



Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en kartläggning inom särskilt angelägna områden av hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt. Utredaren ska också analysera för- och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera vilka områden som är särskilt angelägna för kartläggningen,
- kartlägga hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt inom dessa områden,
- bedöma omfattningen och beskriva karaktären av eventuella avvikelser vid rättstillämpningen i förhållande till barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt,
- analysera orsakerna till eventuella avvikelser och, när det gäller tydliga avvikelser, lämna förslag till åtgärder samt vid behov föreslå kompletteringar och förtydliganden i lagstiftningen för att förstärka barnets rättigheter,
- analysera vilka fördelar och nackdelar en inkorporering i svensk rätt av barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige tillträtt skulle kunna medföra,
- analysera erfarenheter i andra länder, både i länder som har och inte har inkorporerat barnkonventionen, och

- analysera konkreta skillnader inom barnrättsområdet mellan Sverige och länder som har barnkonventionen inkorporerad. Uppdraget ska redovisas senast den 4 mars 2015.

Bakgrund

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige hade en framträdande roll vid arbetet med konventionen och var ett av de första länderna att ratificera den. Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990. Artikel 4 i konventionen förpliktar staten att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder samt administrativa och andra åtgärder som behövs för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen.

För att förstärka och fördjupa åtagandena i barnkonventionen finns det numera tre fakultativa protokoll till den. De två första protokollen, fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om indragning av barn i väpnade konflikter och fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, antogs av FN:s generalförsamling den 25 maj 2000. Sverige ratificerade dessa protokoll den 20 februari 2003 respektive den 7 december 2006. Det tredje protokollet, fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om ett klagomålsförfarande, antogs av FN:s generalförsamling den 19 december 2011 och har inte ratificerats av Sverige.

Internationella konventioner i svensk rätt

Det mest förekommande sättet att införliva konventionsåtaganden i svensk rätt är genom transformering eller konstaterande av normharmoni. Transformering innebär att, i den utsträckning det anses behövligt, införa eller ändra svenska bestämmelser så att de överensstämmer med konventionens krav. I vissa fall konstateras i stället att normharmoni råder, dvs. att svensk rätt redan överensstämmer med konventionen varför några lagändringar inte är behövliga.

När det gäller barnkonventionen har både konstaterande av normharmoni och transformering använts. Några lagstiftningsåtgärder bedömdes inte behövas för att Sverige skulle kunna tillträda barnkonventionen, eftersom svensk rätt ansågs stå i god överensstämmelse med konventionens bestämmelser (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90: SoU28, rskr. 1989/90:350). Därefter har flera åtgärder vidtagits för att bringa svensk rätt i överensstämmelse med konventionen.

Ett annat 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. Ofta publiceras en översättning vid sidan av originaltexten. 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 den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som har inkorporerats genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I lagen föreskrivs att Europakonventionen med tilläggsprotokoll ska gälla som lag här i landet. Europakonventionen har ställning som vanlig lag men en bestämmelse i regeringsformen stadgar att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen. Europakonventionens ställning är således svagare än grundlag men starkare än vanlig lag.

Sverige är, oavsett om en konvention inkorporeras, transformeras eller normharmoni konstateras, folkrättsligt förpliktat att följa de konventioner som tillträds. Riksdagen och regeringen ska säkerställa att den nationella lagstiftningen stämmer överens med Sveriges internationella åtaganden. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska svensk rätt, så långt det är möjligt inom ramen för lagens ordalydelse, av domstolar och myndigheter tolkas på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden. I fall där det finns en direkt konflikt mellan bestämmelser i nationell rätt och en internationell kon-

vention som inte har inkorporerats har dock den nationella rätten företräde.

Tidigare utredningsarbete

Sedan barnkonventionen ratificerades har frågan om den svenska rättens överensstämmelse med barnkonventionen utretts vid flera tillfällen. Återkommande diskussioner har också förts om att införliva konventionen med svensk rätt genom inkorporering, dvs. att göra konventionen till svensk lag. Riksdagen tog upp frågan om inkorporering redan hösten 1995. Förslaget om inkorporering avvisades men socialutskottet framhöll att en fortlöpande kontroll och anpassning av all svensk lagstiftning och tillämpning är nödvändig (bet. 1995/96:SoU4, rskr. 1995/96:62).

Den 1 februari 1996 tillkallades en parlamentarisk kommitté (Barnkommittén) med uppgift att bl.a. göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till barnkonventionens bestämmelser (dir.1996:15). Kommittén överlämnade delrapporten Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115) i juni 1996 och slutbetänkandet Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) i augusti 1997. Barnkommitténs bedömning var att artiklarna i barnkonventionen i huvudsak återspeglades väl i svensk lag och att Sverige inte hade något att vinna på en inkorporering av barnkonventionen. Enligt Barnkommittén var det viktigare att göra en ordentlig översyn av huruvida de nationella lagarna överensstämmer med barnkonventionen och att barnkonventionens anda och innebörd i fortsättningen beaktas i varje lagstiftningsärende. Regeringen konstaterade 2008 i en skrivelse till riksdagen (skr. 2007/08:111) att någon ytterligare sådan samlad översyn inte gjorts och att regeringen därför kommer att överväga om det finns behov av att se över gällande lagstiftning och tillämpningen av denna.

Regeringen har tagit initiativ till en ny strategi (prop. 2009/10:232, bet. 2010/11: SoU3, rskr. 2010/11:35) som syftar till att stärka barnets rättigheter inom alla berörda områden och verksamheter på statlig och kommunal nivå. I strategin anges

bl.a. att all lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Vidare aviserade regeringen en kartläggning för att belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i konventionen. Under 2010 tog regeringen initiativ till en sådan kartläggning som i november 2011 resulterade i departementspromemorian Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen – en kartläggning (Ds 2011:37).

I samband med riksdagens behandling av propositionen om en strategi för att stärka barnets rättigheter togs frågan om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt upp på nytt. Socialutskottet hänvisade i sitt betänkande till det pågående arbetet med att kartlägga hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med de rättigheter som slås fast i barnkonventionen (bet. 2010/11:SoU3 s. 20). Utskottet konstaterade också att Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige i sitt betänkande föreslår att lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter, bl.a. barnkonventionen, i svensk rätt bör utredas (SOU 2010:70 s. 318). Utskottet ansåg att det pågående arbetet inom Regeringskansliet bör inväntas och att det förväntar sig att regeringen, när detta arbete har slutförts, skyndsamt lämnar en redovisning av hur regeringen avser att gå vidare i frågan om inkorporering av barnkonventionen.

Den svenska barnrättspolitiken

Utvecklingen av barns rättigheter både när det gäller svensk lagstiftning och tillämpningen av densamma har genomgått successiva förändringar sedan konventionen ratificerades 1990. Utöver de ovan nämnda översynerna av svensk lagstiftnings överensstämmelse med konventionen har flera satsningar gjorts för att driva på genomförandet av konventionen inom offentlig verksamhet som rör barn, bl.a. genom Barnombudsmannens arbete men även genom arbete inom flera frivilligorganisationer.

I juli 2012 gav regeringen i uppdrag till Barnombudsmannen att genomföra insatser för att sprida och kommunicera den ovan

nämnda strategin (S2011/8293/FST) till statliga myndigheter, kommuner och landsting.

En viktig markering när det gäller det allmännas skyldighet har fr.o.m. den 1 januari 2011 förts in i regeringsformen. Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska det allmänna verka för att alla människor ska uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas tillvara (prop. 2009/10:80).

Regeringen har också ingått en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (S2010/4938/FST) för att stärka barnets rättigheter. Syftet med överenskommelsen är att intensifiera och utveckla arbetet med barnets rättigheter i kommuner och landsting.

Barnombudsmannen har på uppdrag av regeringen utvecklat en plattform för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån barnkonventionen, genom ett uppföljningssystem för barnrättspolitik. Från och med 2012 ansvarar Barnombudsmannen för drift, spridning och utveckling av uppföljningssystemet, Max18.

Behovet av en utredning

Frågan om hur rättstillämpningen överensstämmer med barnkonventionen

I den senaste kartläggningen av hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen (Ds 2011:37) konstateras att svensk lagstiftning överlag får anses väl utbyggd med hänsyn till rättigheterna i konventionen och att de svenska reglerna överstiger de minimikrav som ställs i konventionen. Lagstiftningen kan dock inte försäkra att rättigheterna för varje enskilt barn efterlevs i varje situation, utan det är givetvis av central betydelse att även tillämpningen är förenlig med aktuella rättigheter. I kartläggningen anges exempel där tillsynsmyndigheter och Barnombudsmannen pekat på avvikelser från konventionens innebörd i tillämpningen av lagstiftningen.

Det är enligt regeringens mening nödvändigt att grundligt redovisa och analysera hur rättstillämpningen i domstolar, för-

valtningsmyndigheter och andra rättstillämpande offentliga organ överensstämmer med barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt. Vidare är det av särskilt intresse att få kunskap om hur rättstillämpningen överensstämmer med grundprinciperna i barnkonventionen (artiklarna 2, 3, 6 och 12). Även om den senaste kartläggningen omfattar både lagstiftning och tillämpningen av densamma, har tyngdpunkten lagts på att redovisa relevant lagstiftning. Praxis redovisas endast i en mindre omfattning. Regeringen anser därför att det finns behov av ytterligare kunskap om hur rättstillämpningen överensstämmer med barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige tillträtt inom bl.a. de områden där tillsynsmyndigheter och Barnombudsmannen uppmärksammat avvikelser men även inom andra områden. Det finns enligt regeringens mening också behov av kunskap om omfattningen och karaktären av eventuella avvikelser vid rättstillämpningen i förhållande till barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt, samt orsakerna till dessa avvikelser.

Frågan om inkorporering

Regeringen och riksdagen har hittills bedömt att det inte är lämpligt att inkorporera internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Frågan om barnkonventionen bör inkorporeras har väckts särskilt ofta. Som argument för att inkorporera barnkonventionen har det från olika håll bl.a. framhållits att det är viktigt att synliggöra barnets rättigheter i lagstiftningen och rättstillämpningen samt att ge en signal om att just barnets rättigheter är särskilt värdefulla och att Sverige tar barnets rättigheter på stort allvar. Som argument emot att inkorporera barnkonventionen har det bl.a. framförts att konventionen innehåller relativt många vaga formuleringar och målsättningsartiklar som siktar till ett gradvist genomförande i takt med ländernas ekonomiska förutsättningar och som är svåra för domstolar och myndigheter att tolka direkt. Den enda konvention om mänskliga rättigheter som har inkorporerats, Europakonventionen, skiljer sig bl.a. genom att den gäller lika för alla anslutna länder, oberoende av ekonomiska förutsätt-

ningar. Vidare har det framförts att en risk med inkorporering av barnkonventionen är att det skulle lägga över tolkningsansvaret alltför mycket på domstolar och rättstillämpande myndigheter på ett sätt som inte följer av den svenska rättsliga traditionen.

Sverige är sedan länge folkrättsligt förpliktat att följa konventionen genom att den har ratificerats. Barnkonventionen anger inte på vilket sätt konventionen ska genomföras och inom folkrätten anses det att varje enskild stat själv kan avgöra hur den ska uppfylla förpliktelser som uppkommer genom en internationell konvention.

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) framförde 2009 i sina rekommendationer till Sverige att Sverige med alla nödvändiga åtgärder bör säkerställa att den nationella lagstiftningen står i överensstämmelse med konventionen och att Sverige bör fortsätta med och förstärka sina insatser för att konventionen formellt ska erkännas som svensk lag. Vidare har Barnombudsmannen i en skrivelse (S2009/8846/FST) till regeringen föreslagit att regeringen bör låta utreda barnkonventionens rättsliga ställning i Sverige. Som redovisats ovan har också socialutskottet uttryckt en förväntan om att regeringen ska återkomma till riksdagen i frågan om inkorporering av barnkonventionen.

Som framgått ovan har därtill Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige i sitt slutbetänkande Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70) lämnat förslag om att en utredning ska ges i uppdrag att utreda lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt, vid sidan om Europakonventionen. Även Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter har föreslagit att det utreds i särskild ordning om fler konventioner om de mänskliga rättigheterna än Europakonventionen bör inkorporeras i svensk rätt. En sådan utredning bör, enligt utredaren, även omfatta en undersökning av hur svenska domstolar förhåller sig i sin rättstillämpning till olika konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har förbundit sig att följa (SOU 2011:29).

En kontinuerlig anpassning har gjorts av svensk lagstiftning till barnkonventionen, s.k. transformering. Den svenska lagstiftningen har vid flera tillfällen bedömts vara i god överensstämmelse med konventionens krav, senast vid den kartläggning som redovisades 2011.

Utgångspunkten för regeringen är fortsatt transformering av barnkonventionen, men regeringen anser att det är angeläget att göra en grundlig och aktuell analys av fördelar och nackdelar med en inkorporering av barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige tillträtt. En sådan analys bör bl.a. ha sin utgångspunkt i en kartläggning och analys av hur rättstillämpningen överensstämmer med barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt.

Uppdraget

Kartlägga hur rättstillämpningen överensstämmer med barnkonventionen

En särskild utredare ska göra en kartläggning inom särskilt angelägna områden av hur tillämpningen av lag och andra föreskrifter i ett urval av domstolsavgöranden och förvaltningsbeslut överensstämmer med barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt. Utredaren ska särskilt belysa grundprinciperna i barnkonventionen (artiklarna 2, 3, 6 och 12). I uppdraget ingår att i dialog med berörda myndigheter identifiera vilka områden som är mest angelägna att kartlägga bl.a. mot bakgrund av de problem som t.ex. tillsynsmyndigheter och Barnombudsmannen har uppmärksammat. Utredaren ska inom identifierade områden göra en bedömning av omfattningen och beskriva karaktären av eventuella avvikelser vid rättstillämpningen i förhållande till konventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt och analysera orsakerna till dessa avvikelser. I uppdraget ingår också att, vad gäller tydliga avvikelser, lämna förslag till åtgärder samt vid behov lämna förslag till kompletteringar och förtydliganden i lagstiftningen med målet att ytterligare förstärka barnets rättigheter i svensk lagstiftning. Utredningen ska tillgodogöra sig resultatet av Kart-

läggningen om hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen (Ds. 2011:37) från 2011 och dessa resultat ska vara en utgångspunkt för utredningen.

Analysera för- och nackdelar med inkorporering av barnkonventionen

Utredaren ska, bl.a. mot bakgrund av sin kartläggning, analysera och redovisa vilka för- och nackdelar en inkorporering av barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt skulle kunna medföra. En sådan analys kommer också innebära att för- och nackdelar med fortsatt transformering redovisas. Redovisningen ska även omfatta en analys av internationella erfarenheter utifrån ett urval av länder, såväl från länder där barnkonventionen gäller som lag som länder som valt att inte inkorporera konventionen. Utredaren ska särskilt analysera konkreta skillnader inom barnrättsområdet mellan Sverige och aktuella länder. I detta ingår att beskriva hur barnkonventionen genomförts i t.ex. lagstiftning, praxis och genom övergripande strategiska insatser för att på så sätt få ett så allsidigt underlag som möjligt. Utifrån analysen ska utredaren ta ställning till på vilket sätt barnets rättigheter kan stärkas mest effektivt.

Konsekvensbeskrivningar

För det fall utredaren lämnar förslag till lagändringar eller andra förslag som kan medföra kostnader för offentlig sektor, ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren föreslå en finansiering. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret, ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas, vilket även framgår av kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta det arbete som bedrivs i Regeringskansliet och berörda myndigheter med relevans för uppdragets genomförande. Utredaren ska under arbetet föra en dialog med berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer. Utredaren ska också föra en dialog med organisationer inom det civila samhället samt, i relevanta sammanhang, även med barn och unga.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 mars 2015.

(Socialdepartementet)