningsansvar på rättstillämparen. Skillnaderna vid tillämpningen kan bli alltför stora, vilket inte är förenligt med kravet på förutsebarhet och konventionens artikel om icke-diskriminering.”

Hovrätten över Skåne och Blekinge poängterar likaledes att konventionens artiklar är vagt formulerade, vilket leder till en risk för oförutsebar och oenhetlig rättstillämpning samt att ansvaret för tolkningen av konventionen läggs på domstolarna, vilket medför att domstolarna får träffa avgöranden som enligt svensk rättstradition normalt tillkommer den lagstiftande makten.

Riksdagen har vid flera tillfällen avslagit förslag beträffande inkorporering av barnkonventionen. Senast våren 2014 upprepar KU sitt ställningstagande i frågan (2013/14:KU14). KU har anfört att en inkorporering av barnkonventionen skulle innebära att tolkningsansvaret skulle läggas på svenska domstolar och myndigheter. Konstitutionsutskottet hänvisade till vad Barnkommittén anfört om att barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av målsättningsartiklar som siktar till ett gradvist genomförande och som är svåra att direkt tolka av domstolar eller myndigheter. Utskottet ansåg att tolkningen av barnkonventionen bör göras av riksdagen för att rättigheterna i barnkonventionen ska slå igenom på ett sätt som ger barnen det bästa skyddet. Mot bakgrund av utskottets tidigare uttalade restriktiva inställningar till inkorporering av FN-konventioner och bl.a. det förhållandet att konventionstexterna är utformade på sådant sätt att de inte kan inkorporeras, var utskottet inte berett att förorda att barnkonventionen inkorporeras i svensk rätt (2005/06:KU17).

## Maktöverföring från riksdagen till domstolarna – negativt för demokratin, oönskat av domstolarna

Att göra barnkonventionen till svensk lag skulle innebära en mycket påtaglig maktöverföring från den politiska demokratin till domstolarna och dessutom ett grundläggande avsteg från det sätt på vilket Sverige brukar hantera internationella åtaganden. Detta är frågor av stor konstitutionell betydelse som kan få följdverkningar bortom frågan om skyddet för barns rättigheter. Det är därför beklagligt att regeringen inte har sökt brett samförstånd genom t.ex. att låta frågan behandlas av en parlamentarisk utredning. Den svenska konstitutionella traditionen innebär en strävan efter samförstånd över parti- och blockgränser när frågor som påverkar demokratis spelregler är aktuella. Europakonventionen inkorporerades i brett politiskt samförstånd efter många års diskussioner och omfattande utredningsarbete. Då fanns också en enighet om att Europakonventionen är unik genom att det bl.a. finns en mycket

omfattande praxis från Europadomstolen till ledning för de nationella domstolarnas rättstillämpning. Något sådant saknas helt vad gäller barnkonventionen.

Barnkonventionen innehåller en rad allmänt hållna bestämmelser som de svenska domstolarna skulle få i uppgift att tolka, tillämpa och ställa i relation till annan lagstiftning som rör barn och unga. Om konflikter mellan barnkonventionen och andra lagar skulle uppkomma skulle det alltså ligga på domstolarna att avgöra vad som gäller. Det är ett frångående av den princip som normalt gäller, nämligen att regering och riksdag efter noggrann lagberedning avgör frågor om hur nationell lagstiftning ska utformas för att överensstämma med internationella konventioner. Man kan föreställa sig enskilda fall där tillämpningen av den inkorporerade konventionen får negativa konsekvenser som hade kunnat undvikas om man i stället övervägt frågan i en ordinarie lagstiftningsprocess.

Möjligheterna att i efterhand genom lagstiftning ändra effekterna av den rättspraxis som växt fram till följd av domstolarnas tolkning av konventionen kommer att vara begränsade. Om konventionens allmänt hållna bestämmelser av svenska domstolar tillämpas på ett sätt som får sociala, ekonomiska eller andra effekter som riksdagen eller regeringen anser är olämpliga är det svårt att se några verktyg som politiken skulle kunna använda för att ändra denna tillämpning. Om rättspraxis om barnkonventionen utvecklas på ett från politiska utgångspunkter negativt sätt är riksdagen bakbunden.

Enligt sina remissvar är domstolarna emot denna maktöverföring eftersom de anser att den typen av bedömningar som det här kan bli fråga om bör göras av demokratiskt valda politiker och inte av domare. Vi anser att ansvarsutkrävandet ska ske hos politikerna.

Mot bakgrund av en eventuell inkorporering av barnkonventionen uppstår frågan hur vi bör förhålla oss till andra internationella konventioner som ger skydd och rättigheter åt olika grupper. Risken finns att dessa kan komma att uppfattas och tolkas som mindre viktiga eftersom de inte inkorporeras i svensk lag. Även dessa andra konventioner har tillkommit för att på goda grunder skapa internationellt erkända rättigheter åt utsatta grupper. Utgångspunkten bör i stället alltså vara att det är riksdagen som tolkar och genomför Sveriges internationella åtaganden.

## Konkreta exempel – där barnkonventionen inte lämpar sig som svensk lag

Några konkreta exempel kan illustrera svårigheten och ibland till och med olämpligheten i att inkorporera barnkonventionen på det sätt som regeringen föreslår. I barnkonventionens artikel 16 stadgas: ”Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.”

Den närmaste motsvarigheten i gällande svensk rätt till det sista ledet i denna bestämmelse (”... olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende”) är brottsbalkens bestämmelser om förtal och förolämpning, men där används inte ordet heder. Att genom inkorporering av barnkonventionen skapa svensk lagtext som lyfter fram angrepp på barns heder kan uppfattas som en legitimering av begreppet heder i ett för svenska förhållanden främmande sammanhang. Hedersförtryck är som bekant ett mycket påtagligt problem för många barn i vårt land. Risken med att införa artikeln i fråga i svensk lag är att den öppnar för tankemodellen att frågor gällande barns heder har en legitim plats i den svenska rättstraditionen. Barnkonventionens artikel 20 stadgar att

”Sådan omvårdnad kan bland annat innefatta placering i fosterhem, kafalah i islamsk rätt, adoption eller om nödvändigt, placering i lämpliga institutioner för omvårdnad om barn. Då lösningar övervägs ska vederbörlig hänsyn tas till önskvärdheten av kontinuitet i ett barns uppfostran och till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund.”

Om det på det här sättet i svensk lag uttryckligen stadgas att kafalah är ett likvärdigt alternativ till fosterhem och adoption, riskerar detta att skapa en rättighet eller möjlighet för barn eller vårdnadshavare att kräva en sådan placering?

Och om svensk lag uttryckligen stadgar att barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund ska visas vederbörlig hänsyn vid valet av placering, där kafalah är ett alternativ, riskerar detta att skapa en situation där barn behandlas olika utifrån sin bakgrund? Innebörden av kafalah och vad vederbörlig hänsyn till barnets bakgrund i detta sammanhang ska innebära berörs inte i några förarbeten till lagstiftningen.

För att kunna avgöra kafalahs innebörd måste svenska domstolar tolka islamisk rätt. Kafalah är ett begrepp som har sitt ursprung i den islamiska rätten och vars innebörd tolkas olika inom olika delar av den islamiska rättstraditionen. All islamisk rätt förhåller sig till Koranen på ett eller annat sätt, vilket alltså även svenska domstolar skulle behöva göra.

Regeringen har varit anmärkningsvärt tyst om detta. De eventuella problem som kan uppstå bör kunna lösas av domstolarna och förvaltningsmyndigheterna med hjälp av olika tolknings- och tillämpningsmetoder, påstår regeringen. Vidare vill regeringen inte ange vilka artiklar i barnkonventionen som är direkt tillämpliga – dvs. kan åberopas direkt av en enskild inför domstolar och myndigheter – utan anger att det ska överlämnas till rättstillämpningen att avgöra.

Dessa frågor borde redas ut av regeringen och riksdagen. Att hänvisa dem till rättstillämpningen är ansvarslöst. Lagrådet anför: ”Det framstår som bekymmersamt att lägga ansvaret på rättstillämpningen med tanke på att konventionsbestämmelserna ska tillämpas i enskilda fall, inte bara av domstolar och andra rättsliga instanser, utan av alla statliga och kommunala befattningshavare som handlägger ärenden rörande barn.”

Vägledning genom rättspraxis kommer att dröja, och alla frågor kommer inte att besvaras på det sättet. Det blir särskilt problematiskt eftersom regeringen avstår från att på vanligt sätt ge stöd för lagtolkningen genom förarbetsuttalanden. Dessutom innebär regeringens linje att betydande makt överförs från demokratiskt valda politiker till domare. Domarna ska avgöra innebörden av vaga konventionstexter på områden av stor politisk och ekonomisk betydelse, och riksdagen har i praktiken små möjligheter att i efterhand genom lagstiftning korrigera rättspraxis som framstår som olämplig.

Det är också bakvänt 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 ha gjorts först och lagts till grund för bedömningen om konventionen alls bör inkorporeras.

## Förstärk barns rätt i grundlagen – regeringsformen

Vi anser att det finns många berättigade skäl till att barns rättigheter ytterligare behöver stärkas och utvecklas i vårt land. Barns rättigheter i Sverige ska stärkas på ett konsekvent, tydligt, förutsägbart och rättssäkert sätt. Vi välkomnar därför att regeringen 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 att barns rättigheter kommer att få ett betydligt bättre och mer konsekvent genomslag om dessa beaktas genom en anpassning av befintlig lagstiftning och när ny lagstiftning utarbetas.

Vi menar dock också att barns rättigheter bör stärkas, genom att grundlagsbestämmelsen om barns rätt byggs ut och förtydligas. I 1 kap. 2 § regeringsformen definieras 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 tillvara.

Som alternativ till regeringens förslag att göra barnkonventionen till svensk lag föreslår vi 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 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 vi att artikel 12 är så viktig att dess innehåll bör grundlagsfästas.

Ett syfte med vårt förslag är att i svensk grundlag slå fast att barnets bästa alltid ska stå i förgrunden för den offentliga verksamheten, t.ex. när riksdagen stiftar lag.

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, utan som skulle bygga vidare på den traditionella svenska metoden att transformera internationella åtaganden till nationell rätt genom nationell lagstiftning eller grundlagsstiftning.

Vi anser närmare bestämt att formuleringen om barns rätt som finns i nuvarande 1 kap. 2 § femte stycket RF ska flyttas till en ny paragraf som placeras efter andra paragrafen. I den nya paragrafen ska, som sagt, även ingå bestämmelser som nära anknyter till artiklarna 2, 3, 6 och 12 i barnkonventionen.

Vårt förslag till en ny paragraf har följande lydelse:

#### §

Varje barn har en inneboende rätt till sitt liv. Det allmänna ska värna varje barns rätt till överlevnad och utveckling.

Alla barn är lika mycket värda. Ett barns rättigheter får inte påverkas negativt av omständigheter som gäller barnet som person eller barnets föräldrar som personer, såsom etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller språklig eller religiös tillhörighet.

Ett barn får inte diskrimineras eller bestraffas på grund av omständigheter som är kopplade till dess föräldrar, andra familjemedlemmar eller vårdnadshavare.

Det allmänna ska verka för att barns rätt ska tas till vara genom att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla beslut eller andra åtgärder som rör barn.

Det allmänna ska också verka för att varje barn ska få det skydd och den omvårdnad som barnet behöver. Det inkluderar att organisationer som ansvarar för skydd eller vård av barn ska uppfylla bestämmelser i lag eller annan författning gällande bland annat säkerhet, hälsoskydd, bemanning och tillsyn.

Varje barn, som är i stånd att bilda egna åsikter, har rätt att fritt uttrycka dessa åsikter och höras i alla ärenden som handläggs av domstolar och myndigheter och som rör barnet. Barnets åsikter ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad.

Eftersom det handlar om stiftande av grundlag menar vi att utformningen av den nya bestämmelsen i regeringsformen bör bli föremål för noggrann beredning i en parlamentarisk utredning.

*Camilla Waltersson Grönvall (M)*

*Anders W Jonsson (C)*