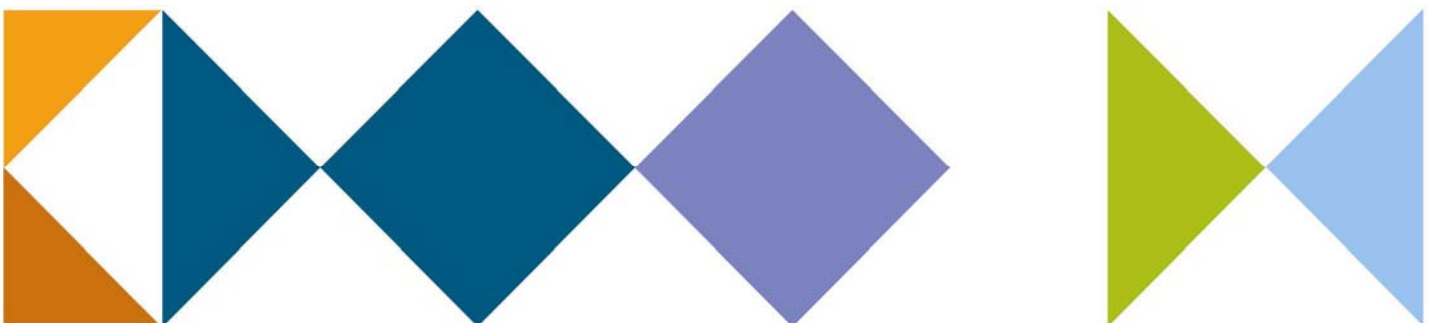




2007:15

Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning





MISSIV

DATUM
2007-10-29
ERT DATUM
2007-03-08

DIARIENR
2007/65-5
ER BETECKNING
S2007/2445/SK
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken

Regeringen gav den 8 mars 2007 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken. Enligt uppdraget ska Statskontoret också överväga hur insatser och styrmedel kan effektiviseras för att få ett ökat genomslag för barnkonventionen på statlig och kommunal nivå.

Samråd har skett med Barnombudsmannen och Kommittén om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir.2006:123) samt översynen av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. (dir 2007:28).

Statskontoret har också i enlighet med regeringens direktiv hållit sig informerat om den fortsatta beredningen av Diskrimineringskommitténs betänkande (SOU 2006:22).

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av detta uppdrag i rapporten *Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning* (2007:15).

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, direktör Anna Karlgren och avdelningsdirektör Claes Elmgren, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Claes Elmgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Regeringens uppdrag	13
1.2	Preciseringar och begrepp	14
1.3	Inriktning och avgränsningar	15
2	Styrmedel och organisation för genomförande av barnkonventionen	17
2.1	Barnkonventionens syfte och innehåll	17
2.2	Organisation, ansvar och uppgifter för en nationell institution	18
2.3	Inrättandet av en barnombudsman	19
2.4	Uppföljning och kontroll	22
2.5	Den svenska förvaltningsmodellen i förhållande till barnkonventionens krav	26
3	Erfarenheter av regeringens styrning	29
3.1	Barnombudsmannens uppdrag	29
3.2	Uppgifts- och ansvarsfördelning	31
3.3	Styrning av tvärssektoriella områden	34
3.4	Frågor som rör lagstiftningen	38
4	Statskontorets iakttagelser och överväganden	41
4.1	Huvudsakliga problem	42
4.2	Barnombudsmannens organisation och uppdrag	45
4.3	Styrning av förvaltningsmyndigheterna och kommunerna	48
5	Organisation för den nationella barnpolitiken	53
5.1	Förtydligande av nuvarande myndighetsstruktur	54
5.2	Renodling av ombudsmannarollen	56
5.3	Renodling av myndighetsrollen	58
5.4	Renodling av principen om integrering	59
6	Statskontorets förslag för hur barnpolitiken bör styras och organiseras	63
6.1	Stärk förutsättningarna för att integrera	64
6.2	Stärk uppföljningen och utvärderingen av barnkonventionens genomslag	64
6.3	Utgå från befintlig lagstiftning	65
6.4	Utgå från befintlig förvaltningsstruktur	66
6.5	Konsekvenser	67
	Referenser	71

Bilagor

1	Regeringens uppdrag	75
2	Genomförande av uppdraget	81
3	Respekten för barnets åsikt och barnets rätt att bli hörd i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet	85

Sammanfattning

Uppdraget

Statskontoret har på uppdrag av regeringen sett över myndighetsstrukturen för barnpolitiken. Den svenska barnpolitiken är liktydig med att FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska få genomslag i lagstiftning och offentliga beslut som rör barn och unga.

Uppdraget har bestått av följande tre delar:

- analysera hur barnpolitiken organiseras på myndighetsnivå,
- överväga hur insatser och styrmedel kan effektiviseras,
- lämna förslag på hur myndighetsstrukturen bör organiseras och barnpolitiken styras.

Utgångspunkter

Uppdraget till Statskontoret har inneburit en analys av hur regeringen bäst kan utforma sin organisation på myndighetsnivå och vilka styrmedel som bör övervägas. Uppdraget har inte omfattat någon utvärdering av hur väl enskilda myndigheter utför sina uppgifter eller i vilken utsträckning Sverige som helhet lever upp till de åtaganden som följer av barnkonventionen.

Vi har utgått från de synpunkter som FN fört fram på hur Sverige bör se till att barnkonventionen respekteras och dess artiklar integreras i den offentligt finansierade verksamheten. I enlighet med regeringens direktiv har vi uppmärksammat att det kan finnas svårigheter att förena Barnombudsmannens två roller – att vara företrädare för barn och unga respektive att svara för myndighetsuppgifter – i en och samma organisation.

Vi har också utgått från principerna för hur svensk offentlig verksamhet bör styras och särskilt fäst avseende vid att regeringen tillämpar principen om integrering (också benämnd ”mainstreaming”) av barnpolitiken i befintlig lagstiftning och förvaltningsstruktur. Principen innebär att mål och styrformer som syftar till att barnkonventionen ska få genomslag bestäms i relation till de prioriteringar och verksamhetsmässiga förutsättningar som gäller för olika samhällssektorer.

I detta sammanhang talar vi om den lilla barnpolitiken som avser organisation, styrmedel och resurser som direkt kan kopplas till politikområdet barnpolitik, och den stora barnpolitiken som avser organisation, styrmedel och resurser inom andra politikområden som rör barns och ungas rättigheter och som förväntas bidra till att barnkonventionen får genomslag.

Problemen

Vi uppmärksammar följande problem i regeringens styrning av barnpolitiken:

- Barnombudsmannen är ingen egentlig ombudsman i den meningen att ombudsmannen företräder barn och unga i enskilda fall. I stället har Sverige valt att i lagstiftning inlemma en rätt till ombud eller biträde (ombuds rätt) i all lagstiftning som rör barn och gett berörda myndigheter ett tillsynsansvar för att barns och ungas rättigheter ska respekteras.
- Samspelet mellan Barnombudsmannens två roller blir därför oklart. Så länge Barnombudsmannen inte ges möjligheter att företräda eller biträda barn och unga i enskilda fall, blir det svårt att särskilja regeringens styrning av Barnombudsmannens myndighetsuppgifter från uppgifter som i dag är tänkta att utgöra ombudsmannarollen. Det innebär att regeringen har begränsade möjligheter att fullt ut använda sig av sin myndighet inom politikområdet. Det innebär också att risken ökar för överlappningar i uppgifter mellan både Regeringskansliet och Barnombudsmannen och Barnombudsmannen och andra aktörer inom den lilla barnpolitiken.
- Uppföljning och utvärdering används inte tillräckligt i styrningen av den stora barnpolitiken. Det saknas en systematisk uppföljning av lagstiftning och praxis och hur dessa förändras i förhållande till samhällsutvecklingen.
- Barnkonsekvensanalyser, som är ett huvudsakligt styrmedel inom den av riksdagen antagna nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen, används inte av myndigheter och kommuner på det sätt som regeringen avsett. Mycket talar för att kravet på konsekvensanalyser så som det uppfattas och hanteras inte tar tillräcklig hänsyn till att myndigheter har olika förutsättningar för sin verksamhet.

Statskontorets överväganden

Vi har funnit att det i dagsläget saknas anledning och förutsättningar för att ge Barnombudsmannen rätt att företräda barn och unga i ärenden som rör enskilda fall. Huvudorsaken är att en sådan ordning skulle innebära en dubblering och oklarheter i förhållande till befintliga ombudsmanna- och tillsynsfunktioner. Det är inte möjligt att för närvarande ge Barnombudsmannen en mer självständig roll som myndighet under regeringen. Det finns heller inte anledning eller förutsättningar att inrätta Barnombudsmannen som en egen myndighet, eller del av en samlad diskrimineringsmyndighet, under riksdagen.

Vi har vidare inte funnit skäl att ifrågasätta principen om integrering av barnpolitiken genom att exempelvis föreslå att uppgifter som rör barn och unga och som i dag är ett ansvar för olika myndigheter borde samlas till en

särskild barnmyndighet. Snarare finner vi det angeläget att skapa tydligare förutsättningar för ansvarsutkrävande från myndigheterna i fråga om barnkonventionen.

Vi bedömer att en starkare integrering är det tillvägagångssätt som med hänsyn till den svenska konstitutionen ger bäst förutsättningar att öka genomslaget för barnkonventionen och effektiviteten i barnpolitiken. Detta görs bäst genom att styrningen och organiseringen av barnpolitiken följer principerna för hur svensk offentlig verksamhet styrs och utgår från de övriga förutsättningar som den svenska förvaltningsmodellen ger.

Statskontorets förslag

För att stärka regeringens förutsättningar att styra offentlig verksamhet i enlighet med principen om integrering föreslår Statskontoret följande:

- *Regeringen utarbetar en plan för uppföljning och utvärdering.* Uppföljningen bör systematiseras och utformas på ett sådant sätt att regeringen får ett fördjupat underlag om både genomslaget av insatser som görs för att förverkliga barnkonventionen och behovet av att ytterligare precisera ett barnrättsperspektiv i lagstiftning etc.
- *Regeringen tillkallar med stöd av riksdagen en barndelegation som genom uppföljning och utvärdering säkerställer att barnets rättigheter tas tillvara.* Barndelegationen ges i uppgift att följa och granska tillämpningen av barnkonventionen och lämna underlag till regeringen om behov av förändringar i lagstiftning eller andra styrmedel som regering och riksdag förfogar över. Delegationen inrättas i form av en permanent kommitté med en bred sammansättning som ger delegationen en tydlig och självständig roll.
- *Riksdagen och regeringen stärker det enskilda barnets möjligheter till biträde eller ombud i ärenden som rör enskilda fall.* Ett sådant utrymme bör i likhet med dagens ordning skapas inom respektive författning. Regeringen bör ge Barndelegationen i uppdrag att se över nuvarande lagstiftning och lämna nödvändiga förslag till kompletteringar. Regeringen och riksdagen bör samtidigt:
 - förtydliga barnrättsperspektivet i den nya samlade lagstiftningen mot diskriminering samt,
 - klargöra att Barn- och elevombudet är en del av skolväsendet.
- *Regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för att genom en webbaserad portal stärka informationen till barn och unga om deras rättigheter och möjligheter att överklaga beslut i enskilda ärenden.* Socialstyrelsen bör ges ansvar att

samordna och redovisa utredningsarbetet. Barnens rätt i samhället (BRIS), som svarar för portalen ”Röda sidorna”, bör på lämpligt sätt involveras i detta arbete.

- *Regeringen preciserar myndigheternas uppdrag och använder sig av gängse styrmedel i styrningen av både myndigheter och kommuner.* Regeringen bör slå fast ett särskilt ansvar för barnkonventionen för myndigheter vars verksamhet särskilt berör barn och unga och klargöra på vilket sätt myndigheternas uppgifter påverkas. Ett sådant ansvar bör inledningsvis ges till Domstolsverket, Högskolverket, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Ungdomsstyrelsen och Vägverket. Regeringen bör senare vid behov och på grundval av Barndelegationens granskning kunna ge även andra myndigheter ett liknande ansvar.
- *Regeringen kanaliserar eventuellt stöd till landstings och kommuners metodutveckling och fortbildning i fråga om barnrättsfrågor genom den statliga stiftelsen Allmänna Barnhuset.* Det innebär att regeringens eventuella bidrag till att genomföra utbildningar om barnets rättigheter ges till Allmänna Barnhuset.

Vi bedömer att vårt huvudförslag om en oberoende aktör i form av en barndelegation, som följer, granskar och rapporterar om genomslaget av barnkonventionen, tillgodoser FN:s krav och rekommendationer om hur arbetet med att förverkliga barnkonventionen bör organiseras och bedrivs.

Konsekvenser

Statskontorets förslag får följande konsekvenser för hur barnpolitiken styrs och organiseras:

- Förslagen ger förutsättningar att stärka barnets rättigheter genom att barnet i lagstiftningen i större utsträckning tillförsäkras ett ombud, offentligt biträde eller annan ställföreträdare i varje enskild fråga eller ärende. Förslagen förutsätter däremot ingen myndighetsfunktion som bildar opinion eller som företräder barn och unga som grupp. Även om vi inte särskilt utrett frågan har vi under vårt arbete noterat att frivilligorganisationerna gör omfattande insatser för att främja genomslaget för barnkonventionen. Om regeringen och riksdagen bedömer att en statlig barnombudsman ska finnas kvar, bör uppdraget koncentreras till att i samhället informera om barnkonventionen och barns och ungas rättigheter och intressen. En sådan barnombudsman kan knytas till stiftelsen Allmänna barnhuset för att understryka att barnombudsmannen inte fullgör några myndighetsuppgifter.
- Regeringen bör inte längre ställa krav på barnkonsekvensanalyser eller motsvarande generella krav i styrningen av myndigheter och kommuner.

I stället tillämpas de ordinarie principer och styrmedel som gäller för offentlig verksamhet. I fråga om landstingens och kommunernas verksamhet innebär detta i första hand reglering samt uppföljning och utvärdering.

- Insatser som syftar till att stimulera genomförandet i kommuner och landsting bör anförtros myndigheter inom berörda politikområden. Sådana främjandeinsatser bör ta fasta på myndigheternas och kommunernas eget ansvar för att utveckla verksamheten på barnområdet. Temporära stödinsatser bör följas upp och utvärderas.
- Kraven ökar på Regeringskansliets förmåga att samordna barnpolitiken och införa ett barnrättsperspektiv i regeringens styrning av olika samhällssektorer. Det kan inte uteslutas att Regeringskansliet behöver förstärka sin samordning av arbetet med barnkonventionen.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken. Regeringen anger i direktivet till Statskontoret följande:

”Mot bakgrund av de brister som finns i nuvarande organisering av Barnombudsmannen bör myndighetsstrukturen ses över. Detta bör ske mot bakgrund av Riksrevisionens granskning (RIR 2004:30) och de undersökningar genomförda av Barnombudsmannen som visar på brister i tillämpningen av barnkonventionen på statlig och kommunal nivå.”

Syftet med uppdraget har varit att lämna förslag på den mest effektiva och ändamålsenliga myndighetsstrukturen för att genomföra regeringens barnpolitik. Syftet har också varit att lämna förslag på hur styrmedel och insatser kan utformas som ger förutsättningar för genomslag för barnkonventionen på statlig och kommunal nivå.

Uppdraget har därmed bestått av tre delar.

1. Analysera hur barnpolitiken organiseras på myndighetsnivå

Statskontoret ska se över Barnombudsmannens uppdrag att vara ombudsman och svara för vissa myndighetsuppgifter. Regeringen anger att det kan finnas vissa svårigheter att sammanföra dessa båda roller inom en och samma organisation:

”Utvecklingen har visat att det fortfarande finns vissa svårigheter i att sammanföra ombudsmanna- och myndighetsrollerna inom en och samma organisation. De bygger bl.a. på olika principer för regeringens styrning och innebär gränsdragningsproblem vilket i sin tur skapar en otydlighet om vem Barnombudsmannen företräder i olika sammanhang.”

Regeringen anger också att Statskontoret ska uppmärksamma frågor utanför Barnombudsmannens verksamhet som rör barn och ungas rättigheter och som behöver samordnas.

2. Överväga hur insatser och styrmedel kan effektiviseras

Statskontoret ska överväga hur insatser och styrmedel kan effektiviseras för att få ett ökat genomslag för barnkonventionen på statlig och kommunal nivå. Det innebär att uppdraget omfattar både regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter och styrningen av landsting och kommuner.

3. Lämna förslag på hur myndighetsstrukturen bör organiseras och barnpolitiken styras

Statskontoret ska lämna förslag på hur barnpolitikens myndighetsstruktur bör organiseras och hur barnpolitiken bör styras. Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera för- och nackdelar med olika alternativ.

Statskontoret ska också lämna nödvändiga författningsförslag och redovisa konsekvenser av sina förslag i fråga om uppgifts- och ansvarsförhållanden. Statskontoret ska också lämna förslag på finansiering och belysa andra ekonomiska konsekvenser.

Regeringens uppdrag till Statskontoret återfinns i bilaga 1.

1.2 Preciseringar och begrepp

FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, är en folkrättsligt bindande internationell överenskommelse som antogs av FN år 1989. Sverige ratificerade konventionen genom ett enhälligt riksdagsbeslut den 21 juni 1990.

Barnrättskommittén

FN följer tillämpningen av barnkonventionen och kontrollerar genomförande och utveckling i konventionsstaterna genom FN:s kommitté för barnets rättigheter, Barnrättskommittén, som är ett oberoende expertorgan.

Parisprinciperna

FN:s generalförsamling antog år 1993 en resolution om statusen för nationella organisationer som har till uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter. Principerna har fått namn efter staden Paris där resolutionen antogs.

Mainstreaming eller integrering

Av artikel 3 i barnkonventionen framgår att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Det innebär att så kallad mainstreaming, eller integrering, är den övergripande utgångspunkten. Barnrättskommittén framhåller att mainstreaming är av avgörande betydelse för främjandet och skyddet av barnets rättigheter. Vi använder i denna rapport i första hand begreppet integrering.

Barnpolitik

Genom att Sverige har ratificerat barnkonventionen kan barnpolitik sägas vara liktydigt med barnkonventionen. Barnpolitik är ett sektorsövergripande

politikområde som syftar till att stödja, driva på och bevaka arbetet med genomförandet av barnkonventionen. Insatser för att förverkliga barnkonventionen genomförs inom flertalet politikområden och av många olika aktörer i samhället. Ett sätt att klargöra relationen mellan insatser och styrmedel inom politikområdet barnpolitik och övriga samhällsverksamheter är begreppen den lilla respektive stora barnpolitiken.

Med den lilla barnpolitiken avser vi organisation, styrmedel och resurser som direkt kan kopplas till politikområdet barnpolitik. Den stora barnpolitiken avser organisation, styrmedel och resurser inom andra politikområden som rör barns och ungas rättigheter och som förväntas bidra till att barnkonventionen får genomslag. Den stora barnpolitiken berör såväl myndigheter som landsting och kommuner.

Den nationella strategin

Riksdagen har under riksmötet 1998/99 antagit en proposition med en nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen. Regeringen följer upp strategin och redovisar utvecklingen i skrivelser till riksdagen.

1.3 Inriktning och avgränsningar

Utgångspunkten för Statskontorets översyn har varit barnkonventionen och de mål och riktlinjer som riksdagen slagit fast för barnpolitiken.

Uppdraget till Statskontoret har inte omfattat en granskning eller utvärdering av hur väl enskilda myndigheter genomför sina uppgifter i förhållande till regeringens och riksdagens styrning. Översynen har heller inte inneburit en utvärdering av hur Sverige som helhet svarar mot de förpliktelser som följer av barnkonventionen.

Översynen har i stället varit inriktad på att analysera och pröva hur Sverige som konventionsstat bäst kan utforma sin organisation på myndighetsnivå och tillämpa adekvata styrmedel som både tillgodoser FN:s krav på organisation och genomförande och stämmer överens med principerna för hur svensk offentligt finansierad verksamhet styrs. I enlighet med regeringens direktiv har översynen utgått ifrån Barnombudsmannens dubbla roller och vilka möjligheter som finns att åtgärda eventuella problem. Syftet med Statskontorets översyn har varit att ge regeringen ändamålsenliga förutsättningar för sin styrning av barnpolitiken.

Statskontoret har i enlighet med regeringens direktiv utgått från Riksrevisionsens granskning av barnkonventionens tillämpning (RiR 2004:30) och Barnombudsmannen återkommande uppföljningar av myndigheters och kommuners tillämpning av bland annat barnkonsekvensanalyser.

Vi har också strävat efter att ta tillvara de erfarenheter som Statskontoret gjort i fråga om styrningen av andra tvärsektoriella politikområden, exempelvis jämställdhet, ungdom och integration.

Hur myndighetsstrukturen utformas och vilka styrmedel som bör användas hänger nära samman. Vårt utredningsarbete har fokuserat på förutsättningarna för hur barnpolitikens myndighetsstruktur bör utformas.

Myndigheten för internationella adoptioner (MIA) redovisas inom politikområdet barnpolitik, men vi menar att den omständigheten i sig inte motiverar att vi tar med MIA i våra överväganden om myndighetsstrukturen för barnpolitiken. MIA beslutar om tillstånd för sammanslutningar som förmedlar internationella adoptioner och utövar tillsyn över denna verksamhet. Vi betraktar MIA som en av många myndigheter som i sin verksamhet ska beakta kraven i barnkonventionen.

2 Styrmedel och organisation för genomförande av barnkonventionen

Sammanfattning

Integrering är huvudprincipen för hur konventionsstaterna bör genomföra barnkonventionen. Sverige genomför konventionen genom att inarbeta bestämmelserna i befintlig lagstiftning och regeringen ska se till att innehållet i svensk lagstiftning motsvarar konventionen. All offentlig verksamhet ska beakta konventionen i beredning, handläggning och beslut som rör barn.

Konventionsstaterna förväntas därutöver inrätta en oberoende nationell institution för att främja och skydda barnets rättigheter. Det kan vara fråga om kommissioner, specialiserade institutioner eller ombudsmän. Sverige har valt att tillsätta en ombudsman. Barnombudsmannens huvuduppgift är att företräda barns och ungas rättigheter och intressen, men ombudsmannen har inte mandat att granska eller gå in i enskilda ärenden

I detta kapitel behandlar vi översiktligt de krav som i samband med att Sverige har anslutit sig till FN:s barnkonvention ställts på styrmedel och organisation. Det är dels rekommendationer från FN:s kommitté för barnets rättigheter, dels krav som återfinns i internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Vi återger regeringens och riksdagens ställningstaganden och åtgärder med anledning av dessa krav.

2.1 Barnkonventionens syfte och innehåll

FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, är utgångspunkt för den svenska barnpolitiken och för organiseringen av det arbete och de offentliga åtgärder som ska skydda och främja barns rättigheter.¹ Barnkonventionen är en folkrättsligt bindande internationell överenskommelse som antogs av FN:s generalförsamling år 1989.

Barnets bästa i främsta rummet

Konventionen innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn: medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella. Innebörden är att alla barn har samma rättigheter och att alla rättigheter är lika viktiga. Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid allt offentligt beslutsfattande och alla åtgärder som rör barn. Som barn räknas alla under 18 år.

Sverige ratificerade konventionen genom ett enhälligt riksdagsbeslut år 1990.² Regeringen företräder Sverige och ska garantera att alla offentliga

¹ Convention on the Rights of the Child

² Prop. 1989/90:107, SoU28, rskr 350

myndigheter och organisationer fullföljer de förpliktelser som Sverige har enligt konventionen.

Strategin är integrering

Konventionen är inte direkt tillämplig rätt i Sverige. Det hade varit möjligt att genom en särskild lag föreskriva att bestämmelserna ska gälla i Sverige (inkorporering), men riksdagen har valt att omarbete de delar av konventionen som behöver införlivas med svensk rätt till svensk författningstext (transformering). Det innebär att regeringen ska se till att innehållet i svensk lagstiftning motsvarar konventionens bestämmelser och att bestämmelserna kan användas av domstolar och myndigheter när man tolkar svensk rätt. Att inarbeta bestämmelserna i befintlig lagstiftning innebär att Sverige i lagstiftningen tillämpar principen om integrering. Integrering är också den princip som valts för hur offentlig förvaltning genomför konventionen.

2.2 Organisation, ansvar och uppgifter för en nationell institution

Konventionsstaterna ska enligt barnkonventionen vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder samt administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Med utgångspunkt från barnkonventionen har FN:s barnrättskommitté på olika sätt, bland annat tillsammans med United Nations Children's Emergency Fund (Unicef, FN:s barnfond) i en handbok³, utvecklat anvisningar för hur konventionsstaterna bör tillämpa konventionen och organisera arbetet. Varje konventionsland uppmanas att inrätta en oberoende lagreglerad institution, ombudsman, kommission eller annan institution, som ska främja och skydda barns rättigheter.

Parisprinciperna en rekommendation

Anvisningarna för hur arbetet bör organiseras utgår från den resolution som FN:s generalförsamling har antagit med principer om statusen för sådana nationella institutioner som har till uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter, de så kallade Parisprinciperna.⁴ I diskussioner om organisering av institutioner för mänskliga rättigheter hänvisas ofta till dessa principer men resolutionen är inte bindande för medlemsstaterna utan en rekommendation.

Oberoende och lagreglering bör eftersträvas

Parisprinciperna understryker att nationella institutioner med uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter ska vara oberoende. En nationell institution ska ges ett så brett mandat som möjligt, mandatet ska regleras i

³ Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child

⁴ A/RES/48/134 National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, uppgifterna är hämtade från SOU 2006:22.

grundlag eller annan författning och författningen ska ange institutionens sammansättning och behörighet. Institutionen ska kunna:

- redovisa åsikter, rekommendationer, förslag och rapporter till regering, riksdag och andra organ,
- främja och säkerställa harmonisering av nationell lagstiftning och praxis med de internationella konventioner som landet är bundet av,
- främja och säkerställa genomförandet av dessa konventioner,
- bidra till de rapporter som staten ska lämna till FN:s organ och redovisa sina åsikter.

Institutionen ska finansieras på ett sådant sätt att den kan ha egen personal och egna lokaler för att kunna vara oberoende i förhållande till regeringen. Den får inte vara föremål för sådan finansiell kontroll som kan påverka oberoendet. Ledamöterna ska utses genom ett offentligt beslut för en viss tid.

Bland rekommendationerna förtjänar också att uppmärksammas att institutionen ska ”kunna rikta sig till den allmänna opinionen direkt eller genom pressorgan, särskilt för att sprida sina åsikter och rekommendationer...”

En nationell institution får enligt Parisprinciperna bemyndigas att handlägga klagomål rörande enskilda individer.

Utifrån Parisprinciperna har FN:s center för mänskliga rättigheter i Genève (Högkommissarien för mänskliga rättigheter) utarbetat en handbok med de grundläggande krav som gäller för institutioner för mänskliga rättigheter.⁵ Handboken beskriver tre olika kategorier av institutioner: kommissioner för mänskliga rättigheter, specialiserade institutioner och ombudsmän. Handboken anger att en nationell institution ska kunna agera självständigt och oberoende i förhållande till såväl regering och partier som andra aktörer som skulle kunna påverka arbetet.

2.3 Inrättandet av en barnombudsman

Efter det att Sverige ratificerat barnkonventionen tillkallade regeringen en särskild utredare för att överväga förutsättningarna för att tillsätta en statligt utsedd barnombudsman. Utredningen föreslog att en statligt utsedd barnom-

⁵ National Human Rights Institutions – A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (Professional Training Series No. 4)

budsman skulle koppas till stiftelsen Allmänna barnhuset.⁶ Den fortsatta beredningen ledde dock fram till att en befattning som barnombudsman, som även skulle vara myndighetschef, inrättades den 1 juli 1993 inom den befintliga myndigheten Barnmiljörådet. Rådet avvecklades, Barnombudsmanen övertog vissa av rådets uppgifter och myndigheten bytte namn till Barnombudsmannen.

En statligt utsedd barnombudsman

Ett motiv för att inrätta Barnombudsmannen var att ombudsmannen skulle följa hur Sverige genomförde åtaganden enligt barnkonventionen. Uppgifterna skulle vara av generell karaktär och fastställdes genom en särskild lag om Barnombudsman.⁷ Det föredragande statsrådet underströk att ombudsmannen, myndigheter och frivilligorganisationer skulle ha olika funktioner i arbetet med barn- och ungdomsfrågor.⁸ Barnombudsmannen skulle därför inte arbeta individinriktat utan svara för en övergripande bevakning av barn- och ungdomsfrågorna utifrån barnkonventionen och svensk lagstiftning. Statsrådet poängterade samtidigt att det var viktigt att Barnombudsmannen hade direktkontakt med barn och ungdomar och att ombudsmannen också skulle kunna ge enskilda barn och ungdomar besked om vart hon eller han kunde vända sig med olika frågor.

Ombudsmannens uppgift blev således att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt att svensk lagstiftning och tillämpning stämde överens med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Ombudsmannen skulle däremot inte utöva tillsyn över andra myndigheters arbete.

En rätt för ombudsmannen att ta initiativ och göra uttalanden följde enligt regeringen av att Barnombudsmannen var en myndighet och denna rätt författningsreglerades inte. Ombudsmannen skulle vidare i en årlig rapport till regeringen ta upp de frågor inom området som han eller hon bedömde borde underställas regeringen, bland annat förslag till författningsändringar. I rapporten skulle ombudsmannen särskilt redovisa sina mer principiella uttalanden om författnings överensstämmelse med barnkonventionen. Inte heller denna uppgift togs in i lagstiftningen.

En förstärkt Barnombudsman

Under senare halvan av 1990-talet gjorde den av regeringen tillkallade Barnkommittén en översyn av hur svensk lagstiftning och praxis stämde

⁶ SOU 1991:70. Allmänna barnhuset är en helstatlig stiftelse som arbetar med frågor som rör barn, främst inom det sociala området. Uppgifterna är kunskapsutveckling, metodutveckling och kunskapsspridning. Allmänna barnhuset stöder forskning, ordnar konferenser och ger ut informationsskrifter. Regeringen lägger också uppdrag på Allmänna barnhuset.

⁷ Lag (1993:335) om barnombudsman

⁸ Prop. 1992/93:173

överens med barnkonventionens bestämmelser.⁹ Kommitténs arbete ledde fram till att regeringen föreslog och riksdagen antog en nationell strategi för arbetet med att förverkliga barnkonventionen i Sverige.¹⁰ I det sammanhanget uppmärksammade regeringen också behovet av att stärka och effektivisera Barnombudsmannens arbete. En särskild utredare¹¹ fick i uppdrag att göra en översyn och förslagen från utredningen ledde fram till att myndigheten fick ökade resurser och att ombudsmannarollen renodlades.¹² I lagen tydliggjordes att Barnombudsmannen ska ”företräda barns och ungas rättigheter och intressen”.

Även om Barnombudsmannen fortsatt skulle vara en myndighet under regeringen, innebar förändringarna enligt regeringen att Barnombudsmannen särbehandlades och gavs ett så självständigt mandat som möjligt. Barnombudsmannens pådrivande roll inom den nationella strategin lagfästes och resurser för detta arbete tillfördes myndighetens anslag. I det utvidgade mandatet låg att Barnombudsmannen gavs rättsliga befogenheter att begära in uppgifter från förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting samt att kalla in dessa till överläggningar. Också uppgifterna att informera, bilda opinion, ta initiativ till lämpliga åtgärder och lämna en årlig rapport till regeringen reglerades nu i lagen.

Barnombudsmannens nuvarande mandat

Barnombudsmannen granskar inte enskilda ärenden. Däremot kan Barnombudsmannen med utgångspunkt i flera ärenden bilda sig en uppfattning om huruvida lagstiftning och praxis på ett visst område är i linje med barnkonventionen och dess grundläggande principer.

Barnombudsmannen kan med andra ord granska på en generell nivå, skild från den granskning som Justitieombudsmannen (JO) gör.

Om Barnombudsmannen vid sina granskningar finner att en författning behöver ändras har myndigheten möjlighet att lämna förslag till regeringen. Barnombudsmannen kan inte ifrågasätta tillämpningen i det enskilda fallet. Däremot kan Barnombudsmannen väcka debatt och föra dialog med beslutsfattare med utgångspunkt i barnkonventionen och dess principer.

En nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen

Regeringens arbete med att förverkliga och genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige styrs på övergripande nivå av den nationella strategi som riksdagen antog år 1999.¹³ Riksdagen behandlade också år

⁹ SOU 1997:16

¹⁰ Prop. 1997/98:181

¹¹ SOU 1999:65

¹² Prop. 2001/02:96

¹³ Prop. 1997/98:182

2004 regeringens skrivelse om det fortsatta arbetet i enlighet med strategin.¹⁴

Strategin är att barnkonventionen ska vara ett aktivt instrument och genomföra allt beslutsfattande inom Regeringskansliet som rör barn. Konventionen ska i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv och bör tas upp i utbildningar för yrkesgrupper som ska arbeta med barn eller vars arbete har konsekvenser för barn. Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet, medan så kallade barnkonsekvensanalyser ska göras vid statliga beslut som rör barn.

2.4 Uppföljning och kontroll

Barnkonventionen innehåller också regler för hur den ska tillämpas, följas upp och kontrolleras. Staterna ska vart femte år rapportera till FN:s kommitté för barnets rättigheter, Barnrättskommittén, som är ett oberoende expertorgan inom FN, under Högkommissariet för mänskliga rättigheter. Rapporterna följs av förhör med företrädare för regeringen. I sin beredning använder Barnrättskommittén också annat underlag, i Sveriges fall direkt från Barnombudsmannen och från frivilligorganisationer. Rädda Barnen lämnar exempelvis regelmässigt en ”skuggrapport” i anslutning till regeringens rapport.

Generella synpunkter riktade till alla konventionsstater

Integrering viktig princip

Barnrättskommittén yttrar sig generellt om tillämpningen av barnkonventionen. Yttrande nr 2 behandlar oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter för att främja och skydda barnets rättigheter.¹⁵ Kommittén anser att stater som har ratificerat konventionen har förbundit sig att inrätta sådana institutioner och anger att de ska inrättas i enlighet med Parisprinciperna. Kommitténs främsta intresse är att institutionen, oavsett form, ska kunna, oberoende och effektivt, följa upp, främja och skydda barns rättigheter. Det är enligt kommittén angeläget att integrering gäller som princip för främjandet och skyddet av barns rättigheter och att alla landets institutioner för mänskliga rättigheter arbetar nära tillsammans för att åstadkomma detta.

¹⁴ Regeringens skrivelse 2003/04:47

¹⁵ General Comment No. 2 (2002)

Villkor och uppgifter för en nationell institution

I ett senare yttrande förtydligar kommittén att utgångspunkten är integrering och att oberoende nationella institutioner kompletterar effektiva förvaltningsstrukturer för frågor om barn; det väsentliga är då oberoendet.¹⁶

Av yttrandet framgår att en nationell institution bör vara lagfäst, om möjligt i grundlag. Den bör tilldelas sådana befogenheter att den kan höra alla och samla in all nödvändig information och dokumentation för att bedöma alla frågor inom sitt uppdrag. Befogenheterna bör gälla gentemot inte bara statliga utan alla relevanta offentliga och privata verksamheter.

Institutionen bör försäkra sig om att dess sammansättning innebär en allsidig representation från de olika delar av det civila samhället som arbetar med att främja och skydda mänskliga rättigheter. Den bör bland annat försöka engagera frivilligorganisationer som arbetar för mänskliga rättigheter, antidiskriminering och barns rättigheter, fackföreningar, professionella organisationer, högskolan och andra experter. Regeringskansliet bör endast anlitas som rådgivare.

En nationell institution bör ha befogenhet att stödja barn som går till domstol, kunna väcka talan i barns ställe och ingripa i mål för att informera domstolen om de frågor om mänskliga rättigheter som målet berör.

Institutionen bör vara geografiskt och fysiskt nåbar för alla barn.

Institutionen måste ha rätt att rapportera direkt, oberoende och separat om barns rättigheter till medborgarna och till riksdagen. En årlig debatt måste därför hållas i riksdagen för att ge riksdagsmännen möjlighet att diskutera institutionens verksamhet och hur landet lever upp till konventionen.

Uppföljning och likvärdighet betonas

Institutionens uppdrag är att oberoende följa upp i vilken utsträckning staten arbetar i enlighet med konventionen, hur genomförandet utvecklas och göra allt för att säkerställa att barns rättigheter respekteras. Även om detta kan kräva att institutionen genomför insatser för att främja och skydda barns rättigheter betyder det inte att regeringen ska delegera sitt uppföljningsansvar till institutionen. Det är nödvändigt att institutionen behåller friheten att avgöra med vad och hur den ska arbeta.

Det är nödvändigt att institutionen nära samarbetar med frivilligorganisationerna och att regeringen respekterar både institutionens och frivilligorganisationernas oberoende.

¹⁶ General Comment No. 5 (2003)

Kommittén tror att ett effektivt genomförande av konventionen kräver en synlig tvärssektoriell samordning för att uppmärksamma och realisera barns rättigheter i hela regeringen/regeringskansliet, inom olika förvaltningsnivåer och mellan förvaltningen och det civila samhället, inklusive barn och unga själva¹⁷. Kommittén konstaterar att många länder har funnit fördelar med att utveckla ett särskilt departement eller en enhet nära regeringens centrum för denna samordning. Det krävs enligt kommittén en rigorös uppföljning på alla förvaltningsnivåer av genomförandet men också oberoende uppföljning genom den nationella institutionen, de ideella organisationerna och andra.

Kommittén understryker att decentralisering och delegering inte på något sätt minskar regeringens direkta ansvar för att fullfölja sina skyldigheter mot alla barn inom landet, oavsett förvaltningens uppbyggnad och lokalt självstyre. Dessutom måste regeringen bevaka att decentralisering och självstyre inte leder till diskriminering mellan barn i olika regioner när det gäller att tillförsäkra dem deras rättigheter. Likvärdighet är med andra ord ett krav.

Kommittén behandlar också behovet och utformningen av en samlad nationell strategi för genomförandet av barnkonventionen. Den anger att konventionen kräver kontinuerliga barnkonsekvensanalyser och effektutvärderingar, datainsamling och utveckling av indikatorer samt att endast barnen själva i många fall kan svara på om deras rättigheter erkänns fullt ut och tillgodoses.

Synpunkter på Sveriges arbete

Stärka oberoende genom rätt att utreda individuella klagomål och överlämna rapport direkt till riksdagen

Barnrättskommittén har granskat Sveriges arbete med barnkonventionen vid tre tillfällen. I den granskning som genomfördes år 1999 var kommittén bekymrad över ett antal frågor som hade väckts i dialogen med den svenska regeringen om Barnombudsmannens roll, oberoende och organisatoriska inplacering.¹⁸ Kommittén välkomnade den då aviserade BO-utredningen och uppmanade Sverige att överväga att ompröva Barnombudsmannens roll och oberoende.¹⁹ Som vi konstaterat ovan ledde utredningen bland annat till att ombudsmannarollen renodlades.

År 2005 rekommenderade kommittén att regeringen skulle överväga att:

- ge Barnombudsmannen mandat att utreda individuella klagomål,

¹⁷ General Comment No. 5 (2003)

¹⁸ Committee on the Rights of the Child, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Sweden. 10 May 1999

¹⁹ SOU 1999:65

- överlämna Barnombudsmannens årliga rapport till riksdagen tillsammans med information om vilka åtgärder regeringen avser att vidta för att genomföra Barnombudsmannens rekommendationer,
- inrätta ett forum/råd för att samordna alla aktörer för att säkerställa att konventionen inklusive kommitténs påpekanden genomförs på alla nivåer. I detta forum borde ingå såväl ideella organisationer som berörda departement och myndigheter, landsting och kommuner.²⁰

Regeringens bedömning

Regeringen har nyligen i sin fjärde rapport till Barnrättskommittén redovisat sina överväganden med anledning av kommitténs slutsatser och rekommendationer. Regeringen kommenterar inte förslaget att utvidga Barnombudsmannens mandat genom att ge ombudsmannen behörighet att utreda individuella klagomål. Regeringen upplyser istället om Barnombudsmannens uppdrag, och den förstärkning som genomfördes 2002, och konstaterar att ”det fortfarande finns vissa svårigheter i att sammanföra ombudsmanna- och myndighetsrollerna inom en och samma organisation.”²¹

Beträffande Barnombudsmannens årliga rapport anför regeringen att den är ställd till regeringen och är ett underlag för regeringens barnpolitik. ”Den hanteringsordning som kommittén rekommenderar ligger inte i linje med vad som är brukligt i regeringens eller myndigheters kommunikation med riksdagen” skriver regeringen och informerar om att Barnombudsmannen sprider rapporten till riksdagens ledamöter.

Med anledning av Barnrättskommitténs rekommendation om en permanent struktur för samordning framhåller regeringen att organisationen ”är främmande för svenska förhållanden och den rådande förvaltningsstrukturen. Det är dessutom orealistiskt att etablera en struktur som grupperar så pass många och olika myndigheter och enskilda organisationer. Det skulle vara fråga om tolv departement med närmare 50 politikområden, hundratals myndigheter, 290 kommuner, 20 landsting samt ca 45 frivilligorganisationer.” Regeringen pekar i stället på Barnrättsforum, som inrättades år 2005 och som regeringen vill ”utveckla till en mer öppen och inkluderande plattform för berörda aktörer, inklusive barn och unga själva.”

Regeringen redovisar också hur dialogen sker med kommuner och landsting samt former för regeringens samråd och informationsutbyte med frivilligorganisationer och direkt med barn och unga.

²⁰ Committee on the Rights of the Child, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Sweden. 30 March 2005

²¹ Sveriges fjärde periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2002-2007 (2007-08-23)

En pågående process

Sverige uppges vara ett föregångsland inom området mänskliga rättigheter. Ändå rekommenderar Barnrättskommittén Sverige att vidta ytterligare åtgärder. Vid en genomgång av de olika dokumenten är det svårt att avgöra i vilken utsträckning rekommendationerna är ursprungliga eller bygger vidare på mått och steg, i form av val av styrmedel och organisation, som vidtagits under Sveriges genomförande av konventionen. Genomförandet och rekommendationerna utvecklas således genom successiv erfarenhetsåterföring och ömsesidigt lärande. Detta förfarande, i kombination med att det inte rör sig om bindande krav, gör att det är vanskligt att avgöra om den organisation och de styrmedel som tillämpas är den lösning som bäst tillgodoser rekommendationerna. Det är inte heller möjligt att på förhand med någon säkerhet bedöma hur alternativa lösningar skulle tolkas och tas emot.

2.5 Den svenska förvaltningsmodellen i förhållande till barnkonventionens krav

Statskicket ger vissa ramar

Regeringen styr riket. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Myndigheterna har en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen. Förvaltningsmyndigheterna är dock tillförsäkrade en viss självständighet gentemot regeringen. Det gäller beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. I Barnombudsmannens fall är det möjligt att tala om en viss form av myndighetsutövning mot kommuner, då Barnombudsmannen har rätt att ta del av kommuners handlingar och möjlighet att kalla kommuner till överläggningar. I denna del är Barnombudsmannen således självständig.

FN:s rekommendationer tillgodosedda

Det finns en lag för Barnombudsmannens verksamhet, vilket är i enlighet med Parisprinciperna ("grundlag eller annan författning"). Barnrättskommittén anser att en nationell institution om möjligt bör regleras i grundlag. Genom den nuvarande lagen om Barnombudsman kan regeringen emellertid inte ensidigt ändra Barnombudsmannens uppgifter. I regeringens förordning med instruktion för Barnombudsmannen regleras huvudsakligen verksförordningens tillämpning.

Regeringen använder sig av principen med nakna regleringsbrev, även om regeringen preciserar vissa uppgifter och anger återrapporteringskrav för dessa. Det betyder att regeringen i det senare fallet ger Barnombudsmannen uppdrag eller direktiv i olika avseenden inom de ramar för verksamheten som lagen anger. Det står Barnombudsmannen fritt att disponera anslaget mellan myndighetens olika uppgifter.

Den särskilda lagregleringen och det i delar nakna regleringsbrevet ger i viss mening Barnombudsmannen en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad som gäller för andra förvaltningsmyndigheter.

Integrering är huvudprincipen

Genomförande av barnkonventionen i Sverige innebär att alla myndigheter, kommuner och landsting ska integrera ett barnrättsperspektiv i sin verksamhet. Detta gäller naturligtvis i särskilt hög grad för huvudmännen för den verksamhet som direkt berör barn och unga, vård, skola och omsorg, inom de politiska församlingarna såväl som enskilda skolor, vårdinrättningar och socialförvaltningar. Det gäller också för de myndigheter som utövar tillsyn över sådan verksamhet. Myndigheter som Socialstyrelsen, Skolverket och länsstyrelserna kan i sin tillsyn sägas företräda barnets rätt. Särskilda krav ställs då på att verksamheten utformas på ett sådant sätt att barnet ges möjlighet att framföra sin åsikt och blir hörd.

3 Erfarenheter av regeringens styrning

Sammanfattning

I praktiken är det svårt att förena Barnombudsmannens två olika roller, myndighetsrollen och ombudsmannarollen. Ombudsmannarollen är oklar. Det finns olika uppfattningar om behovet och möjligheten att ge Barnombudsmannen en tydligare ombudsmannaroll.

Det finns kritik mot bristande samordning av verksamheter som rör barn och unga. Denna kritik riktas både mot samordningen inom Regeringskansliet och mellan berörda myndigheter. Det finns överlappningar mellan uppgifter inom den lilla barnpolitiken.

Regeringens behov av Barnombudsmannens myndighetsuppgifter har ökat sedan den nationella strategin antogs. Detta gäller inte minst i frågor som rör uppföljning av myndigheters och kommuners verksamhet.

Få myndigheter och kommuner använder sig av barnkonsekvensanalyser. Det föreslagna uppföljningssystemet med indikatorer bör samordnas med befintliga system. Detta är en återkommande uppfattning i våra intervjuer.

Enligt företrädare för såväl frivilligorganisationer som myndigheter finns det skäl att stärka uppföljningen av den kommunala verksamheten. Även lagstiftning och praxis behöver följas upp i högre utsträckning.

I detta kapitel återger vi erfarenheter som rör regeringens styrning av barnpolitiken. I enlighet med regeringens direktiv har vi utgått från Riksrevisionsens och Barnombudsmannens iakttagelser. Vi redovisar problem som förts fram i samband med våra intervjuer och presenterar resultaten från den särskilda studie som vi uppdragit åt en konsult göra om respekten för barnets åsikt och barnets rätt att bli hörd i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör henne eller honom.

3.1 Barnombudsmannens uppdrag

I praktiken svårt att kombinera de två rollerna

I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att det finns en ombudsmannaroll och en myndighetsroll. Inom ramen för ombudsmannarollen ska Barnombudsmannen företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån Sveriges åtagande enligt barnkonventionen. Inom ramen för myndighetsrollen ska Barnombudsmannens driva på genomförandet och bevaka tillämpningen av konventionen i kommuner, landsting och statliga myndigheter med särskilt fokus på lagar och andra författningar och deras tillämpning. Som framgått i kapitel 2 har regeringen i samband med den senaste

rapporteringen till Barnrättskommittén funnit vissa problem att förena de två rollerna.

En del i Barnombudsmannens myndighetsroll är att sammanställa, analysera och redovisa till regeringen rapporteringen från de myndigheter som regeringen i regleringsbrev gett återrapporteringskrav och uppdrag om arbetet med barnrättsperspektivet.

Barnombudsmannen lämnar varje år en rapport till regeringen om sin verksamhet och om de frågor som myndigheten anser att regeringen bör känna till samt föreslår hur barns villkor kan förbättras.

Barnombudsmannen upplever att uppgifter som rör myndighetsrollen har ökat i omfattning och att detta skett på bekostnad av ombudsmannarollen. Samma bedömning gör företrädare för frivilligorganisationerna. Barnombudsmannen menar dock att de båda rollerna kan förenas och att de förstärker varandra.

Barnombudsmannen central roll

Vi konstaterar att Barnombudsmannen successivt fått ett tydligare uppdrag att följa upp myndigheternas uppdrag och återrapporteringskrav som rör barnkonventionen och barnfrågor.²² Denna utveckling måste ses mot bakgrund av regeringens och riksdagens strategi för att förverkliga barnkonventionen och att Barnombudsmannen gets en central roll i genomförandet av denna. Företrädare för Regeringskansliet uppger att en betydande del av regeringens styrning är tänkt att ske genom Barnombudsmannens uppgift att stödja, utveckla och följa upp myndigheters och kommuners arbete med bland annat barnkonsekvensanalyser. Därutöver har regeringen gett ett flertal (har varierat mellan åren) myndigheter uppdrag och återrapporteringskrav som rör integrering av ett barnperspektiv. Vissa myndigheter har också fått uttryckliga krav på att utveckla barnkonsekvensanalyser.

Uppföljning inriktad på enkäter och dokumentstudier

Den uppföljning som rört myndigheternas och kommunernas insatser har i huvudsak bestått av enkäter och genomgångar av myndigheternas återrapportering till regeringen. Regeringen har i Barnombudsmannens regleringsbrev angett att denna typ av uppföljningar ska genomföras. Därutöver har Barnombudsmannen i samband med sina årsrapporter redovisat uppföljningar som gjorts av myndigheters, landstings och kommuners arbete med barnkonsekvensanalyser och checklistor som avser ett barnperspektiv. Barnombudsmannen har i dessa sammanhang även redovisat sin bedömning av olika förhållanden och behov av förändringar i lagstiftning.

²² Socialdepartementet, regleringsbrev för Barnombudsmannen 2000-2007

Oklar ombudsmannaroll

En återkommande uppfattning under våra intervjuer är att Barnombudsmannens ombudsmannaroll är oklar. Ombudsmannarollen är svår att definiera i förhållande till att Barnombudsmannen är en myndighet, eftersom det inte finns något konkret innehåll i ombudsmannarollen som inte samtidigt kan sägas vara myndighetsuppgifter. Till skillnad från ombudsmännen inom diskrimineringsområdet har inte Barnombudsmannen möjlighet att med stöd i lag gå in i enskilda ärenden och, direkt eller indirekt, företräda en individ i enskilda ärenden.

En annan återkommande uppfattning är att benämningen ger en falsk förespegling om vad Barnombudsmannen faktiskt gör, bland annat med tanke på att det numera inom skolans område finns ett Barn- och elevombud som har rätt att företräda det enskilda barnet i domstolsärenden.

3.2 Uppgifts- och ansvarsfördelning

Kritik mot bristande samordning

Företrädare för både frivilligorganisationer och myndigheter och kommuner finner att regeringens samordning brister. Initiativ som tas av olika myndigheter, såväl Barnombudsmannen som sektorsmyndigheter, upplevs inte som samordnade och att myndigheterna inte är medvetna om varandras verksamheter. Företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) upplever att de har svårt att följa myndigheternas arbete och initiativ. De konstaterar att det sannolikt är ännu svårare för enskilda kommuner och kommunala verksamheter.

Enligt ett antal myndighetsföreträdare är det vanligt med avstämningar av pågående verksamheter och uppgifter mellan berörda myndigheter. Från myndighetshåll riktas det dock en viss kritik mot att samordningen inom Regeringskansliet inte alltid leder till att Regeringskansliets olika delar har kunskap och kännedom om myndigheternas olika verksamheter och uppgifter.

Statskontoret kan konstatera att kritiken mot Regeringskansliets samordning riktar sig både mot myndighetsuppgifter som befinner sig utanför politikområdet barnpolitik och samspelet mellan uppgifter inom politikområdet. I det första fallet så handlar kritiken om att det finns brister i samordningen inom Regeringskansliet. Att uppgifter som rör barn och unga ligger på flera myndigheter utanför den lilla barnpolitiken ifrågasätts inte av de berörda myndigheterna. I det andra fallet så berör kritiken aktörernas överlappande uppgifter inom den lilla barnpolitiken.

Statskontoret kan inte på dessa grunder avgöra om Regeringskansliets interna samordning brister. Det har inte heller ingått i regeringens direktiv till

Statskontoret att analysera Regeringskansliets samordning. Det finns däremot skäl att uppmärksamma uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och Barnombudsmannen och mellan Barnombudsmannen och Örebro Universitet (Barnrättsakademien).

Samspelet mellan Barnkonventionssamordningen och Barnombudsmannen

Barnkonventionssamordningen vid Socialdepartementet driver på och samordnar Regeringskansliets arbete med att förverkliga barnkonventionen i Sverige. Samordningen ska bevaka att det finns ett barnperspektiv i samtliga regeringsbeslut som rör barn och samordna sådana frågor om barn och unga som rör flera departement.

Barnkonventionssamordningen deltar i nätverk och har dialoger med kommuner och landsting, frivilligorganisationer, barn och unga i frågor som rör genomförandet av barnkonventionen.

Barnkonventionssamordningen svarar för Sveriges rapportering till FN:s barnrättskommitté. Barnombudsmannen har tidigare rapporterat till Barnrättskommittén i samband med regeringens rapportering. I arbetet med den senaste rapporteringen gavs Barnombudsmannen möjlighet att lämna synpunkter. Regeringen uppger i rapporten att Barnombudsmannens olika undersökningar har beaktats och att ombudsmannens förslag, som lämnats i samband med myndighetens årsrapporter, i lämpliga delar tagits upp.²³

Därutöver har en arbetsgrupp föreslagit att samordningen, i ett uppföljningssystem för barnpolitiken som baseras på indikatorer, ska svara för att analysera genomslaget av barnkonventionen.

Oklara förutsättningar för Barnrättsakademins verksamhet

Syftet är att stärka kompetensen

Regeringen har beviljat Örebro universitet sammanlagt 4 000 000 kronor för utbildningsverksamhet som stärker kompetens- och metodutveckling i frågor som rör barnkonventionen och dess tillämpning.²⁴

Regeringens medel till universitetet ska ses mot bakgrund av regeringens nationella strategi. I denna betonas behovet av att stärka fortbildning för yrkesgrupper som arbetar med och för barn. FN:s barnrättskommitté har också lämnat synpunkter till Sverige om att adekvat utbildning om barnets rättigheter bör erbjudas. Socialdepartementet genomförde därför en förstu-

²³ Sveriges fjärde periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter *om barnkonventionens genomförande* under 2002-2007

²⁴ Regeringsbeslut 2006-03-16, 2006-07-06 och 2007-09-13; Medlen belastar Utgiftsområde 9, anslag 15:3 Insatser för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige

die om förutsättningarna för att inrätta ett nationellt centrum för detta ändamål.

Syftet med ett sådant centrum skulle enligt regeringen vara att det ska förmedla såväl kompetenshöjande insatser för anställda och förtroendevalda inom stat, kommun och landsting som erfarenhetsutbyte när det gäller förverkligandet av konventionen inom olika verksamheter. Någon ny myndighet ska inte skapas för uppgiften och en framtida verksamhet ska bära sina egna kostnader.²⁵

Örebro universitet anmälde intresse för att bli huvudman för ett sådant nationellt centrum. Universitetet fick vissa medel för att precisera hur förutsättningarna för en verksamhet med kompetens- och kunskapsutveckling skulle kunna utvecklas. Därefter har regeringen tilldelat universitetet medel för att genomföra utbildningar om barnets rättigheter. Universitetet ska redovisa hur medlen använts i utbildningssyfte.²⁶

Oklar avgränsning i förhållande till Barnombudsmannen

Företrädare för myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer menar att avgränsningen mellan den verksamhet som regeringens medel till Örebro universitet avser och Barnombudsmannen är otydlig. Även företrädare för universitetet och Barnrättsakademien anser att gränsdragningen mot Barnombudsmannen behöver klargöras. Det är i praktiken svårt att avgränsa akademiens verksamhet till längre utbildningsinsatser som är helt självfinansierade. För att marknadsföra sig och bli känd som utbildningsaktör krävs att akademien också kan genomföra kortare utbildnings- och informationsinsatser; uppgifter som också Barnombudsmannen fullgör.

Barnrättsakademien ytterst en fråga för universitetet

Statskontoret konstaterar att regeringen inte formellt beslutat att inrätta ett nationellt centrum vid Örebro universitet. Regeringens åtagande inskränker sig till de medel som tilldelats universitetet och som avser utbildningsverksamhet samt medel för den konferens om barnkonventionen inom högre utbildning som universitetet getts i uppdrag att arrangera.

Barnrättsakademien lyder under styrelsen för Örebro universitet och är knuten till institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap. Vid Barnrättsakademien finns ett råd, benämnt styrelse, utsett av Örebro universitet. Ordföranden kommer från Statens kulturråd. Som ledamöter ingår företrädare för såväl Örebro universitet, Örebro kommun och Örebro läns landsting som Socialdepartementet, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting samt stiftelsen Allmänna Barnhuset. Denna styrelse kan dock inte ges något längre gående ansvar för akademiens verksamhet än vad som följer av högskoleförordningen och universitetets interna be-

²⁵ Regeringsbeslut 2005-03-03

²⁶ Regeringsbeslut 2007-09-13

slutsordning. Ansvar för akademins verksamhet ligger därmed på universitetets styrelse.

Hur verksamheten ska finansieras långsiktigt är oklart. Barnrättsakademien ska till regeringen i mars 2008 redovisa verksamheten och dess kostnader och intäkter. För närvarande bidrar Örebro läns landsting och Örebro universitet med 250 000 kronor vardera. Regeringen har vidare gett Örebro universitet i uppdrag att anordna en nationell konferens om integreringen av kunskap om barnkonventionen inom den högre utbildningen. För detta uppdrag tilldelades universitetet 600 000 kronor.²⁷

Olika förväntningar

Vi noterar en viss diskrepans mellan regeringens och universitetets ambitioner med Barnrättsakademien. Avsikten med regeringens nuvarande bidrag till Örebro universitet är att stödja fortbildningsinsatser som riktar sig till landsting och kommuner. Det handlar således inte om att bedriva utbildning på högskolenivå eller stödja forskning om barnrätt. För ett universitet är det i regel en förutsättning att dessa båda uppgifter – högskoleutbildning och forskning – bildar utgångspunkt för universitetets uppdragsutbildning. Enligt företrädare för universitetet är detta också avsikten med Barnrättsakademien.

Uppdragsutbildning är dessutom en angelägenhet för alla universitet och högskolor. Regeringens strävan har varit att öka omfattningen av denna. Stödet till Örebro universitet kan uppfattas som en snedvridning av konkurrensen mellan olika universitet och högskolor.

3.3 Styrning av tvärsektoriella områden

Vissa inneboende problem

Det finns en inneboende paradox i styrningen av tvärsektoriella områden. Samtidigt som styrningen syftar till att den enskilda sektorn ska integrera ett visst perspektiv på en tvärsektoriell fråga finns det ofta i praktiken ett behov för regering och riksdag att uppmärksamma den tvärsektoriella frågan i särskild ordning. Detta tar sig uttryck i nationella handlingsplaner, uppdrag till vissa myndigheter som ska verka för att en tvärsektoriell fråga får genomslag i den offentliga förvaltningen, generella krav på förvaltningsmyndigheter, användning av särskilda system för målstyrning och uppföljning genom indikatorer etc.

Styrningen av ett tvärsektoriellt område kan därigenom komma att överlappa reglering, resultatstyrning, kontroll och uppföljning inom respektive sektor. Den kan uppfattas som en påлага eller något som ska göras vid sidan

²⁷ Regeringsbeslut 2006-12-14

av själva kärnverksamheten. Känslan av ”att det här gör vi redan” inställer sig både i fråga om genomförande och uppföljning och utvärdering.²⁸

Under de senaste åren har medvetenheten ökat om behovet av en mer precis och anpassad styrning av tvärsektoriella områden. För barnpolitikens del innebär detta att styrningen måste beakta att det finns andra delvis överlappande perspektiv som konkurrerar om myndigheters och kommuners uppmärksamhet. Likaså att barnpolitiken utgör ett perspektiv som ska brytas mot andra perspektiv och sektorsintressen i regeringens styrning.

Kritik har också kommit att riktas mot resultatstyrningen i sig och hur denna tillämpas. För närvarande sker en översyn av denna styrform. Enligt regeringens direktiv ska utredaren göra en samlad analys av hur väl styrformen fungerat och lämna förslag till hur styrformen bör förändras och utvecklas. Direktiven slår fast att regeringen har en viktig roll i att ta fram tydliga och uppföljningsbara mål för myndigheternas verksamhet. Behovet av samordning är stort i bland annat styrningen av generella krav.²⁹

Vi kan också konstatera att horisontell styrning ställer extra stora krav på Regeringskansliets interna arbetsprocesser. I syfte att stärka styrningen inom Regeringskansliet har Finansdepartementet genomfört en studie om processbaserad horisontell verksamhetsstyrning. I studien redovisas resultatet från tre fallstudier. En iakttagelse är att regeringens styrning inom de tre studerade områdena är fragmenterad. Det saknas en ledningsprocess som kan motverka suboptimering och andra oönskade effekter av styrningen. I studien förs bland annat fram att Regeringskansliets interna beredning skulle kunna kompletteras med så kallade styrstrategier som syftar till att förbättra regeringens styrning. Dessa skulle ha funktionen som arbetsdokument vid gemensam beredning av ärenden som rör det aktuella området.³⁰

Användningen av barnkonsekvensanalyser

Få exempel på barnkonsekvensanalyser

En central del i riksdagens och regeringens strategi är att barnkonsekvensanalyser ska göras vid statliga beslut som rör barn. Strategin anger också att kommuner bör inrätta system för att följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet.

I syfte att underlätta användandet av barnkonsekvensanalyser i det statliga beslutsfattandet fick Barnombudsmannen år 1999 i uppdrag att i samarbete med Ekonomistyrningsverket utreda hur sådana analyser kunde göras.³¹ Barnombudsmannen har därefter tagit fram en modell som är tänkt att

²⁸ Statskontoret (2005), (2006a,b), ESV (2003)

²⁹ Dir 2006:30

³⁰ Finansdepartementet (2007)

³¹ ESV (2000)

fungera som en grund för hur barnkonsekvensanalyser kan utformas och anpassas efter myndighetens förutsättningar.

Få myndigheter använder sig av barnkonsekvensanalyser på avsett sätt. Barnombudsmannen bedömer att ”endast några myndigheter” gör konsekvensanalyser på det sätt som krävs.³² Barnombudsmannen har också framfört att barnkonventionsarbetet inte har utvecklats på det sätt som den nationella strategin förutsåg.³³

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att endast en myndighet, Vägverket, lever upp till Barnombudsmannens krav på dokumenterade analyser. Enligt Riksrevisionen använder ett mindre antal myndigheter egna, mer förenklade modeller för att ta tillvara ett barnrättsperspektiv. Dessa tar bättre vara på myndigheternas verksamhetsmässiga förutsättningar. Riksrevisionen finner också att ett skäl till att knappast någon myndighet utarbetar barnkonsekvensanalyser i enlighet med strategin och Barnombudsmannens modell är att dessa är resurskrävande.³⁴

Riksrevisionen gör liknande iakttagelser när det gäller kommunernas strävan att utarbeta barnkonsekvensanalyser. Få kommuner, om ens någon, kan visa prov på konsekvensanalyser som lever upp till Barnombudsmannens modell. Däremot använder sig ett mindre antal kommuner av så kallade barnchecklistor som beskrivs som en förenklad form av barnkonsekvensanalyser. En anledning till att få kommuner genomför analyser eller använder checklistor är brist på tid eller resurser. Riksrevisionen efterlyste i sin rapport en systematisk resultatåterföring som kan ge regering och riksdag möjlighet att följa utvecklingen.³⁵

Krav på barnkonsekvensanalyser ifrågasätts

Företrädare för myndigheter som har haft eller har krav på att utarbeta barnkonsekvensanalyser finner vissa problem med denna typ av krav. De anser att kravet, och inte minst Barnombudsmannens uppföljning, utgår från att förutsättningarna för myndigheternas verksamhet är likartade. Kravet på barnkonsekvensanalyser upplevs med andra ord inte ta hänsyn till skillnader i myndigheternas verksamhetslogik och förutsättningar.

I samband med våra kontakter med myndigheter konstaterar företrädare för dessa att myndigheterna ofta har i uppdrag att ta hänsyn till andra tvärsektorieella frågor med liknande generella krav på hur myndigheterna ska arbeta. Man menar att det sammantaget ställs orimligt mycket krav på hur myndigheterna ska arbeta med dessa frågor i förhållande till myndighetens kärnuppgifter.

³² Barnombudsmannen (2007)

³³ Barnombudsmannen (2004)

³⁴ Riksrevisionen (2004)

³⁵ *ibid*

Man menar också att syftet med barnkonsekvensanalyser kan uppnås på olika sätt. Så har exempelvis Socialstyrelsen utvecklat en modell (BBIC) som syftar till att sätta barnets behov i centrum. Denna modell kan också kommuner använda sig av. För andra myndigheter kan det vara naturligt att relatera ett barnrättsperspektiv till arbetet med hälsokonsekvensbedömningar.

Vi har också fått synpunkter om att det kan vara svårt att förstå vad som avses med barnkonsekvensanalyser och när dessa ska göras. Syftet upplevs som oklart och regeringens återkoppling bristfällig.

Indikatorer som överlappar andra system

En arbetsgrupp har utarbetat ett förslag till uppföljningssystem för barnpolitiken som baseras på indikatorer. Uppföljningssystemet är framtaget som en del i regeringens strategi att förverkliga barnkonventionen.³⁶ Förslaget utgår från en målstruktur som baseras på barnkonventionen. Syftet med uppföljningssystemet är att följa upp insatser som syftar till att förverkliga barns rättigheter och utveckla barns levnadsvillkor. Indikatorerna avser i första hand uppföljning på nationell nivå, men bedöms också kunna utvecklas vidare för att göra kommunala jämförelser möjliga.³⁷

Företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting pekar på att det pågår flera parallella försök att utveckla uppföljningssystem med indikatorer som avser kommunal verksamhet. Det kan röra kommunernas verksamhet som rör folkhälsa, sjukvård eller social omsorg och det kan röra kommunernas verksamhet som helhet. Enligt företrädare för SKL är det viktigt att de olika initiativen samordnas. De upplever att det kan finnas en risk med för många och dubblerande system.

En liknande uppfattning förs fram av myndighetsföreträdare. De olika system med indikatorer som finns inom exempelvis ungdomspolitik och folkhälsa samt den uppföljning som genomförs av olika sektorsmyndigheter upplevs som överlappande. Det är oklart vilken ny kunskap som kommer fram genom de olika uppföljningssystemen. Ett uppföljningssystem för barnpolitik skulle enligt denna uppfattning innebära att denna överlappning ökar. Arbetet med de olika uppföljningssystemen borde enligt myndigheterna kunna samordnas.

En annan uppfattning är att uppföljning genom indikatorer inte bör göras för ofta. Större förändringar sker sällan från ett år till nästa.

³⁶ Skr 2003/04:47

³⁷ Ds 2007:9

Det kommunala genomförandet avgörande

Gemensamt för många tvärssektoriella områden är att utfallet är avhängigt av kommunernas genomförande. Det innebär att de enskilda kommunernas prioritering av frågorna och vilka effekter och resultat som kommunerna uppnår i sin verksamhet i hög grad påverkar om de nationella målen nås.

En företrädare för frivilligorganisationerna anser att det stora problemet är ”glappet” mellan det nationella åtagande som följer av barnkonventionen och den kommunala verkligheten. Enligt organisationerna finns stora brister i kommunernas stöd till utsatta barn. Det finns också stora skillnader, bland annat i praxis, mellan olika kommuner. Dessa skillnader går inte att förklara med institutionella förhållanden som kommunstorlek, sammansättning av befolkning etc. Statens uppföljning och tillsyn behöver därför skärpas.

Även företrädare för myndigheterna menar att statens uppföljning av kommunal verksamhet behöver utvecklas. Detta behövs inte minst för att kommunala jämförelser ska bli möjliga. Ett utvecklingsarbete som bland annat involverar Statens folkhälsoinstitut, Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting har inletts och kan på sikt komma att ge underlag för att följa upp det kommunala åtagandet med avseende på barnkonventionen.

3.4 Frågor som rör lagstiftningen

Brister i tillämpning och kompetens

En samstämmig uppfattning vid våra intervjuer är att lagstiftningen inom olika samhällsområden i stort sett tillgodoser de krav och intentioner som följer av barnkonventionen (med undantag för frågan om Barnombudsmanen ska ges rätt att företräda barn i enskilda fall, se nedan). Däremot finns det brister i tillämpningen. Den förklaring som man anger är att kompetensen om hur ett barnrättsperspektiv bör tas tillvara inte räcker till.

Vår översiktliga genomgång av viss lagstiftning som särskilt rör barn visar att det enskilda barnet har en rätt att höras och att barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För att garantera lagstiftningens syfte har denna följts upp med följdörfattningar, allmänna råd och rekommendationer (se bilaga 3).

Vi kan också i denna genomgång konstatera att där det fortfarande brister pågår lagstiftningsarbeten och arbeten med att komplettera allmänna råd och utfärda nya riktlinjer. Vidare pågår utbildningsinsatser och annat stöd till dem som utreder, bereder och handlägger frågor som rör barn.

Skäl att följa upp lagstiftningen och hur denna tillämpas

Domar och beslut som rör barn ska i likhet med andra avgöranden innehålla skäl med bland annat redogörelse för hur domstolen eller myndigheten värderat den utredning som lagts fram. Det har dock inte gjorts någon uppföljning av om skälen innehåller information om hur barnets åsikter hämtades in, i vilken utsträckning barnets åsikter accepterades och varför.

En slutsats som förs fram i vår konsultstudie är att detta är förhållanden som bör följas upp för att klargöra behovet av lagstiftning och kompletterande insatser. Uppföljningen bör omfatta lagstiftningen och hur denna tillämpas. Likaså bör den omfatta andra insatser som görs i offentlig verksamhet som rör barns och ungdomars rättigheter.

Företrädare för frivilligorganisationerna har fört fram att de anser att en sådan uppföljning är intressant och motiverad. Någon samlad uppföljning och utvärdering av lagstiftningen och praxisutvecklingen har inte gjorts sedan Barnkommitténs arbete 1997.³⁸

Förutsättningar för Barnombudsmannen att driva enskilda ärenden

Olika uppfattningar

Företrädare för frivilligorganisationerna förespråkar att Barnombudsmannen ges rätt att företräda barn och unga i enskilda ärenden. Utöver insatsen i det enskilda fallet skulle det ge myndigheten en tydligare roll och det skulle också stärka myndighetens självständighet i förhållande till regering och riksdag.

Organisationerna menar att detta kan göras genom att man dels för samman Barn- och elevombudet med Barnombudsmannen, dels utreder hur Barnombudsmannen skulle kunna få möjlighet att företräda det enskilda barnet. Barnombudsmannen skulle kunna företräda det enskilda barnet inom några angelägna områden eller ge det utsatta barnet ytterligare en röst. Utgångspunkten i det sistnämnda fallet är att ombudsmannen inte ska ta över de ombudsfunktioner som redan finns, utan snarare gå in efter och ställa frågan om det verkligen gick rätt till sett ut barnets perspektiv.

Ett alternativ skulle också kunna vara att Barnombudsmannen fick i uppgift att gripa in i aktuella ärenden för att tillföra ett barnperspektiv.

Barnombudsmannen uppger att myndigheten för närvarande inte har resurser för en sådan uppgift. Barnombudsmannen anser därför att denna fråga borde utredas. Myndigheten för fram att en fråga som bör utredas är hur myndighetens organisation skulle behöva förändras för att ta emot ett sådant uppdrag.

³⁸ SOU 1997:116

Bland de företrädare för myndigheter som vi intervjuat finns tveksamhet till att ge Barnombudsmannen möjligheter att företräda barn i enskilda ärenden. Frågor som rör barn handlar ofta om väldigt komplicerade familjesituationer där det enskilda barnet kommit i konflikt med den ena eller båda föräldrarna. Detta är något helt annat än övriga ombudsmäns kompetensområden som utgår från särskild lagstiftning kring olika diskrimineringsgrunder, bland annat inom arbetslivet och skolan. Att vara barn utgör inte en diskrimineringsgrund varför det inte finns någon särskild lagstiftning om detta.

Det är tveksamt, menar man, om en nationell myndighet förmår att bygga upp tillräcklig kompetens för att kunna företräda det enskilda barnet. Det är en kompetens som i dag finns inom exempelvis socialtjänsten och länsstyrelserna och andra myndigheter som har tillsynsansvar för verksamhet som rör barn och unga.

Översyn av myndighetsstrukturen inom skolans område

En särskild utredare ser för närvarande över ansvar och uppgifter samt myndighetsstrukturen för skolväsendet.³⁹ Såväl Barn- och elevombudet som företrädare för Skolverket finner att den nuvarande ordningen är problematisk. De för fram att medan Skolverket ska utgå från ett systemperspektiv och granska och utöva tillsyn över enskilda kommuner, ska Barn- och elevombudet hantera individärenden och företräda enskilda barn i domstol. Samtidigt framhåller Barn- och elevombudet fördelar med att finnas inom skolans område. Ombudet blir synligare för enskilda elever och skolor.⁴⁰

Inte skäl att ge Barnombudsmannen rätt att företräda i enskilda fall

Huruvida Barnombudsmannen ska ges rätt att driva enskilda ärenden har bland annat utretts av BO-utredningen. Denna kom fram till att Barnombudsmannen inte borde handlägga enskilda ärenden. Enligt utredningen skulle en sådan utveckling inte vara ändamålsenlig med tanke på att det redan finns ett reglerat tillsynsansvar över exempelvis socialtjänsten och att JO utövar tillsyn i enskilda ärenden.⁴¹ Att organisera en barnombudsman som en del i en samlad organisation mot diskriminering har inte föreslagits av Diskrimineringskommittén.⁴²

³⁹ Dir. 2007:28

⁴⁰ Barn- och elevombudet (BEO) inrättades den 1 april 2006 inom Skolverket, som en fristående del av verkets tillsynsverksamhet. BEO utses av regeringen och utövar tillsyn enligt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever samt företräder barnet eller eleven i domstol i en skadeståndsvist enligt lagen.

⁴¹ SOU (1999:65)

⁴² SOU (2006:22)

4 Statskontorets iakttagelser och överväganden

Sammanfattning

Iakttagelser

Barnombudsmannens ombudsmannaroll är otydlig och går inte att avgränsa från myndighetsrollen. Det är därför svårt att isolera den från regeringens styrning av myndighetsuppgifterna, vilket begränsar regeringens möjligheter att använda sig av sin myndighet inom politikområdet. Vi har inte funnit några problem som rör ansvarsfördelningen för uppgifter som ligger utanför Barnombudsmannen och som behöver uppmärksammas särskilt. Ett undantag utgörs av regeringens uppdrag till Örebro universitet (Barnrättsakademien).

Nuvarande uppföljning och utvärdering behöver utvecklas. Det görs få större uppföljningar och utvärderingar av myndigheternas verksamhet och återkopplingen till myndigheterna är begränsad. Det finns inte heller någon systematik för att följa upp hur lagstiftningen tillämpas och hur den förhåller sig till samhällsutvecklingen.

Överväganden

Myndighetsstrukturen för barnpolitiken bör följa principerna för den svenska förvaltningsmodellen. Det saknas förutsättningar för att ge Barnombudsmannen en mer självständig ställning under regeringen. Det är inte heller aktuellt att inordna ombudsmannen i en organisation mot diskriminering under regeringen eller riksdagen eller att delegera uppgiften att företräda barn och unga till en ideell organisation bestående av frivilligorganisationerna.

Principen om integrering av ett barnperspektiv bör få genomslag i styrningen av den stora barnpolitiken. Regeringen bör precisera hur ett barnrättsperspektiv ska få genomslag i förvaltningsmyndigheternas verksamhet, ompröva kravet på barnkonsekvensanalyser och utarbeta en plan för uppföljning och utvärdering. Styrningen av den kommunala verksamheten bör följa de principer som gäller för statens styrning i övrigt av kommunal verksamhet.

I detta kapitel behandlar vi problem i regeringens styrning av den statliga barnpolitiken. Efter ett inledande avsnitt (4.1) där vi redogör för problem med genomförandet av barnpolitiken, redovisar vi våra överväganden i fråga om utgångspunkterna för Barnombudsmannens uppdrag i avsnitt 4.2. I det avslutande avsnittet behandlar vi övriga utgångspunkter för regeringens styrning av barnpolitiken.

4.1 Huvudsakliga problem

Barnombudsmannen har begränsat mandat...

Barnombudsmannen har till uppgift att företräda barn och unga som grupp. Barnombudsmannen ska inte handlägga individuella klagomål eller företräda enskilda barn. Det kan däremot Riksdagens ombudsmän, de fyra diskrimineringsombudsmännen och Barn- och elevombudet göra. Med stöd i grundlag och annan lag har de möjlighet att gå in i enskilda ärenden och, direkt eller indirekt, företräda den enskilde. Denna avgörande skillnad i utgångspunkter för arbetet leder till att Barnombudsmannens ombudsmanroll blir oklar för den enskilde medborgaren. Oklarheten förstärks av att det inom skolans område finns ett särskilt Barn- och elevombud. Att Barnombudsmannen inte har sådana uppgifter som benämningen förespeglar är ett problem som inte bara Barnrättskommittén konstaterat utan som också förts fram i såväl tidigare utredningar som intervjuer i samband med vårt arbete.

... medan en rätt till ombud eller biträde (ombuds rätt) införts i lagstiftning som rör barn och unga

I stället har regeringens och riksdagens avsikt varit att integrera möjligheter för barn och unga att vända sig till ett ombud i enskilda samhällsområden. Ett exempel är Barn- och elevombudet.

Vår översiktliga genomgång av viss lagstiftning som rör barn visar också att det enskilda barnet har en rätt att höras och att barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (se bilaga 3). Sammantaget innebär detta att en rätt till ombud eller biträde (ombuds rätt) i all lagstiftning som rör barn och unga i egentlig mening successivt byggs in i lagstiftningen som grund för utredningar, beredning och beslut som rör barn.

Oklart samspel mellan två roller

I uppdraget till Statskontoret konstaterar regeringen att Barnombudsmannen har två roller. Barnombudsmannen är både en ombudsman som ska företräda barns och ungas rättigheter och intressen och en myndighet underställd regeringen som ska driva på att barnkonventionen genomförs och bevaka att den efterlevs.

Barnombudsmannen framhåller att rollerna samverkar och stärker varandra. Myndigheten anser dock att regeringens styrning av Barnombudsmannen i myndighetsrollen riskerar att tränga undan uppgiften att företräda barn och unga samt att regeringens årliga uppdrag och återrapporteringskrav tar resurser från ombudsmannarollen.

Balansen mellan Barnombudsmannens två roller har över åren uppmärksamats av bland annat Barnrättskommittén. Kommittén har ställt krav på oberoende för att Barnombudsmannen fullt ut ska kunna fullgöra uppgiften

att företräda barn och unga och bilda opinion för de förändringar som ombudsmannen finner lämpliga. Regeringen har också i delar tillmötesgått dessa krav genom att förstärka och göra Barnombudsmannens båda roller tydliga efter den senaste översynen av Barnombudsmannen.

Barnombudsmannen är en förvaltningsmyndighet som i båda sina roller är underställd regeringen, även om regeringens styrning är koncentrerad till myndighetsrollen. Ombudsmannarollen utövas inom ramen för den barnpolitik som riksdag och regering fastställt. Regeringen är i förhållande till FN ytterst ansvarig för att konventionen efterlevs. Regeringens styrbehov har sedan Barnombudsmannen inrättades snarare ökat än minskat till följd av den nationella strategin och Barnrättskommitténs påpekanden om vad som krävs av konventionsstaterna.

Statskontoret konstaterar att det är svårt att utan invändningar styra Barnombudsmannen, eftersom ombudsmannarollen saknar ett konkret innehåll som skiljer sig från vad som är uppgifter inom myndighetsrollen. Det blir ofrånkomligt att regeringens styrning av myndighetsuppgifterna uppfattas som en inskränkning av ombudsmannarollen, eftersom det är svårt för utomstående att veta vad som är vad när det inte finns något klart eller givet innehåll i ombudsmannarollen.

Enligt vår bedömning har detta lett till motstridiga föreställningar om och förväntningar på Barnombudsmannens olika roller och hur de bör styras eller inte styras.

Uppgifts- och ansvarsfördelningen är otydlig

Såväl Socialdepartementet som Barnombudsmannen har operativa uppgifter inom den nationella strategin för genomförandet av barnkonventionen. Båda har kontakter med statlig och kommunal förvaltning för att verka för att konventionen genomförs och att de insatser som görs följs upp. Det kan inte uteslutas att bristande samsyn på hur ombudsmannauppgifterna ska genomföras leder till dubbelarbete.

Att regeringen inte fullt ut kan använda sig av Barnombudsmannen i olika uppgifter försvårar enligt vår bedömning den tvärsektoriella styrningen av berörda samhällssektorer. Det finns risk för onödigt dubbelarbete mellan Barnombudsmannen och Regeringskansliet i frågor som rör uppföljning av genomslaget av barnkonventionen.

Det finns också risk för överlappningar mellan Barnombudsmannen och andra aktörer inom området barnpolitik. Vi vill i detta sammanhang särskilt fästa uppmärksamhet på regeringens stöd till Örebro universitet att genomföra utbildningar om barnets rättigheter som riktar sig till kommunala huvudmän. Det finns uppenbara beröringsytor mellan syftet för dessa medel och Barnombudsmannens uppgift att sprida information och kunskap om

barnkonventionen. Likaså finns överlappningar i förhållande till Allmänna barnhusets kompetens och ambition att förmedla kunskap och kompetens till kommunala huvudmän.

De ekonomiska aspekterna bör uppmärksammas. Det ekonomiska bidraget till universitetet är litet sett till de statliga resurser som sätts av för utbildning. Om man ser insatsen som ett sätt att stimulera kommunernas och landstingens fortbildning är bidraget försumbart. Sett till politikområdets samlade finansiering är bidraget däremot betydande.

Statskontoret har i övrigt inte funnit några indikationer på problem som rör ansvarsfördelningen för uppgifter som ligger utanför Barnombudsmannen och som behöver uppmärksammas särskilt.

Uppföljning och utvärdering används inte tillräckligt i styrningen

Statskontoret finner att uppföljning och utvärdering inte kommer till användning i den utsträckning som är möjlig och önskvärd för att ett barnrättsperspektiv ska få genomslag i offentlig verksamhet.

Barnombudsmannens uppföljning består i huvudsak av enkäter som ligger till grund för myndighetens bedömningar av det statliga och kommunala genomförandet. Barnombudsmannen sammanställer och analyserar också myndigheternas åiterrapportering enligt krav i regleringsbrev. Barnombudsmannen svarar också för en omfattande redovisning av förhållanden som rör barn och unga. Därutöver svarar Regeringskansliet för viss uppföljning i samband med att regeringen ska rapportera till Barnrättskommittén.

Det finns ingen klar strategi eller systematik för att följa upp hur svensk lagstiftning och tillämpningen av denna utvecklas. Likaså är utrymmet för större uppföljningar och utvärderingar begränsat, exempelvis utvärderingar med ett flerårigt perspektiv som fokuserar olika aspekter av myndigheternas arbete med att i enlighet med regeringens direktiv införliva ett barnrättsperspektiv. Samtidigt saknas det en strategi för hur den uppföljning och utvärdering som görs inom berörda politikområden ska tas tillvara i den samlade uppföljningen av politikområdet. Det är också oklart om det underlag som tas fram i samband med den årliga uppföljningen av myndigheternas verksamhet verkligen kommer till användning.

Barnkonsekvensanalyser används inte

Få myndigheter och kommuner har utvecklat barnkonsekvensanalyser. En förklaring är att detta krav inte tar fasta på att myndigheter har olika förutsättningar för sin verksamhet. En annan förklaring är att regeringens återkoppling på myndigheternas åiterrapportering är svag.

4.2 Barnombudsmannens organisation och uppdrag

Hur arbetet med barnkonventionen ska organiseras ett ansvar för regering och riksdag

Den svenska statsförvaltningen skiljer sig i vissa avseenden från förvaltningen i de flesta länder. Vi har av tradition ett jämförelsevis litet regeringskansli och fristående, i viss omfattning, självständiga förvaltningsmyndigheter. Denna förvaltningsmodell innebär större självständighet för myndigheterna i förhållande till regeringen än i många andra länder där motsvarande uppgifter utförs inom ministerierna.

Den svenska förvaltningsmodellen innebär att regeringen med stöd av Regeringskansliet svarar för politikens utformning och förvaltningsmyndigheterna för det operativa genomförandet av politiken. Ansvarsfördelningen skapar förutsättningar för såväl ett effektivt genomförande som möjlighet för riksdagen att utkräva ansvar visavi regeringen och för regeringen visavi myndigheterna.

Enligt vår bedömning finns det ingen avgörande konflikt mellan den svenska konstitutionen och kraven som förs fram på hur konventionsstaterna bör förverkliga konventionen. Vår slutsats är att Barnrättskommittén kan ha missbedömt Barnombudsmannens ställning och mandat till följd av att det svenska statsskicket avviker från flertalet andra länders.

Barnkonventionen innehåller krav på att konventionsstaterna ska förverkliga konventionen och Barnrättskommittén preciserar hur. Kraven är dock inte absoluta utan är en rekommendation till den berörda staten.

Vår slutsats är att barnpolitiken bör styras och organiseras i enlighet med den svenska förvaltningsmodellen. Eftersom den svenska barnpolitiken i huvudsak är liktydig med att genomföra barnkonventionen har en ständig strävan varit att tillgodose barnkonventionens och kommitténs krav. Det är dock regeringens och riksdagens uppgift att bestämma vilka mål, vilken organisation och vilka styrmedel som ska gälla för det svenska arbetet. Det är inom ramen för detta ställningstagande, den nationella strategin som riksdagen antagit som den svenska barnpolitiken måste genomföras.

Valet av styrmedel och organisation för den nationella strategin behöver därför anpassas till Sveriges förutsättningar för arbetet enligt konventionen.

Vår bedömning är att regeringen behöver klargöra detta i sin styrning för att säkerställa kostnadseffektivitet inom barnpolitikens särskilda verksamheter och för att ge goda förutsättningar för att styra sådan offentligt finansierad

verksamhet som myndigheter inom andra politikområden, kommuner och landsting svarar för.

Inte skäl att ge Barnombudsmannen rätt att utreda individuella klagomål

Riksdagens beslut att ändra lagens formulering från ”att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen” till ”att företräda barns och ungas rättigheter och intressen” var ett led i en strävan att ge Barnombudsmannen en tydligare roll. Det skulle vara möjligt att fullfölja denna strävan genom att ombudsmannen också gavs rätt att företräda det enskilda barnet. Barnombudsmannen som myndighet skulle då i detta avseende bli självständig i förhållande till såväl riksdag som regering.

Vår slutsats är att dagens myndighetsstruktur med särskilda tillsynsorgan och möjligheter att överklaga beslut i enskilda ärenden, i huvudsak tillgodoser behovet av en ombudsmannafunktion. Ett utvidgat mandat för Barnombudsmannen har också hittills avvisats av såväl tidigare utredningar som regeringen. Befintliga funktioner har ansetts täcka behovet av instanser som kan ta emot och utreda klagomål från barn och unga.

Vår bedömning är också att Barn- och elevombudet inte bör föras samman med Barnombudsmannen så länge denna myndighet inte i övrigt har i uppdrag att företräda barn och unga i enskilda ärenden.

Ett mandat för Barnombudsmannen att företräda enskilda barn är därför inte nödvändigt. Tvärtom skulle en sådan uppgift kunna skapa ytterligare oklarheter i förhållande till den lagstiftning och de ombudsmannafunktioner som redan finns. Det skulle även vara fallet med en ombudsmannaroll som innebär att Barnombudsmannen gjorde en bedömning i efterhand eller om den greps in i aktuella ärenden för att ge barnet ytterligare en röst.

Begränsade möjligheter att ge Barnombudsmannen en mer självständig ställning som myndighet under regeringen

Vi konstaterar att det inte är förenligt med den svenska konstitutionen att ge Barnombudsmannen en friare ställning än vad som är fallet i dag. Barnombudsmannen, eller någon annan myndighet, skulle teoretiskt kunna ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen genom en ändring i regeringsformen.

Ett annat sätt att öka självständigheten i förhållande till regeringen skulle vara att i lagen reglera att Barnombudsmannen ska rapportera direkt till riksdagen om sina iakttagelser och förslag. Även om det vore möjligt är inte detta alternativ förenligt med den grundläggande ansvarsfördelningen i den svenska förvaltningen som innebär att regeringen styr riket.

Barnombudsmannen skickar på eget initiativ sin årliga rapport till riksdagens ledamöter. Det är också möjligt för riksdagens utskott att bjuda in Barnombudsmannen såväl som andra myndighetschefer till en offentlig utfrågning när regeringens propositioner eller skrivelser om barnpolitik behandlas. Barnrättskommitténs synpunkter på en riksdagsbehandling där också Barnombudsmannens uppfattning finns företrädd kan således tillgodoses.

Förutsättningar saknas för ett huvudmannaskap under riksdagen

Ett mer långtgående och konsekvent alternativ att öka självständigheten i förhållande till regeringen skulle vara att inordna ombudsmannen i en institution för mänskliga rättigheter under riksdagen. En sådan institution skulle kunna bevaka och följa upp regeringens policyutveckling som rör barn och unga. För närvarande bereder regeringen frågan om hur en sammanslagen lagstiftning och organisation mot diskriminering ska utformas. Något förslag om en samlad organisation som innehåller Barnombudsmannens uppdrag eller som bör lyda under riksdagen finns dock inte i det betänkande som ligger till grund för den pågående beredningen inom Regeringskansliet.

Myndigheter under riksdagen har normalt inte operativa sakpolitiska uppgifter utan är en del av den grundlagsreglerade kontrollmakten. Här återfinns Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän (JO). Att, som bland annat Barnrättskommittén rekommenderat, riksdagen i stället för regeringen skulle vara huvudman för Barnombudsmannen skulle således innebära ett avsteg från de grundläggande principerna för den svenska konstitutionen.

Möjligheterna att bedriva främjande och opinionsbildande verksamhet skulle också försvåras, om Barnombudsmannen inordnades i riksdagens kontrollmakt, som enskild myndighet eller som en del av en ombudsman för mänskliga rättigheter. En sådan ändring skulle heller inte nödvändigtvis öka Barnombudsmannens oberoende. Barnombudsmannen skulle vara beroende av riksdagen/partierna i samma mån som nu gäller i förhållande till regeringen.

Inte aktuellt att lämna över ombudsmannarollen till en ideell förening

En ombudsman i privaträttslig regi skulle ge ombudsmannafunktionen en oberoende ställning i förhållande till regering och riksdag. En sådan lösning förutsätter dock någon form av statlig medverkan, sanktionering och finansiering (en ombudsman på entreprenad) eftersom det är Sverige som nation som ratificerat barnkonventionen. Samtidigt skulle en ideell förening med statlig sanktionering avvika från de organisationslösningar som tillämpas av staten.

Ingen av de frivilligorganisationer som vi varit i kontakt med finner denna möjlighet intressant eller eftersträvansvärd. Frivilligorganisationerna gör

Ingen av de frivilligorganisationer som vi varit i kontakt med finner denna möjlighet intressant eller eftersträvansvärd. Frivilligorganisationerna gör redan i dag, var och en inom sitt mandat, omfattande insatser för att främja genomslaget av barnkonventionen.

4.3 Styrning av förvaltningsmyndigheterna och kommunerna

Fokus på resultat och ansvarsutkrävande genom integrering

Principen om integrering bör även fortsättningsvis vara utgångspunkt för arbetet med barnkonventionen. Därigenom tar regeringen tillvara de möjligheter till effektiv styrning och möjligheter att utkräva ansvar som den svenska förvaltningsmodellen ger.

Även om man beaktar de problem med dubbla roller för Skolverkets tillsynsverksamhet som verket visat på, menar vi att utifrån principen om integrering hör det särskilda barn- och elevombudet hemma inom skolväsendet och inte i Barnombudsmannen eller en ny barnmyndighet.

I en sektorsorganiserad myndighet finns förvisso risken att frågor som rör barns rättigheter prioriteras ned, när det finns flera andra aspekter att ta hänsyn till. Fördelarna med att se frågorna som en del i ett större sammanhang överväger dock. Syftet med barnkonventionen är att barnrättsperspektivet ska integreras i all offentlig verksamhet. Att i alltför stor utsträckning frikoppla funktioner som i dag ligger på sektorsmyndigheter för att särorganisera dem inom en större barnmyndighet, skulle motverka sitt eget syfte.

Om det finns anledning att ytterligare uppmärksamma barnfrågor, bör regeringen i stället skärpa styrningen av de sektorsmyndigheter som ansvarar för verksamhet som i större eller mindre grad rör barn. Finns det problem som rör ansvarsfördelning och gränsdragning mellan olika typer av uppgifter inom en sektor, bör problemen lösas inom den berörda sektorn.

På samma bör lagstiftningen utvecklas om det finns skäl att stärka det enskilda barnets möjligheter till biträde eller ombud i ärenden som rör enskilda fall. Ett sådant utrymme bör i likhet med dagens ordning skapas inom respektive författning.

Statskontorets bedömning är således att strategin om integrering kan utvecklas ytterligare ett steg genom att styrningen dels fokuserar på genomslaget av arbetet med barnkonventionen, dels tydligare reglerar ansvar och medel som syftar till ett barnrättsperspektiv.

En plan för uppföljning och utvärdering bör tas fram

Principen om integrering förutsätter att regeringen och riksdagen är tydliga i sin tolkning av vad barnkonventionen innebär för statlig och kommunal verksamhet. Styrningen måste ske med sådana medel och uttryckas på ett sådant sätt att det blir möjligt att följa upp verksamheten och utkräva ansvar.

För att regeringens styrning ska kunna bli mer precis och tydlig behövs underlag om vilka insatser som görs och vilka brister som finns i såväl statlig som kommunal verksamhet. Regeringen bör därför utarbeta en plan för uppföljning och utvärdering. Syftet med denna är att systematisera regeringens uppföljning av olika samhällssektorer för att ge regeringen ökad kunskap om hur ett barnrättsperspektiv förverkligas i offentlig verksamhet och precisera behoven av ytterligare mål eller förändringar i lagstiftningen. Planen bör klargöra hur olika uppföljnings- och utvärderingsinsatser inom skilda politikområden samspelar med varandra och hur informationen ska användas. Planen bör särskilt ta upp frågan om hur kommunernas arbete kan följas upp i förhållande till det uppdrag kommunerna har inom olika samhällsområden.

Planen bör ha ett flerårigt perspektiv i syfte att skapa ökat utrymme för riktade uppföljnings- och utvärderingsinsatser.

Det föreslagna indikatorsystemet bör också anpassas och utformas som en del i en plan för uppföljning och utvärdering. Det kan exempelvis innebära att – beroende på vilka områden som ska följas upp under en viss period – användningen av indikatorer blir mer precis och att indikatorerna utformas så att de kan bidra till att identifiera angelägna uppföljningsinsatser.

Vi vill samtidigt peka på att det kan finnas problem med att många tvärsektorieella politikområden utvecklar egna indikatorsystem. I flera fall går områdena och indikatorerna in i varandra. Resurserna för uppföljning och utvärdering är begränsade. Ett indikatorsystem för barnpolitiken bör därför vägas mot såväl andra uppföljningsinsatser som utformningen av andra uppföljningssystem som baseras på indikatorer.

Ompröva kravet på barnkonsekvensanalyser

Vi bedömer att syftet med barnkonsekvensanalyser inte har infriats i den utsträckning som regeringens strategi förutsätter. Syftet med analyserna är att myndigheterna ska vara medvetna om ett barnrättsperspektiv och att det också får genomslag i verksamheten. Tilltron till barnkonsekvensanalyser som arbetsmetod för att åstadkomma detta är dock låg, vilket inte behöver innebära att myndigheter och kommuner anser att barnrättsfrågor är oviktiga.

Det är givet att det inom respektive myndighet måste finnas kunskap och kompetens om vad ett barnrättsperspektiv innebär i den egna verksamheten.

Det kan också finnas skäl att på ett systematiskt sätt utveckla ett sådant perspektiv, vilket kan innebära att myndigheten använder sig av olika metoder eller verktyg. Vår slutsats är att detta gäller i olika utsträckning för olika myndigheter. Regeringen bör därför precisera vilka uppgifter eller aspekter som behöver stärkas i myndighetens uppgifter med avseende på ett barnrättsperspektiv. Detta bör göras inom den ordinarie styrningen av en enskild sektor. Det är möjligt att regeringen finner skäl att reglera att en myndighet ska utgå från ett visst arbetssätt för att säkerställa ett barnrättsperspektiv. Ett sådant ställningstagande ska dock ha föregåtts av en noggrann analys och föresats att följa upp myndighetens arbete.

Utgå från ordinarie principer i styrningen av kommunal verksamhet

Vi är medvetna om att avsikten med att i lag reglera Barnombudsmannens uppgifter och ge myndigheten möjligheter att kalla till sig företrädare för förvaltningsmyndigheter, landsting och kommuner var att stärka ombudsmannarollen. Problemet är att det saknas förutsättningar för att fullfölja denna strävan i form av reella sanktionsmöjligheter eller myndighetsutövning till stöd för den enskilde. Det finns heller inga skäl att göra det.

Vår bedömning är att statens styrning av landstingens och kommunernas arbete med barnkonventionen i stället bör utgå från ordinarie principer för statlig styrning av kommunal verksamhet. Det innebär att större vikt bör läggas vid reglering och uppföljning och tillsyn av denna.

Kommunerna är i enlighet med den kommunala självstyrelsen suveräna i sin utformning av verksamheten, förutom i de fall där det finns en särskild statlig reglering eller finansiering. I dessa fall finns i regel statliga normerings- och tillsynsfunktioner som ska säkerställa att det kommunala genomförandet sker i enlighet med den statliga regleringen. Vi menar därför att det är tveksamt om den nuvarande regleringen av Barnombudsmannens befogenheter i förhållande till de kommunala organen är ändamålsenlig med hänsyn till dels den kommunala självstyrelsen, dels det förhållande att det finns etablerade normerings- och tillsynsfunktioner inom olika samhällssektorer.

Det kan givetvis finnas ett politiskt intresse av att särskilt stödja och följa landsting och kommuners insatser för att förverkliga barnkonventionen. Det kan röra sig om temporära satsningar eller uppgifter av mer långsiktig karaktär. Regeringens styrning som riktar sig till landsting och kommuner bör då utövas genom etablerade kanaler i enlighet med principen om integritet. På så sätt kan erfarenheter från projekt och olika insatser tas tillvara och regeringen får också bättre möjligheter att följa upp resultaten av olika insatser.

Det innebär att temporära satsningar som rör det samlade kommunala uppdraget bör kanaliseras genom den myndighetsstruktur som finns inom barn-

politiken. Satsningar och stöd som rör enskilda sektorer inom den stora barnpolitiken bör exempelvis kanaliseras genom Myndigheten för skolutveckling om stödinsatserna avser ett barnrättsperspektiv inom skolans område, och Movium när det gäller barns lek- och utemiljö.⁴³

Stärk tillgänglighet genom samverkan mellan myndigheter

Att uppfylla Barnrättskommitténs rekommendation att Barnombudsmannen ska vara geografiskt och fysiskt nåbar för alla barn skulle kräva att uppgiften antingen gavs någon form av geografisk lokalisering, exempelvis via länsstyrelserna, eller att den kommunaliserades. Barnrättskommittén understryker att regeringen har ett direkt ansvar gentemot alla barn inom landet. Regeringen måste bevaka så att decentralisering och självstyre inte leder till diskriminering mellan barn i olika regioner när det gäller att tillförsäkra dem deras rättigheter. Detta krav tillsammans med det faktum att det är regeringen som är förbunden att se till att konventionen efterlevs talar för central styrning och statligt huvudmannskap.

I princip skulle länsstyrelserna kunna ges ansvar som den statliga ”regionala Barnombudsmannen”. Länsstyrelserna har vissa tillsynsuppgifter gentemot kommunerna som rör barn och unga och har naturliga beröringspunkter med kommunernas verksamhet i övrigt. Länsstyrelserna skulle därmed kunna vara en ingång för barn och unga som vill göra sin röst hörd i olika frågor. Att länsstyrelsernas organisation, uppgifter och ansvar är under översyn gör emellertid detta alternativ osäkert. Lösningen riskerar också att skapa oklarhet i förhållande till de befintliga möjligheterna att bli företräd av ett ombud och att överklaga enskilda beslut.

Statskontoret menar att i första hand bör behovet av en ombudsmannafunktion nära barnet tillgodoses inom respektive lagstiftning.

Barnombudsmannen tar emot ett stort antal frågor från enskilda barn och ungdomar och ger besked om vart de kan vända sig för att få stöd och råd. Ett kompletterande sätt att öka tillgängligheten för barn och unga, och därmed tillgodose kraven på att ombudsmannafunktionen ska vara geografiskt och fysiskt nåbar, skulle kunna vara att berörda myndigheter ges i uppdrag att samverka om att ställa samman information som klargör hur lagstiftningen är utformad och vem den enskilde kan vända sig till. Informationen skulle göras tillgänglig på Internet, vilket förutsätter ett visst utvecklingsarbete och att någon myndighet ges ett samordningsansvar.

Det är möjligt att detta behov skulle kunna tillgodoses genom ”Röda sidorna” som är en portal som BRIS svarar för. Ett utredningsarbete bör därför klargöra om det finns behov av att stärka barns och ungas möjligheter

⁴³ Centrum för stadens utemiljö (Movium) inom Sveriges lantbruksuniversitet har sedan den 1 januari 2006 ett nationellt samordningsansvar för kunskapsutveckling och kunskaps-spridning om barns och ungas utemiljöer.

att, genom en webbportal, orientera sig i vilka rättigheter som finns. Arbetet bör belysa om och hur en eventuell statlig webbportal kan komplettera ”Röda sidorna”.

5 Organisation för den nationella barnpolitiken

Sammanfattning

Myndighetsstrukturen för den lilla barnpolitiken kan utformas på olika sätt. Vi ser fyra möjliga alternativ:

Nuvarande myndighetsstruktur förtydligas

Barnombudsmannen kvarstår som en myndighet med nuvarande uppgifter. För att ge regeringen ett underlag för styrningen av myndigheter och kommuner ges Barnombudsmannen ett tydligare ansvar för att följa upp och utvärdera genomslaget av barnkonventionen. En uppgift blir att ta fram underlag till regeringen inför rapporteringen till FN:s barnrättskommitté. Barnombudsmannens lagstadgade rätt att kalla till sig företrädare för myndigheter, landsting och kommuner upphävs.

Regeringens eventuella fortsatta stöd till kompetensutveckling och fortbildning i kommuner och landsting kanaliseras genom Barnombudsmannen eller stiftelsen Allmänna barnhuset. För alternativet Allmänna barnhuset talar att barnhuset har kompetens inom området som kan tas tillvara.

Ombudsmannarollen renodlas

Barnombudsmannens myndighetsuppgifter upphör. Regeringens styr inte myndigheten på annat sätt än genom att föreslå anslag och ställa krav på nödvändig ekonomisk redovisning.

Myndighetsuppgifterna förs över till en ny myndighet eller till Ungdomsstyrelsen. Uppgifterna koncentreras till uppföljning och utvärdering. Möjligheterna att skapa samverkan mellan ungdomspolitiken och barnpolitiken talar för alternativet med Ungdomsstyrelsen.

Med tanke på att Barnombudsmannens uppgifter renodlas till att företräda barn och unga som grupp, tilldelas Allmänna barnhuset den eventuella uppgiften att genomföra utbildningar om barnets rättigheter för personer som är verksamma inom kommuner och landsting. En möjlighet är också att ge Ungdomsstyrelsen detta uppdrag.

Myndighetsrollen renodlas

Ombudsmannarollen upphävs. Myndighetsuppgifterna kvarstår eller förs över till Ungdomsstyrelsen.

Fokus på uppgifterna är uppföljning och utvärdering. Beroende på regeringens behov av temporära stödinsatser kan även utrymme ges för sådana uppgifter. Det skulle i så fall innebära att myndigheten exempelvis gavs medel

för att genomföra utbildningar om barnets rättigheter. Ett alternativ är att Allmänna barnhuset engageras för denna uppgift.

Principen om integrering renodlas

Barnombudsmannen avvecklas som myndighet. Befintliga myndigheter inom andra politikområden svarar för att genomföra barnpolitiken.

Ombudsmannarollen tillgodoses på följande sätt. Regeringen betonar att alla myndigheter, kommuner och landsting har ansvar för att barns och ungas rättigheter och intressen tas tillvara. En rätt till ombud eller biträde (ombuds rätt) i all lagstiftning som rör barn och unga utvecklas i all lagstiftning som särskilt berör barn och unga.

En barndelegation inrättas med uppgift att följa upp, granska och utvärdera barnrättsperspektivet i all offentligt finansierad verksamhet.

Allmänna barnhuset får ett eventuellt uppdrag att genomföra utbildningar om barnets rättigheter för personer verksamma inom kommuner och landsting.

I enlighet med regeringens direktiv utvecklar vi alternativ för hur myndighetsstrukturen kan utformas. Vi belyser för- och nackdelar och pekar på vilka konsekvenser alternativen medför i fråga om reglering, finansiering och ansvarsförhållanden.

Vi ser fyra huvudalternativ för hur en myndighetsstruktur kan utformas inom barnpolitiken. Dessa överlappar varandra och kan kombineras. Grunden för alternativen är:

1. Förtydligande av nuvarande myndighetsstruktur
2. Renodling av ombudsmannarollen
3. Renodling av myndighetsrollen
4. Renodling av principen om integrering

5.1 Förtydligande av nuvarande myndighetsstruktur

Utformning

Den nuvarande myndighetsstrukturen inom politikområdet barnpolitik behålls. Barnombudsmannens huvuduppgifter att dels företräda barn och unga, dels verka för att barnkonventionen får genomslag i offentlig förvaltning ligger fast med den viktiga preciseringen att Barnombudsmannen i båda

uppgifterna lyder under regeringen. Utgångspunkten är således att det inte finns något motsatsförhållande mellan de båda uppgifterna.

Barnombudsmannen ges det fulla ansvaret för att följa upp och svara för utvärderingar av genomförandet av barnkonventionen, vilket innebär att myndigheten ska hantera vissa operativa uppgifter som i dag finns inom Regeringskansliet. Det gäller arbetet med att ställa samma underlag i samband med regeringens rapportering till FN:s barnrättskommitté och det gäller ansvaret för det tilltänkta indikatorsystemet.

Barnombudsmannen verkar, liksom i dag, för den nationella strategin som rymmer uppgifter av olika slag. I enlighet med strategin om integrering och behovet av ökad uppföljning, upphör Barnombudsmannens rätt att kalla till sig kommunala och landstingskommunala företrädare.

Om regeringen avser att fortsatt stödja kompetensutveckling och fortbildning i kommuner och landsting bör Barnombudsmannens ansvar för att förmedla kunskap och erfarenhet till myndigheter och kommuner klagöras i förhållande till regeringens medel till Örebro universitet som avser utbildningar om barnets rättigheter. Regeringens medel bör antingen kanaliseras genom Barnombudsmannen eller Allmänna barnhuset. I bägge fallen ges bättre förutsättningar för en effektivare resursanvändning.

För alternativet att ge Allmänna barnhuset motsvarande medel som Örebro universitet tilldelats talar behovet av förstärkta uppföljningsinsatser. Barnombudsmannen ska i första hand svara för detta. Allmänna barnhusets kompetens och kontaktnät kan tas tillvara i ett uppdrag från regeringen att erbjuda uppdragsfinansierad utbildning om barnets rättigheter.

Överväganden

Vi bedömer att detta alternativ innebär en tydligare ansvarsfördelning och bättre förutsättningar för en mer ändamålsenlig styrning, uppföljning och utvärdering av barnpolitiken. Att företräda barn och unga som grupp respektive att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen är, som vi tidigare konstaterat, två uppgifter som sammanfaller. Det övergripande målet är gemensamt även om medlen skiljer sig åt.

De formella konventionskraven kan enligt vår bedömning tillgodoses på ett för Barnrättskommittén acceptabelt sätt och några större förändringar behöver inte övervägas. Alternativet borde också kunna tillgodose regeringens behov av styrning av myndighetsuppgifterna. Alternativet innebär dock inte någon lösning av den faktiska resurskonflikt som finns i styrningen av Barnombudsmannen och de båda huvuduppgifterna. Tvärtom kan en förstärkt uppföljning uppfattas som att konflikten förstärks, då en sådan förutsätter ett större mått av styrning från Regeringskansliet.

En förutsättning för alternativet kan därför vara att regeringen föreslår och riksdagen beslutar om en särskild anslagspost inom förvaltningsanslaget för uppgiften att företräda barn och unga.

Konsekvenser som rör reglering, finansiering och ansvarsförhållanden

De ökade insatser som rör uppföljning ryms inom nuvarande reglering.

Den nuvarande regleringen för Barnombudsmannen behöver inte ses över i denna del. Däremot krävs en lagändring i fråga om Barnombudsmannens möjligheter att kalla till sig företrädare för myndigheter och kommuner.

Det finns inga skäl att överväga några förändringar som rör myndighetens finansiering. De förstärka uppföljningsinsatser som kan bli aktuella, bland annat när ett indikatorsystem införs, bör ses som en precisering av myndighetens uppföljningsinsatser.

En förändrad ansvarsfördelning i fråga om regeringens strävan att tillhandahålla uppdragsutbildning som riktar sig till kommuner och landsting, innebär att resurser som liksom i dag avsätts för detta ändamål bör tilldelas Barnombudsmannen.

5.2 Renodling av ombudsmannarollen

Utformning

Myndighetens ombudsmannaroll renodlas genom att myndighetsuppgifterna skiljs ut från Barnombudsmannen. Renodlingen görs inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen.

Barnombudsmannen ges rent främjande och opinionsbildande uppgifter. Ombudsmannens uppdrag att företräda barn och unga som grupp kvarstår.

Regeringen preciserar inte myndighetens uppgifter eller föreskriver någon återrapportering som rör myndighetens verksamhet annat än att myndigheten måste uppfylla kraven på ekonomiredovisning. Myndigheten revideras också i likhet med övriga myndigheter.

Myndighetsuppgifterna förs över till antingen en ny myndighet eller en befintlig myndighet. Med tanke på att Barnombudsmannen inriktas på främjande uppgifter och att regeringen har ett behov av uppföljning, bör myndighetsuppgifterna koncentreras till uppföljning och utvärdering.

Om myndighetsuppgifterna läggs på en befintlig myndighet, bör Ungdomsstyrelsen övervägas. Ungdomsstyrelsen genomför insatser som riktar sig till

kommuner och det skulle därför också vara möjligt att ge styrelsen medel för att genomföra utbildningar om barnets rättigheter.

Ett alternativ är att tilldela Allmänna barnhuset motsvarande medel för att genomföra utbildningar om barnets rättigheter.

Överväganden

Ombudsmannarollen blir tydligare samtidigt som regeringen får bättre möjligheter att styra de myndighetsuppgifter som i dag ligger på Barnombudsmannen. En ombudsman som i praktiken ges en mer självständig roll, skulle kunna ses som ett sätt att gå konventionen och FN:s barnrättskommitté till mötes. En ombudsman i myndighetsform kan dock inte utformas helt fristående från regeringen, även om regeringen skulle avhålla sig från att precisera uppgifter eller ställa omfattande återrapporteringskrav.

För alternativet att föra uppgifterna till Ungdomsstyrelsen talar att barn- och ungdomspolitikerna har delvis överlappande målgrupp och syften och att styrelsen redan har ansvar och kompetens för likartade uppgifter inom ungdomspolitikerna. För en sådan lösning talar också regeringens förvaltningspolitiska strävanden att minska antalet små myndigheter för att förenkla medborgarnas kontakter. Minskade kostnader för administration ger också större utrymme för kärnuppgifterna.

Ett viktigt argument för ett samgående med Ungdomsstyrelsen är att Ungdomsstyrelsen numera har ett tydligt uppdrag att följa upp den nationella ungdomspolitikerna och att myndigheten bland annat svarar för uppföljningen av indikatorer inom ungdomspolitikerna. Vårt förslag att stärka uppföljningen av de insatser som rör barnkonventionen passar därför väl in.

Sannolikt kan ett samgående med Ungdomsstyrelsen också komma att innebära färre gränssytor mot kommunal verksamhet, vilket bör kunna effektivisera den samlade verksamheten.

En försvårande omständighet är den breddning som för närvarande sker av Ungdomsstyrelsens uppdrag. Ungdomsstyrelsen har tilldelats uppgifter inom politikområdena integration och jämställdhet. Att Ungdomsstyrelsen i detta läge ges ansvar för barnpolitiken, kan innebära att barnpolitiken kommer i skymundan. Detta talar för att regeringens eventuella stöd för att genomföra utbildningar om barnets rättigheter bör ske genom Allmänna barnhuset.

Alternativet att lägga myndighetsuppgifter på Ungdomsstyrelsen innebär även att barnpolitikens resurser splittras på flera aktörer. Med tanke på att det i dag är svårt att peka ut vad som är ombudsman- respektive myndighetsuppgifter, är risken uppenbar för överlappningar.

Mot en renodlad barnombudsman utan egentliga myndighetsuppgifter talar regeringens förvaltningspolitiska strävanden att snarare minska än öka inslaget av fri opinionsbildning genom statliga myndigheter.

Konsekvenser som rör reglering, finansiering och ansvarsförhållanden

Om en fristående ombudsman som myndighet endast ges uppgiften att företräda barn och unga som grupp och deras rättigheter, bör lagen om Barnombudsman ses över. Uppgifter som regeringen behöver för att kunna precisera inriktning och omfattning bör utgå. Det innebär också att Barnombudsmanen inte längre bör ha möjlighet att kalla till sig företrädare för förvaltningsmyndigheter och landsting och kommuner eftersom regeringens uppföljning sker genom andra myndigheter.

Anslaget för en fristående ombudsman i myndighetsform bör vara lägre än nuvarande anslag för Barnombudsmanen. Därigenom skapas utrymme för att antingen finansiera en ny myndighet, utöka Ungdomsstyrelsens uppdrag eller de uppgifter som tillförs berörda sektorsmyndigheter.

5.3 Renodling av myndighetsrollen

Utformning

Barnombudsmannens ombudsmannaroll upphävs. Uppgiften att företräda barn och unga blir därmed inte längre ett offentligt åtagande. I stället läggs fokus helt på uppgiften att verka för att ett barnrättsperspektiv får genomslag i offentlig verksamhet.

En barnmyndighet bildas för detta ändamål. Ett alternativ till en särskild barnmyndighet är att inordna uppgifterna i Ungdomsstyrelsen i likhet med vad som skisseras i det föregående alternativet.

Myndighetsuppgifterna avser främst uppföljning och utvärdering. Beroende på regeringen behov av mer eller mindre temporära stödinsatser, kan även utrymme för sådana uppgifter skapas. Det skulle göra det möjligt att ge myndigheten motsvarande medel som tilldelats Barnrättsakademien för att genomföra utbildningar om barnets rättigheter.

Ett alternativ är att Allmänna barnhuset ges dessa medel i ett särskilt uppdrag.

Överväganden

Merparten av problemen bör kunna lösas. Någon konflikt mellan olika uppgifter uppstår inte och myndighetsansvaret blir tydligt. Att staten inte längre

ikläder sig rollen som ombudsman innebär att frivilligorganisationerna får en tydligare roll som opinionsbildare.

Att ombudsmannarollen upphävs kan dock uppfattas som ett steg tillbaka i regeringens strävan att förverkliga barnkonventionen. Det finns inte längre en särskild offentlig aktör som kan driva barns och ungas rättigheter och intressen och på ett samlat sätt verka för att barnkonventionen får genomslag. Det finns heller inte någon som kan göra sig till tolk för hur barn och unga ser på sina rättigheter och hur de tillvaratas i samhället.

Å andra sidan skulle tydligare fokus på analys och uppföljning ge regeringen bättre möjligheter att styra (reglera, finansiera, initiera åtgärder, kontrollera och följa upp) insatser som syftar till att säkerställa att barns och ungas rättigheter respekteras. En ombudsmannaroll behöver inte ses som förutsättning för att få genomslag för en viss politik. Att peka på problem och föreslå konkreta åtgärder i syfte att få genomslag för en viss fråga är något som vilar på flera förvaltningsmyndigheter.

Dessutom tillgodoses syftet med en ombudsmannafunktion genom den reglering som finns inom olika lagstiftningar och som ger det enskilda barnet rätt att bli hört. Alternativet skapar incitament för att använda denna möjlighet i större utsträckning. Kraven som förts fram av FN:s barnrättskommitté tillgodoses därmed indirekt genom lagstiftningen.

Konsekvenser som rör reglering, finansiering och ansvarsförhållanden

Lagen om Barnombudsmannen upphävs. I stället regleras myndighetsuppgifterna i sedvanlig ordning i förordning med instruktion. I det fall myndighetsuppgifterna ges till Ungdomsstyrelsen, bör den myndighetens instruktion ändras.

Det bör vara möjligt att frigöra ekonomiska resurser genom att avveckla ombudsmannarollen. Dessa resurser kan antingen innebära en besparing eller disponeras för att förstärka barnpolitikens myndighetsuppgifter.

5.4 Renodling av principen om integrering

Utformning

I detta fall tillämpas principen om integrering fullt ut. Barnombudsmannen, avvecklas och politiken genomförs sakområdesvis av myndigheter inom berörda politikområden. Barnombudsmannens ombudsmannaroll – att företräda barns och ungas rättigheter och intressen – blir helt ett ansvar för tillsynsmyndigheter, den nya lagstiftningen och organisationen inom diskrimineringsområdet, Barn- och elevombudet och ytterst JO.

Lagstiftningen utvecklas genom att en rätt till ombud eller biträde (ombuds rätt) i all lagstiftning som rör barn och unga införs i all tillämplig lagstiftning som särskilt rör barn och unga. Detta innebär att domstolen (eller motsvarande) vid behov förordnar ett ombud, offentligt biträde eller annan ställföreträdare för barnet. Avsikten är att tillförsäkra varje flicka eller pojke en rätt att bli hörd och respekterad i frågor som direkt rör henne eller honom.

Regeringen tillgodoser de konventionsanknutna kraven på en oberoende aktör som följer, granskar och rapporterar om genomförandet av barnkonventionen genom att tillkalla en extern uppföljnings- och utvärderingsfunktion inom kommittéväsendet – en barndelegation. Delegationen ges en bred sammansättning, vida ramar för arbetet och ett långsiktigt uppdrag.

Alternativet förutsätter att barnpolitiken genom samordningen inom Regeringskansliet kan lägga uppdrag direkt till berörda myndigheter och understödja initiativ som tas av kommuner och frivilligorganisationer.

Vilka myndigheter som berörs, avgörs av regeringens behov av att uppmärksamma ett barnrättsperspektiv. Regeringens uppdrag och riktlinjer till berörda myndigheter bör föregås av underlag som lämnats av myndigheterna och kunskap som framkommer genom den externa uppföljnings- och utvärderingsfunktionen.

De myndigheter som på ett påtagligt sätt svarar för uppgifter som tydligt knyter an till strategin för att förverkliga barnkonventionen ges ett särskilt ansvar inom den stora barnpolitiken. Det är myndigheter vars verksamheter antingen har stor betydelse för att barnets rättigheter tas tillvara eller som i hög grad berör barns vardag och levnadsvillkor. Syftet med att markera ett särskilt ansvar är att myndigheten ska verka för att barnrättsperspektivet tillämpas i all den offentliga verksamhet som omfattas av myndighetens uppgifter. Regeringen bör i dialog eller genom andra lämpliga styrformer precisera hur barnkonventionen bör påverka myndighetens verksamhet.

Överväganden

Alternativet klargör att ansvaret för att barnkonventionen efterlevs är ett ansvar för varje enskild samhällssektor. Det förutsätter att regeringen inom varje sektor förmår identifiera bristerna och precisera vilka åtgärder som bör övervägas, vilket ställer krav på dels Regeringskansliets förutsättningar att analysera, dels formerna för Regeringskansliets interna beredning och samordning. Synpunkterna från Barnrättskommittén och Parisprinciperna tillgodoses genom en ombudsmannafunktion direkt i lagstiftningen och genom kraftsamlingen på en oberoende utvärdering, som Barndelegationen får ansvar för, av genomförandet av barnkonventionen.

I detta alternativ är uppföljning och utvärdering en förutsättning för att regeringen ska kunna bilda sig en uppfattning om genomslaget av barnkonventionen och vilka ytterligare åtgärder som krävs för att de nationella målen ska nås.

En invändning kan vara att allas ansvar leder till att ingen tar ansvar. Samtidigt kan en barndelegation balansera en sådan risk. En ordning som fullt ut tillämpar principen om integrering och som kompletteras med en tydlig extern uppföljnings- och utvärderingsorganisation, ger förutsättningar för ett reellt ansvarsutkrävande och möjligheter för regeringen att styra. En allsidigt sammansatt delegation som lämnar ett betänkande i serien Statens offentliga utredningar, innebär också att Barnrättskommitténs krav på oberoende rapportering om barnkonventionen tillgodoses. Delegationen blir, till skillnad från Barnombudsmannen, dock inte lagreglerad.

En annan invändning kan vara att det inte längre finns någon aktör som kan driva på arbetet i myndigheter, landsting och kommuner genom konkreta råd och informationsinsatser. Det är en följd av att fokus flyttas från främjandeuppgifter till uppföljning och ansvarsutkrävande. Alternativet utesluter inte stödjande insatser, men förutsätter att de minskar i omfattning och i första hand kanaliseras via etablerade myndigheter och styrmedel.

Konsekvenser som rör reglering, finansiering och ansvarsförhållanden

Berörda myndigheter ges i förordning ett sektorsansvar för att verka för barnkonventionens genomförande.

Det bör vara möjligt att frigöra ekonomiska resurser genom att i högre grad använda befintliga myndigheter och utgå från befintlig lagstiftning inom andra politikområden. De frigjorda resurserna ska finansiera det särskilda uppföljnings- och utvärderingsarbetet och kan därutöver antingen ses som en besparing eller disponeras av Regeringskansliet för att vid behov finansiera stöd till andra angelägna uppgifter eller projekt inom den stora barnpolitiken.

6 Statskontorets förslag för hur barnpolitiken bör styras och organiseras

Sammanfattning

Statskontoret föreslår att styrningen och myndighetsstrukturen för barnpolitiken renodlas utifrån principen om integrering. Vår bedömning är att det ger bäst förutsättningar för regeringens strävan att få genomslag för barnkonventionen.

Våra huvudsakliga förslag är att regeringen:

- utarbetar en flerårig plan för uppföljning och utvärdering,
- föreslår riksdagen att Sveriges genomförande av barnkonventionen säkerställs genom en oberoende nationell institution i form av en barndelegation inom ramen för kommittéväsendet,
- överväger hur Regeringskansliets interna processer och behov av samordning kan stärkas,
- föreslår riksdagen att införa en rätt till ombud eller biträde (ombuds rätt) i all lagstiftning som rör barn och unga i all tillämplig lagstiftning där ett barnrättsperspektiv behöver vara företrätt,
- stärker informationen om vilka möjligheter det enskilda barnet har att få ett ombud och hur det enskilda barnet kan överklaga beslut,
- ger berörda myndigheter ett särskilt ansvar för ett barnrättsperspektiv,
- uppdrar åt Ungdomsstyrelsen att bygga ut det befintliga uppföljningssystemet för ungdomspolitik med indikatorer och analyser som även belyser den successiva utvecklingen inom barnpolitiken,
- kanaliserar eventuellt generellt stöd till metodutveckling och fortbildning inom landsting och kommuner genom Allmänna barnhuset.

I detta kapitel redogör vi för Statskontorets överväganden och förslag om hur barnpolitiken bör styras och organiseras.

6.1 Stärk förutsättningarna för att integrera

Statskontoret bedömer att den mest effektiva och ändamålsenliga lösningen, givet de restriktioner som följer av barnkonventionen och riksdagens ställningstaganden, är det alternativ som bygger på en renodling av principen om integrering.

Vår bedömning är att styrningen av barnpolitiken och det övergripande målet att barnkonventionen ska få genomslag i all offentlig verksamhet ställer ökade krav på att regeringen preciserar de styrmedel och åtgärder som är förenade med barnkonventionen. Det är regeringen som styr och det är regeringen som ska ange prioriteringar i styrningen av det enskilda samhällsområdet. För att regeringen ska kunna styra bättre, krävs underlag om lagstiftningens genomslag och vilka brister som kan finnas i olika verksamheter som berör barn.

Den nuvarande myndighetsstrukturen med en i praktiken inbyggd konflikt mellan ombudsmanna- och myndighetsrollerna, försvårar regeringens möjligheter att i tillräcklig grad precisera och prioritera ett barnrättsperspektiv i styrningen.

Gemensamt för våra förslag är att de syftar till att stärka regeringens möjligheter att integrera frågor som rör barn och barns rätt i lagstiftning, verksamhet, tillsyn, uppföljning och utvärdering.

6.2 Stärk uppföljningen och utvärderingen av barnkonventionens genomslag

Statskontorets förslag till regeringen är följande:

- 1. Utarbeta en plan för uppföljning och utvärdering i enlighet med vad som anges i kapitel 4.3. Regeringen bör avsätta resurser för detta arbete.**

Planen bör ha ett flerårigt perspektiv och arbetet bör involvera alla berörda delar av Regeringskansliet. Planen bör fastställas av regeringen.

- 2. Tillkalla, med stöd av riksdagen, en barndelegation inom ramen för kommittéväsendet.**

Barndelegation ska komplettera den uppföljning som görs av alla myndigheter, dvs. inom den stora barnpolitiken. Delegationen ska granska såväl förändringar i lagstiftning som effekter och resultat till följd av de insatser som görs i offentlig verksamhet som berör barns och ungas rättigheter.

Delegationens analyser och förslag ska ligga till grund för regeringens fortsatta utveckling av reglering och tillämpning av övriga styrmedel inom barnpolitiken. Delegationen ska med flera års mellanrum lämna en samlad granskning av genomförandet av barnpolitiken, i första hand inför regeringens rapportering till Barnrättskommittén.

Delegationen bör innehålla representanter för de politiska partierna, berörda myndigheter, kommuner och landsting. Frivilligorganisationerna bör ges möjlighet att nominera representanter.

Enligt Statskontorets bedömning borde en barndelegation enligt detta förslag tillgodose kraven på en nationell institution för barnets rättigheter. En lösning inom kommittéväsendet gör det möjligt att använda kompetens och bedömningar inte bara från myndigheter utan också från forskare, parlamentariker och frivilligorganisationer. Lösningen tillmötesgår krav från Barnrättskommittén också genom att resultatet av delegationens verksamhet skulle publiceras fristående från regeringen.

Delegationen bör inrättas för en längre tid och arbetet bör utvärderas efter förslagsvis två rapporteringsperioder, dvs. tio år.

3. Överväg hur en ökad uppföljning och behovet av att precisera regeringens styrning påverkar Regeringskansliets interna processer och behov av samordning.

De förslag som vi lämnar innebär ökade krav på regeringen att precisera sin styrning och på ett strategiskt sätt använda sig av befintliga myndigheter. Det är möjligt att en sådan förstärkning kan göras inom befintliga ramar, men ett behov av att förstärka Regeringskansliets samordning av barnkonventionen kan inte uteslutas.

En viktig uppgift för Regeringskansliet blir att utarbeta en plan för uppföljning och utvärdering och följa Barndelegationens arbete.

6.3 Utgå från befintlig lagstiftning

Statskontorets förslag till regeringen är följande:

- 1. Inför en rätt till ombud eller biträde (ombuds rätt) i all lagstiftning som rör barn och unga i all tillämplig lagstiftning där ett barnrättsperspektiv behöver vara företrätt. Ge Barndelegationen i uppdrag att genomföra en nulägesanalys av i vilken utsträckning befintlig lagstiftning ger utrymme för en ombudsmannafunktion.**

Redan i dag regleras denna möjlighet genom att det enskilda barnet ges rätt till ett ombud. Det finns dock skäl att kontinuerligt se över lagstiftningen och anpassa den till samhällsutvecklingen för att fastställa om denna möjlighet behöver användas i större utsträckning. Ett exempel är den nyss uppkomna diskussionen om huruvida det bör finnas möjlighet att förordna ombud för barn i samband med att föräldrarna nekar barnet sjukvård.

- 2. Stärk informationen om vilka möjligheter det enskilda barnet har att få ett ombud och hur det enskilda barnet kan överklaga beslut. Ge Socialstyrelsen ett samordningsansvar för att genomföra rege- ringsuppdraget.**

Eftersom det är olika lagrum och aktörer som berörs, krävs en samverkan mellan berörda myndigheter. Regeringen bör därför utforma ett uppdrag till myndigheterna att undersöka behovet av och förutsättningarna för en webb- baserad portal som ger det enskilda barnet (och andra som söker informa- tion) en ingång. Redan i dag finns "Röda sidorna" som BRIS svarar för. Ut- redningsarbetet bör därför på lämpligt sätt involvera BRIS.

- 3. Förtydliga att det finns ett barnrättsperspektiv inom den nya diskri- mineringslagstiftningen och den nya ombudsmannaorganisationen.**
- 4. Markera att Barn- och elevombudet är en ombudsmannafunktion som integrerar barnrättsperspektivet inom skolpolitiken och skol- väsendet.**

6.4 Utgå från befintlig förvaltningsstruktur

Statskontorets förslag till regeringen är följande:

- 1. Ge berörda myndigheter ett särskilt ansvar för att ett barnrätts- perspektiv får genomslag i enlighet med de prioriteringar och verk- samhetsmässiga förutsättningar som gäller inom ett politikområde eller en samhällssektor. Precisera samtidigt om myndigheten bör stärka sin uppföljning, utveckla tillsynen eller stödja kommunala huvudmän i deras genomförande av barnkonventionen.**

Följande myndigheter berörs: Domstolsverket, Högskoleverket, Migrations- verket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk och Vägverket.

- 2. Ge Barndelegationen i uppdrag att pröva om det finns andra myn- digheter som bör ges ett liknande ansvar.**

3. **Uppdra åt Ungdomsstyrelsen att bygga ut det befintliga uppföljningssystemet för ungdomspolitiken med indikatorer och analyser som även belyser den successiva utvecklingen inom barnpolitiken.**
4. **Kanaliserar ett eventuellt generellt stöd till metodutveckling och fortbildning inom landsting och kommuner genom stiftelsen Allmänna barnhuset. Ange hur en sådan verksamhet vid Allmänna barnhuset ska utvärderas. En utvärdering bör ske tidigast efter två år.**

Om regeringen vill säkerställa att den uppdragsutbildning som erbjuds landsting och kommuner är högskolemässig, kan regeringen precisera detta i uppdraget till Allmänna barnhuset. Stiftelsen kan då på lämpligt sätt upphandla denna kompetens från universitet och högskolor.

6.5 Konsekvenser

Möjligt att avveckla den särskilda barnombudsmannen

Statskontorets förslag förutsätter inte en barnombudsman som företräder barn och unga som grupp. I stället för vi fram förslaget att regeringen med stöd av riksdagen inrättar en nationell oberoende institution för barnets rättigheter (barndelegationen) i form av en permanent kommitté som följer och granskar tillämpningen av barnkonventionen. Syftet är att delegationen som en central del i en mer systematisk uppföljning och utvärdering från regeringens sida ska belysa problem och föreslå åtgärder som stärker barns och ungas rättigheter. Vår bedömning är att detta ökar förutsättningarna att både förstärka befintliga ombudsmannafunktioner och utveckla nya sådana i den lagstiftning som för närvarande inte ger det enskilda barnet rätt till ett ombud eller en företrädare. Det ger också ökade möjligheter att utkräva ansvar av såväl myndigheter som landsting och kommuner för brister i genomförande av olika uppgifter eller tillämpning av lagar och förordningar.

Dessa förutsättningar består dels i att den ökade och fördjupande uppföljningen leder till ökad kunskap, dels i det förhållandet att delegationens iakttagelser och förslag blir föremål för offentlig debatt och remitteras till berörda aktörer.

Vi är medvetna om att en barnombudsman har ett viktigt politiskt symbolvärde. Regering och riksdag kan på politiska grunder bedöma att Sverige har förbundit sig att verka för barnkonventionens genomförande genom en särskild ombudsman.

Vi har enligt regeringens uppdrag samrått med den kommitté, Förvaltningskommittén, som regeringen tillkallat med uppgift att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Enligt regeringens direktiv till Förvaltningskommittén behövs det tydligare gränser för vad som bör vara

myndighetsuppgifter och vad som bör vara förbehållet den politiska opinionsbildningen och marknaden. Det är kommitténs uppgift att överväga dessa gränser och kommittén kommer att i ett delbetänkande senast den 15 december 2007 redovisa sina överväganden.

Uppdraget för en eventuell barnombudsman bör begränsas

Om regeringen och riksdagen bedömer att en barnombudsman också fortsättningsvis ska vara en del i det offentliga åtagandet bör uppdraget avgränsas. Uppgiften bör vara att informera om barnkonventionen och barns och ungas rättigheter och intressen utan annan styrning från regeringen än den som gäller i ekonomiskt avseende för all offentligt finansierad verksamhet.

Att företräda barns och ungas rättigheter och intressen bör med vårt förslag inte längre vara en uppgift för en särskild barnombudsman. Att följa upp lagstiftningen och föreslå förändringar i denna och att följa upp myndigheternas och kommunernas verksamhet ingår inte heller i uppdraget. Sådana uppgifter skulle riskera att skapa oklarheter i förhållande till såväl befintliga ombudsmannafunktioner som Barndelegationens uppdrag att granska och föreslå förändringar i bland annat lagstiftning. Barnombudsmannen bör inte heller ha möjlighet att kalla till sig företrädare för förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting.

En ny huvudman bör också övervägas

Det finns också skäl att överväga en annan organisation för denna barnombudsman. Funktionen bör i första hand knytas till stiftelsen Allmänna barnhuset. Även om hela stiftelsens styrelse utses av regeringen skulle placeringen understryka ombudsmannens fria ställning i förhållande till regeringen. Regeringen kan inte direkt styra över en stiftelses verksamhet och tillgångar. Ombudsmannen skulle genom en sådan lösning trots sina begränsade resurser komma att verka i en miljö där det finns omfattande kunskap om utsatta barn, nära anknytning till myndigheter, kommuner och organisationer som arbetar med barnfrågor och kontakter med forskningen inom barnrättsområdet. Vi har tidigare föreslagit att Allmänna barnhuset borde övervägas för det stöd som regeringen vill ge till utbildningar om barnets rättigheter. Vi noterar också att den första utredningen om en statligt utsedd barnombudsman föreslog en koppling till Allmänna barnhuset.

Regeringens nationella strategi

Som följd av våra förslag bör regeringens nationella strategi för att förverkliga barnkonventionen i vissa stycken förändras. Strategin bör kompletteras med en plan för hur lagstiftning och tillämpning av denna bör följas upp.

Den nationella strategin bör – som en konsekvens av att regeringen i större grad preciserar sin styrning och att fokus läggs på uppföljning och utvärdering – i mindre utsträckning ställa generella krav på myndigheter och kommuner att utarbeta konsekvensanalyser eller system för att införliva ett barn-

perspektiv. Förslaget innebär att styrningen av kommunerna koncentreras till reglering, tillsyn och uppföljning och utvärdering.

Övriga konsekvenser som rör finansiering och reglering

Statskontorets förslag kan finansieras inom ramen för de under utgiftsområde 9 uppförda anslagen 15.1 Barnombudsmannen och 15.3 Insatser för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.

Enligt regeringens direktiv ska Statskontoret vid behov lämna förslag på författningsändringar. Statskontorets förslag förutsätter ändring i förordning med instruktion för ett antal myndigheter. Med tanke på att Regeringskansliet för närvarande ser över myndigheternas instruktioner har Statskontoret inte funnit det ändamålsenligt att nu lämna förslag till ändringar som rör enskilda myndigheters instruktioner.

Referenser

Internationella konventioner

FN:s konvention om barnets rättigheter (Convention on the Rights of the Child, 1989)

United Nations, Committee on the Rights of the Child, *General Comment* No. 2 (2002) and No.5 (2003)

United Nations, Committee on the Rights of the Child, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, *Concluding observations: Sweden 1999 and 2005*

Sveriges fjärde periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2002–2007

Riksdagstryck

Proposition 1989/90:107 *Om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*, bet. SoU28

Proposition 1992/93:173 *om en Barnombudsman, m.m.*, bet. SoU21

Proposition 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*, bet.1998/99: SoU6

Proposition 2001/02:96 *En förstärkt Barnombudsman*, bet. SoU17

Proposition 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, bet. UbU4

Proposition 2006/07:01 och 2007/08:01 *Utgiftsområde 9 Politikområde Barnpolitik*

Skrivelse 1999/2000:137 *Barn här och nu*, bet. 2000/01:SoU7

Skrivelse 2001/02:166 *Barnpolitiken – arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*, bet. SoU23

Skrivelse 2003/04:47 *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*, bet. SoU9

Skrivelse 2004/05:93 *Redovisning av regeringens insatser för barn och unga i statsbudgeten för år 2005*, bet. FiU32

Lagar och förordningar

Lag 1993:335 om Barnombudsman

Förordning 2002:379 med *instruktion för Barnombudsmannen*

Regeringskansliet

Ds 2002:13 *Utöandet av barns rättigheter i familjerättsprocesser*

Ds 2007:9 *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken

SOU 1991:70 *Ombudsman för barn och ungdom*

SOU 1992:54 *Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik*

SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet*

SOU 1999:65 *Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar*

SOU 2003:19 *Barns rätt till säkra och utvecklande miljöer – framtida huvudman*

SOU 2004:50 *Skolans ansvar för kränkningar av elever*

SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*

Dir. 2006:30 *Utvärdering av resultatstyrningen*

Dir. 2006:123 *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*

Dir. 2007:28 *Översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m.*

Finansdepartementet (2007) *Förslag till nya arbetsätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik*. Dnr Fi2006/2687

Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåren 2006 och 2007 avseende Barnombudsmannen*

Socialdepartementet (2005) *Medel för en förstudie om möjligheterna att inrätta ett kunskapscentrum för barnkonventionsrelaterade frågor*, regeringsbeslut 2005-03-03

Socialdepartementet (2006) *Uppdrag till Örebro universitet beträffande en verksamhet som skall erbjuda kompetensutveckling i tillämpningen av konventionen om barnets rättigheter*, regeringsbeslut 2006-03-16

Socialdepartementet (2006) *Uppdrag till Örebro universitet att erbjuda kompetens- och metodutveckling i tillämpningen av konventionen om barnets rättigheter*, regeringsbeslut 2006-07-06

Socialdepartementet (2006) *Uppdrag till Örebro universitet att anordna en nationell konferens om barnkonventionen inom den högre utbildningen*, Regeringsbeslut 2006-12-14

Socialdepartementet (2007) *Medel för att genomföra utbildningar om barnets rättigheter*, regeringsbeslut 2007-09-13

Övriga rapporter

Barnombudsmannen (2004) *Mer plats för mindre medborgare, Barnombudsmannen rapporterar BR 2004:07*

Barnombudsmannen (2007) *Redovisning av myndigheternas uppdrag och återsrapportering 2007*

Ekonomistyrningsverket (2000), *Barnperspektiv vid statliga beslut, en rapport utarbetad av Ekonomistyrningsverket på uppdrag av Barnombudsmannen*

Ekonomistyrningsverket (2003), *Att styra med generella krav i staten*, 2003:30

Riksrevisionen (2004) *Barnkonventionen i praktiken 2004:30*

Statskontoret (2005), *En effektivare jämställdhetspolitik*, 2005:1

Statskontoret (2006a), *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringssproblem*, 2006:3

Statskontoret (2006b), *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*, 2006:13

Regeringens uppdrag



STATSKONTORET Regeringskontoret Ink. 2007-U3-12 Dnr. 2007/65-5

Regeringsbeslut 1
 2007-03-08 S2007/2445/SK
 (delvis)

Socialdepartementet

Till avd..... Kontakt med..... Beslut <i>GD</i> Datum <i>13/3 07</i> Sign. <i>[Signature]</i>
--

Statskontoret
 Box 8110
 104 20 STOCKHOLM

 Översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att ge Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken. Uppdraget skall redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 31 oktober 2007.

Statskontoret beviljas högst 150 000 kronor i bidrag för konsultinsatser. Medlen ska belasta det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 15:3 Insatser för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige. Bidraget utbetalas efter rekvisition från Statskontoret. Medel som inte har använts för avsett ändamål skall återbetalas.

Skälen för regeringens beslut

*Bakgrund**Barnpolitiken*

Barnpolitiken är ett sektorsövergripande politikområde och verkar för att ett barnperspektiv integreras i samtliga politikområden som rör barn och unga. Målsättningen är att FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) skall genomsyra allt beslutsfattande som rör barn och unga upp till 18 år. En utgångspunkt för arbetet är den strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige som antogs av riksdagen 1999 (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171).

Flertalet politikområden och därmed även myndigheter är berörda av barnpolitiken och ansvarar för att inom sina verksamhetsområden integrera ett barnperspektiv utifrån barnkonventionen. Det finns också flera myndigheter som har ansvar för verksamheter och uppgifter som direkt rör barn och unga. Barnombudsmannen har det övergripande

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrator@social.ministry.se
Besöksadress Fredsgatan 8	Telefax 08-723 11 91	

ansvaret för att stödja och driva på arbetet med att genomföra samt bevaka efterlevnaden av barnkonventionen i Sverige.

Barnpolitiken som omfattar åldersgruppen 0–17 år har särskilda beröringspunkter med ungdomspolitiken vars insatser är inriktade på åldersgruppen 13–25 år. Barnkonventionen utgör även en utgångspunkt för ungdomspolitiken som fokuserar på ungdomars livssituation inom en rad olika områden såsom arbete, boende, utbildning, hälsa, fritid och inflytande. Ansvarig myndighet för genomförande av ungdomspolitiken är Ungdomsstyrelsen.

Barnombudsmannens uppdrag och organisation

Barnombudsmannen inrättades den 1 juli 1993 och verksamheten regleras i lag (1993:335) om Barnombudsman. En översyn av Barnombudsmannens verksamhet (SOU 1999:65) resulterade i lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2002 och som innebar att såväl myndighetsrollen som ombudsmannarollen förstärktes och tydliggjordes.

Barnombudsmannen har till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt barnkonventionen. I ombudsmannens företrädarroll ingår emellertid inte att företräda enskilda barn och unga eller att handlägga ärenden som rör enskilda fall. Barnombudsmannen har också till uppgift att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen och därvid särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med konventionen. Vidare har Barnombudsmannen vissa rättsliga befogenheter att uppmana förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting att lämna uppgifter om åtgärder som vidtagits för att förverkliga barnkonventionen i den egna verksamheten och kalla dessa till överläggningar.

Barnombudsmannen är således både en ombudsman som skall företräda barns och ungas rättigheter och intressen i samhället, bl.a. genom att delta i den allmänna debatten och bedriva opinionsbildning, och en myndighet underställd regeringen med uppgift att utifrån regeringens barnpolitik driva på, stödja och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen i kommuner, landsting och myndigheter. Som ombudsman står det Barnombudsmannen fritt att prioritera såväl arbetssätt som frågor. Som myndighet regleras Barnombudsmannens närmare verksamhet och inriktning huvudsakligen genom de årliga regleringsbrev.

Det finns en grundläggande skillnad mellan Barnombudsmannen och övriga tematiska ombudsmän. De senare arbetar i huvudsak utifrån olika diskrimineringslagstiftningar och handlägger enskilda ärenden där personer upplever sig diskriminerade utifrån någon av diskrimineringsgrunderna.

Riksrevisionens granskning av det strategiska barnkonventionsarbetet
Riksrevisionen har granskat om regeringen och de statliga myndigheterna har följt den ovan nämnda nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen samt även bedömt regeringens information till riksdagen. Riksrevisionen konstaterar bl.a. att åtskilliga åtgärder har vidtagits för att förverkliga konventionen och den av riksdagen antagna strategin, men att många åtaganden återstår att infria och att effekterna av vidtagna åtgärder hittills är relativt begränsade. Mot bakgrund av granskningen har Riksrevisionen i sin rapport *Barnkonventionen i praktiken* (RIR 2004:30) lämnat ett antal rekommendationer till regeringen. Riksdagen har mot bakgrund av granskningen bifallit en framställan från Riksrevisionens styrelse där riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag om mer precisa mål knutna till strategin samt att regeringen förbättrar sin redovisning av utfallet i förhållande till strategin (bet. 2005/06:SoU5, rskr. 2005/06:137).

Annat pågående arbete

Regeringen genomför för närvarande flera initiativ inom ramen för den statliga förvaltningspolitiken. I budgetpropositionen för 2007 anger regeringen att den statliga myndighetsstrukturen har blivit komplicerad och svåröverskådlig. En kommitté har därför tillsatts för att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (Fi 2006:08, dir. 2006:123). Kommittén skall bl.a. redovisa förslag till åtgärder som kan genomföras på kort sikt för att begränsa myndigheters opinionsbildande verksamhet och komma tillrätta med problemen med små myndigheter.

Mot bakgrund av Diskrimineringskommitténs betänkande, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (SOU 2006:22), anger regeringen i budgetpropositionen för 2007 att de ombudsmän vars uppdrag vilar på diskrimineringslagstiftning skall läggas ned och ersättas av en gemensam ombudsmannaorganisation. Diskrimineringskommitténs betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Behovet av en översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken

Regeringen är ytterst ansvarig för Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. För ett framgångsrikt genomförande av regeringens barnpolitik krävs såväl en ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektiva verktyg.

Barnombudsmannen har en nyckelroll i arbetet med att genomföra barnkonventionen i Sverige. Den nya lagstiftningen för Barnombudsmannen har nu varit i kraft i drygt fyra år. Utvecklingen har visat att det fortfarande finns vissa svårigheter i att sammanföra ombudsmanna- och myndighetsrollerna inom en och samma organisation. De bygger bl.a. på olika principer för regeringens styrning och innebär gränsdragningsproblem vilket i sin tur skapar en otydlighet om vem Barnombudsmannen företräder i olika sammanhang. Barnombudsmannen har även

pekat på att det bl.a. skapas en obalans i resursfördelning och prioritering vilket påverkar ombudsmannens handlingsutrymme. FN:s barnrättskommitté har också uppmärksammat problematiken och har vid två tillfällen uttryckt oro över ombudsmannens självständighet i förhållande till regeringen.

Mot bakgrund av de brister som finns i nuvarande organisering av Barnombudsmannen bör myndighetsstrukturen inom barnpolitiken ses över. Detta bör också ske mot bakgrund av Riksrevisionens granskning (RIR 2004:30) och de undersökningar genomförda av Barnombudsmannen som visar på brister i tillämpningen av barnkonventionen på statlig och kommunal nivå.

Uppdraget

Statskontoret skall lämna förslag på den mest effektiva och ändamålsenliga myndighetsstrukturen för att genomföra regeringens barnpolitik och tillvarata barns och ungas rättigheter och intressen i samhället. I översynen skall ingå att överväga hur såväl insatser som styrmedel kan effektiviseras för att få ett ökat genomslag för barnkonventionen på statlig och kommunal nivå. Översynen skall bedrivas utifrån de åtaganden som följer av barnkonventionen och de mål och uppgifter som riksdagen slagit fast för barnpolitiken.

En utgångspunkt för uppdraget är att se över Barnombudsmannens uppdrag som ombudsman samt den myndighetsverksamhet som ombudsmannen bedriver. Statskontoret skall i det sammanhanget även uppmärksamma frågor utanför Barnombudsmannens verksamhet som rör barns och ungas rättigheter och intressen och där det finns behov av samordning. Utifrån detta skall Statskontoret föreslå hur barnpolitiken bör styras och organiseras samt analysera för- och nackdelar med olika alternativ.

Statskontoret skall lämna erforderliga författningsförslag. Statskontoret skall redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram av förändrade uppgifts- och ansvarsförhållanden. Detta omfattar även förslag till finansiering samt övriga ekonomiska konsekvenser.

Statskontoret skall samråda med Barnombudsmannen samt andra berörda aktörer. Vidare skall Statskontoret hålla sig informerad om den fortsatta beredningen av Diskrimineringskommitténs betänkande (SOU 2006:22). Statskontoret skall samråda med Kommittén om översyn av

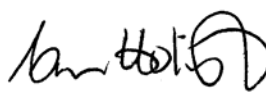
den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) innan slutredovisning sker.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2007.

På regeringens vägnar



Göran Hägglund



Anna Holmqvist

Kopia till

Barnombudsmannen
Statsrådsberedningen
Finansdepartementet/F
Finansdepartementet/BA
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/IM, D, UNG
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/Ekonomi
Regeringskansliets internrevision
Riksrevisionen
Ekonomistyrningsverket
Riksgäldskontoret
Socialutskottet
Finansutskottet

Genomförande av uppdraget

Genomgång av litteratur och uttalanden

Vi har tagit del av tidigare utredningar och regeringens och riksdagens ställningstaganden om Barnombudsmannen och arbetet med att förverkliga barnkonventionen. Vi har också analyserat Barnrättskommitténs generella uttalanden och särskilda bedömningar av Sveriges genomförande.

Vidare har vi tagit del av Barnombudsmannens olika rapporter och uppföljningar.

Intervjuer och möten

Vi har träffat företrädare för Barnombudsmannen och berörda myndigheter och aktörer.

Statskontoret har mött Barnombudsmannen vid tre tillfällen. Vid ett av dessa har också Statskontoret informerat de anställda om utredningsarbetet och de preliminära ställningstaganden som Statskontoret gjort.

Som ett led i utredningsarbetet anordnade vi ett särskilt möte den 24 augusti 2007 med ett urval myndigheter och företrädare för Barnkonventionssamordningen inom Socialdepartementet. Syftet med detta möte var att diskutera problem med nuvarande myndighetsstruktur och vilka utgångspunkter som bör ligga till grund för regeringens styrning.

Ett möte med företrädare för ett färre antal myndigheter ägde rum den 23 oktober 2007 för att diskutera erfarenheter av kravet på barnkonsekvensanalyser.

I syfte att stämma av utredningsarbetet har vi också haft möten med företrädare för Barnkonventionssamordningen på Socialdepartementet.

Vidare arrangerade Statskontoret ett möte med företrädare för tre frivilligorganisationer och stiftelsen Allmänna barnhuset den 8 oktober 2007. Vid detta möte fick organisationerna ta del av Statskontorets överväganden och möjlighet att lämna synpunkter på de olika alternativ som återfinns i Statskontorets förslag.

Genomgång av viss lagstiftning

För att belysa frågan om hur det enskilda barnet företräds har vi anlitat lagman Pia Johansson och jur. stud. Tatiana Tolstoy Kongstad. De har haft i uppdrag att göra en genomgång av respekten för barnets åsikt och barnets rätt att bli hörd i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet. I uppdraget ingick också att bedöma vilka åtgärder som bäst

kan tillgodose barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen inom de undersökta områdena. Genomgången återfinns i bilaga 3.

Samråd med andra utredningar och pågående beredningsarbete

Statskontoret har i enlighet med regeringens direktiv samrått med Barnombudsmannen och andra berörda aktörer.

Vi har redovisat våra slutsatser och förslag för Barnombudsmannen. Vi har även redovisat våra slutsatser och förslag för Förvaltningskommitténs sekretariat (Dir. 2006:123). Vi har träffat företrädare för Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) vid två tillfällen för att få information om den pågående beredningen av en samlad lagstiftning och organisation beträffande diskriminering och redovisa våra slutsatser. Vi har också överlagt med den särskilde utredare som har sett över myndighetsstrukturen inom skolväsendet (Dir. 2007:28).

Myndigheter och aktörer som deltagit i intervjuer och möten

Myndigheter

Barnombudsmannen	Lena Nyberg, Barnombudsman Kjell Gustafsson, kanslichef
Försäkringskassan	Carin Wolf, Samordnare, enheten för barn- och familj. Försäkringskassans huvudkontor
Migrationsverket	Barbro Bolinder, expert, barn Verksamhetsområde asyl
Riksrevisionen	Tony Angleryd, revisionsdirektör
Socialstyrelsen	Håkan Ceder, överdirektör Ingegerd Palm, verksamhetscontroller
Socialdepartementet	Tarja Birkhoff, kansliråd Anna Holmqvist, departementssekreterare
Statens folkhälsoinstitut	Sven Bremberg, ansvarig för hälsofrågor som rör barn och ungdom

Myndigheter

Statens skolverk

Ragnar Eliasson, biträdande general-
direktör
Ingegerd Hillborn, chefsjurist
Anna Westerholm, avdelningschef
Britt-Inger Stoltz, undervisningsråd
Lars Arrhenius, Barn- och elevombud

Ungdomsstyrelsen

Inger Ashing, chef för verksamhets-
området nationell och kommunal
ungdomspolitik.

Örebro universitet

Anders Bro, föreståndare Barnrätts-
akademin
Jens Schollin, prorektor (telefon-
intervju)

Övriga

Allmänna barnhuset

Bodil Långberg, kanslichef

BRIS

Göran Harnesk, generalsekretare
Olof Hulphers, jurist
Martin Höög, kommunikationsansvarig

Rädda Barnen

Lars Carlsson, chef Sverigeprogrammet
Eva Svedling, Sverigeprogrammet

Örebro kommun

Solveig Sollerman, samordnare för
Partnerskapet Föregångskommuner för
barnkonventionens genomförande

Sveriges kommuner och
landsting, SKL

Thomas Rostock, Sofia Larsson, Sara
Roxell, Gigi Isacson

Sörmlands läns landsting

Monica G. Wallin, strateg för barn-
rättsfrågor

Unicef Sverige

Christina Heilborn, barnrättsjurist

Respekten för barnets åsikt och barnets rätt att bli hörd i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet

Av Pia Johansson och Tatiana Tolstoy Kongstad

1 Barnets rätt att fritt uttrycka sin åsikt

1.1 Bakgrund

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) efter beslut i riksdagen den 21 juni 1990 utan att reservera sig på någon punkt (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28). Genom detta har Sverige förbundit sig att följa konventionens bestämmelser.

Arbetet med att förverkliga barnkonventionen sker huvudsakligen inom ramen för barnpolitiken. Barnpolitikens mål är att barn och unga ska respekteras, ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Målen är sektorsövergripande och berör flera politikområden. Det innebär att regeringen på ett strategiskt plan initierar, driver på och samordnar insatser och processer med målet att barnkonventionen, och dess intentioner, ska beaktas i alla politiska beslut och alla samhällsverksamheter som rör barn upp till 18 år.

Med utgångspunkt i barnkonventionen är principerna i barnpolitiken att inget barn får diskrimineras på grund av härkomst, kön, religion, funktionshinder eller andra liknande skäl; barnets bästa ska vara vägledande vid allt beslutsfattande och vid alla åtgärder som rör barn och unga; barn ska tillåtas att utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar; barn och unga ska ges möjlighet att framföra och få respekt för sina åsikter i frågor som berör dem.

Det strategiska arbetet för att förverkliga barnkonventionen innefattar bland annat åtgärder för att höja medvetenheten och kunskapen om tillvägagångssätt och metoder för att låta barn komma till tals i beslut som rör dem. Detta arbete bedrivs av bland annat Barnombudsmannen och genom regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheter.

Som ett exempel kan nämnas de utbildningsinsatser som för närvarande pågår inom Sveriges domstolar. Under hösten erbjuds alla domare inom ramen för den återkommande domarutbildningen kurser, vars syfte är att fördjupa

deltagarnas kunskap och förståelse utifrån ett barnperspektiv. Målet är att utifrån kraven i Barnkonventionen lyfta fram barnperspektivet och förse domare med god kompetens inom barnfrågor, vilket ska mynna ut i en ökad rättssäkerhet för barn. Vidare startade Domstolsverket våren 2007 ett specialiseringsprojekt för domare inriktat på familjerättsliga frågor. Projektet omfattar en grupp om 25 domare. Projektet beräknas pågå i tre år med ett återkommande seminarium per termin samt studiebesök på Barnahus, Nationellt Kunskapscentrum i Uppsala m.m. Målet är att öka effektiviteten, höja rättssäkerheten samt stärka rättstryggheten i mål och ärenden av familjerättslig karaktär. Strategin är att utifrån domarnas kompetensutvecklingsbehov i familjerättsliga frågor, skapa och genomföra en utbildningsserie vars forum ska främja kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte mellan domarkollegor och rättskedjans övriga aktörer. Utifrån denna samlade kunskap ska ett domstolsövergripande nätverk av domare med specialkunskaper i familjerätt skapas och därefter fungera som en kunskapsbank i regionen.

Barnombudsmannen har genom lagen (1993:335) om Barnombudsman en nyckelroll i det strategiska arbetet med att förverkliga barnkonventionen och ska vara en föregångare avseende kunskaps- och metodutveckling om hur konventionen kan förverkligas och genomföras.

1.2 Respekten för barnets åsikter

En av barnkonventionens grundläggande princip är respekten för barnets åsikter i artikel 12.

1. Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

2. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

Artikeln innehåller två delar – dels en allmän rätt för barn att komma till tals i alla frågor som rör dem själva, dels en särskild rätt för det enskilda barnet att bli hörd och respekterad i frågor som direkt rör honom eller henne. Svensk lagstiftning har anpassats och utvecklats för att uppfylla konventionens krav. Principen om att bli hörd finns numera reglerad i de allra flesta lagar som rör barn, som exempelvis föräldrabalkens regler om vårdnad, boende och umgänge samt adoption, socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om unga och i rättegångsbalkens regler om förhör m.fl.

Rätten att bli hörd har aktualiserat frågan om talerätt för barn, dvs. rätten att vara part i en rättegång rörande den ifrågavarande saken. Normalt innefattar talerätten en rätt att starta en process (initiativrätt), att föra sin talan inför rätten (argumentationsrätt) och att överklaga (klagorätt). Talerätten kan dock inskränkas till en argumentationsrätt och klagorätt.

Endast om det framgår av lag har barn under 18 år talerätt. Barnkonventionen ställer dock inget krav på att barn ska ha talerätt.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har den 30 mars 2005 i samband med sin granskning av Sveriges tredje rapport om åtgärder och framsteg för att genomföra barnkonventionen välkomnat de olika program och lagändringar som syftar till att stärka barnets rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som berör det och garantera dess rättmätiga betydelse. Det gäller exempelvis de så kallade ungdomsråden och barnets rätt att höras i rättegångsförfaranden samt i frågor som rör skolan. Kommittén är dock fortfarande bekymrad över att en del barn och ungdomar, trots dessa avsevärda framsteg, inte känner att de har något verkligt inflytande i frågor som rör deras tillvaro i samhället. Kommittén rekommenderade att Sverige (a) garanterar att de administrativa beslut liksom andra beslut som är relevanta för barnet innehåller information om hur barnets åsikter inhämtades, i vilken utsträckning barnets åsikter accepterades och varför, (b) överväger att ge lämplig assistans till barn i konfliktfyllda tvister i vårdnad och umgänge.

1.3 Uppdraget

Ett antal artiklar i barnkonventionen syftar till att ge flickor och pojkar ett särskilt skydd i situationer där barnet är särskilt utsatt och sårbart. Denna rapport avser dels att översiktligt redovisa hur barn som befinner sig inom den sociala barn- och ungdomsvården, barn som är utsatta för och delaktiga i brott samt barn i vårdnads-, boende- och umgängesprocesser i lagstiftning och rättstillämpning tillförsäkrats rätten att bli hörda och få respekt för sina åsikter dels utifrån FN:s kommitté för barnets rättigheter rekommendation att Sverige bör överväga att ge Barnombudsmannen behörighet att utreda individuella klagomål.

2 Barnets rätt att komma till tals och bli respekterad

2.1 Barn inom den sociala barn- och ungdomsvården

Barnet är part

Ett barn är, oavsett ålder, part i ett ärende enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga som rör honom eller henne. Ett barn under 15 år är inte processbehörigt utan företräds av ställföreträdare, som representerar barnet och för talan i dess namn. Enligt 39 § i sistnämnda lag ska offentligt biträde förordnas för den unge om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Till offentligt biträde förordnas enligt huvudregel advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå.

Enligt 11 kap. 10 § socialtjänstlagen och 36 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga har ett barn som fyllt 15 år talerätt, dvs. rätt att självt föra sin talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och att söka stöd enligt socialtjänsten. Om den underårige fyllt 15 men inte 18 år, är både vårdnadshavarna och barnet parter. När den unge fyllt 18 år är han eller hon ensam part. Den som enligt 39 § samma lag är förordnad som offentligt biträde för barn under 15 år är, utan att vara biträde för vårdnadshavaren, är utan särskilt förordnande den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Barn saknar dock initiativrätt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och kan alltså inte väcka talan om att bli ställd under tvångsvård. En socialnämnd anses, enligt 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, ha en exklusiv rätt att hos länsrätt ansöka om beredande av vård av barn enligt denna lag. Detta hänger samman med att socialnämnden har en omfattande utredningsskyldighet enligt både socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det nu anförda kan enligt Regeringsrätten i rättsfallet RÅ 2006 ref. 10 inte utgöra stöd för att ett barn inte skulle ha rätt att överklaga en dom som innebär avslag på nämndens ansökan. Regeringsrätten har i rättsfallet tillerkänt ett barn, som är under 15 år, rätt att genom sin ställföreträdare överklaga länsrätts dom att avslå socialnämnds ansökan om att barnet ska beredas vård enligt 2 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Barnet i utredningen

Barn som är yngre än 15 år bör höras om det är till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det. Detta framgår av 11 kap. 10 § andra stycket socialtjänstlagen och 36 § tredje stycket lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Enligt 1 § 6 stycket sistnämnda lag ska den

unges inställning så långt möjligt klarläggas och hänsyn tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad.⁴⁴

Socialtjänsten har ett övergripande ansvar för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialtjänsten ska arbeta uppsökande och förebyggande. Den ska vidare utreda barns behov av skydd och stöd när det kan finnas behov av åtgärder från nämndens sida. En sådan utredning bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga (SOSFS 2006:12) ha en klar inriktning på barnets situation, hans eller hennes behov och hur dessa tillgodoses.

Enligt samma råd bör handläggaren träffa barnet såväl enskilt som tillsammans med vårdnadshavaren för att, genom samtal eller observationer, bilda sig en uppfattning om barnets situation. Barnet bör vidare, med hänsyn till hans eller hennes ålder och mognad, få relevant information om de beslut om insatser som fattas. Barn som placeras utanför det egna hemmet bör vid återkommande tillfällen informeras om orsaken till placeringen. Om en utredning avslutas utan beslut om insats kan socialnämnden bland annat komma överens med barnet om en uppföljande kontakt.

Socialnämnden ska noga följa vården av ett placerat barn. Handläggaren bör ha personlig kontakt med barnet minst en gång i halvåret. Vissa exempelvis yngre barn, kan behöva en tätare kontakt. Kontakten bör också vara tätare i början av en placering.

Socialstyrelsen har år 2006 gett ut en handbok "Barn och unga i socialtjänsten – Utreda, planera och följa upp beslutade insatser". Syftet med boken är att ge vägledning till socialtjänsten att utreda, planera och följa upp beslutade insatser för barn och unga i socialtjänsten. Den behandlar bland annat utredningsmetodik och hur samtal med barn förs. År 2004 utkom Socialstyrelsen med en kunskapsöversikt "Samtal med barn inom socialtjänsten" som syftar till att ge eftertanke och göra det lättare för personal inom socialtjänsten att samtala med barn.

Det finns i dag inget lagligt stöd för socialtjänsten att, mot vårdnadshavarnas samtycke, ha samtal med ett barn, om detta inte har nått sådan ålder och mognad att det är tillräckligt med hans eller hennes samtycke. Det finns dock ett förslag om en sådana rätt.

⁴⁴ Prop. 2002/03:53, bet. 2002/03:SoU15, rskr. 2002/03:225, SFS 2003:406.

2.2 Barn som utsatts för eller är delaktiga i brott

Barnet som brottsoffer är part

Barnet är som brottsoffer part i mål om skadestånd med anledning av brott. Dock är barnet inte processbehörigt utan företräds av ställföreträdare, oftast vårdnadshavarna, som representerar barnet och för talan i dess namn.

Särskild företrädare för barn och målsägandebitråde

När det finns anledning att anta att ett brott som kan föranleda fängelse har begåtts mot någon som är under 18 år, ska en särskild företrädare för barnet förordnas för barnet om en vårdnadshavare misstänks för brottet, eller det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt⁴⁵. I övrigt företräds barnet av sin vårdnadshavare. Lagen syftar till att underlätta möjligheterna att få till stånd adekvata polis- och socialutredningar när det misstänks att ett barn utsatts för brott men vårdnadshavaren inte vill medverka vid utredning av brottsmisstanken.

När förundersökning har inletts ska ett målsägandebitråde förordnas för målsäganden i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde, brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde.

Målsägandebiträdets allmänna uppgift är att vara ett stöd för den unge både juridiskt och personligt. Målsägandebiträdet får dock inte överta någon uppgift som ankommer på vårdnadshavaren. En särskild företrädare för barn utför delvis samma uppgifter som ett målsägandebitråde. En väsentlig skillnad är att denne inte behöver någon fullmakt utan har möjlighet att verka på egen hand. Företrädaren beslutar om samtycke till läkarundersökning, polisförhör med barnet, skadeståndstalan och andra frågor som kan bli aktuella under utredningen och rättegången.

Till särskild företrädare för barn och målsägandebitråde förordnas enligt huvudregeln en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå.

Barnet under förundersökningen

Reglerna om förundersökning är generellt hållna och gör inte någon egentlig skillnad mellan barn och vuxna. Under förundersökningen kan förhör hållas med var och en som kan antas lämna uppgifter som är av betydelse för utredningen. För att förhör ska kunna hållas med ett barn kallas barnet genom

⁴⁵ 1 § lag (1999:997) om särskild företrädare för barn.

vårdnadshavaren eller genom den särskilde företrädaren för barn, om en sådan är förordnad. Om ett barn uppnått tillräcklig ålder och mognad behöver kallelser till förhör och läkarundersökningar m.m. inte ske genom vårdnadshavarna. En femtonårig bör kunna kallas personligen.

Om den som hörs är under 15 år, bör den som har vårdnaden om honom vara närvarande vid förhöret, om det kan ske utan men för utredningen. I förundersökningskungörelsen (1947:948) finns vidare bestämmelser om förhör med barn. Förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, ska planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Särskild varsamhet bör iakttas om förhöret rör sexuallivet. Det bör vidare noga tillses att uppseende inte väcks vid förhöret. Detta får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör får inte äga rum fler gånger än som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa och förhöret bör hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften.⁴⁶ Är utsaga av barn av avgörande betydelse för utredningen, bör, om det är av vikt med hänsyn till barnets ålder och utveckling samt brottets beskaffenhet, någon som äger särskild sakkunskap i barn- eller förhörpsykologi biträda vid förhöret eller yttra sig angående värdet av barnets utsaga. Om barnet är under 15 år eller av olika skäl inte kan förväntas medverka vid rättegången ska förhöret spelas in på video. Innan ett barn hörs är det viktigt att förhørsledaren informerar sig om barnets utvecklingsnivå och språkanvändning, levnadsförhållanden och familjerelationer.

Barnet som lagöverträdare är part

En misstänkt får enligt 21 kap. 1 § rättegångsbalken själv föra sin talan. Är den misstänkte omyndig får den som har vårdnaden om honom eller henne också föra talan för den omyndige.

Unga som är under 15 år är inte straffmyndiga enligt 1 kap. 6 § brottsbalken. Om de begår brott kan de inte straffas och någon förundersökning ska således inte inledas. Det är främst socialtjänsten som har ett ansvar för att samhället vidtar lämpliga åtgärder i en sådan situation. Det finns dock möjligheter att under begränsade förutsättningar utreda brott som begåtts av barn under 15 år med stöd av 31 § lagen (1964:167) om särskilda bestämmelser om vård av unga lagöverträdare. Så får ske om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge, om det behövs för att klarlägga om någon som fyllt 15 år har deltagit i brottet, om det behövs för att efterforska gods som åtkommit genom brottet, eller om det annars är av särskild vikt att en utredning kommer till stånd. Har den unge inte fyllt 12 år får en utredning inledas om det finns synnerliga skäl.

⁴⁶ FuK 17 och 18 §§.

Under vissa omständigheter kan en domstol pröva om ett barn begått en brottslig gärning vid en så kallad bevistalan med stöd av lagen (1964:167) om särskilda bestämmelser om vård av unga lagöverträdare. Vid en sådan talan ska bestämmelserna beträffande allmänt åtal för brott, för vilket inte föreskrivits fängelse i mer än ett år tillämpas. Detta innebär att offentlig försvarare i praktiken alltid bör förordnas i sådana situationer. Vid polisutredning har i normalfallet en person under 15 år som utreds såsom misstänkt för brott inte rätt till försvarare eller juridiskt biträde. Detta gäller oavsett den brottslighet som utreds. Numera ska dock domstolen efter ansökan av åklagare eller vårdnadshavare förordna ett juridiskt biträde för den unge om det finns synnerliga skäl.

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns bestämmelser om mål och ärenden om brott när förövaren är under tjuogoett år. I övrigt gäller rättegångsbalkens bestämmelser.

Offentlig försvarare

Vid talans förberedande och utförande får den misstänkte biträdas av en försvarare. Är den misstänkte under 18 år utser vårdnadshavaren försvarare. För en misstänkt som inte fyllt 18 år ska en offentlig försvarare förordnas om det inte är uppenbart att den misstänkte saknar behov av försvarare.

Barnet i utredning om personliga förhållanden

Om den som misstänks för brott är under 18 år ska åklagaren begära yttrande från socialnämnden, innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan. Socialnämnden kallar den unge och dess vårdnadshavare till samtal. Vid mötet talar man om hur den unge har det hemma, i skolan, på fritiden och dess personliga utveckling. Har barnet eller familjen behov av stöd och hjälp försöker socialtjänsten hitta lämplig sådan. I yttrande till tingsrätten föreslår socialnämnden lämplig påföljd och åtgärd för den unge. Yttrandet eller ett yttrande enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. ligger sedan till grund för domstolens val av påföljd.

Barnet och beviskravet

För en fällande dom i brottmål förutsätts att domstolen genom den samlade utredningen finner att det ha blivit ställt utom rimligt tvivel att den tilltalade har gjort sig skyldig till vad som lagts honom eller henne till last. I den mån ansvarspåståendet grundar sig på målsägandens uppgifter ska för att bevisningen ska vara tillräcklig för en fällande dom stödbevisning läggas fram, se rättsfallen NJA 1991 s. 83, 1992 s. 446 samt 2005 s. 712.

I åklagarmyndighetens handbok Handläggning av övergrepp mot barn, 2007, har det konstaterats att Högsta domstolen har beviljat resning i några mål som rör sexuella övergrepp mot barn. Vidare framgår följande. Allmänt sett har det varit fråga om situationer där målsäganden ändrat sina uppgifter och bevisningen varit av sådant slag att den vid en bedömning i efterhand

inte ansetts tillräcklig. För att undvika sådana situationer måste kvaliteten på förundersökningarna vara hög. Materialet måste vara av sådan kvalitet att det även efter lång tid efter det att förundersökningen avslutats håller för en förnyad granskning. Detta ställer särskilda krav på utredningsmetodik framför allt när det gäller inhämtande av bevisning och dokumentation. Den centrala bevisningen i form av målsägandens uppgifter måste stödjas av annan bevisning som kan verifiera de uppgifter målsäganden lämnat och denna dokumentation måste vara sådan att man även vid granskning i efterhand, efter längre eller kortare tid, kan lägga fast händelseförloppet.

2.3 Barn i vårdnads-, boende- och umgängesprocesser

Barnet har inte talerätt

Det är föräldrarna som har talerätt i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Talan kan väckas av en av föräldrarna eller båda. I samband med mål om äktenskapsskillnad får rätten utan yrkande anförtro en av föräldrarna ensam vårdnad om gemensam vårdnad är uppenbart oförenlig med barnets bästa. Framkommer det i mål om vårdnad eller äktenskapsskillnad att en förälder gör sig skyldig till missbruk, försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara så ska rätten ex officio besluta om ändring av vårdnaden. I sådana mål har även socialnämnden talerätt.

Barnet i utredningen

Barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av barnets bästa ska enligt 6 kap. 2a§ föräldrabalken hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av barnets mognad och ålder. Rätten ska enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Om det behövs får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att verkställa detta. Om det inte är olämpligt ska den som verkställer utredningen försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag på beslut. Barn får höras inför rätten om det finns särskilda skäl för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras.

Den som gör en utredning i mål om vårdnad, boende och umgänge ska, om det inte är olämpligt, söka klarlägga barnets inställning och redovisa den för domstolen (6 kap. 19 §). Innan socialnämnden lämnar så kallad snabbupplysningar till domstolen ska den, om det är lämpligt, höra barnet, 6 kap. 20 § 2 st föräldrabalken.

Socialstyrelsen utfärdade år 2003 allmänna råd om socialnämndens handläggning av vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge (SOSFS 2003:14). Av råden framgår bland annat följande. I en utredning om vårdnad, boende och umgänge bör utredare alltid träffa barnet både enskilt och tillsammans med respektive förälder. Syftet bör vara att lära känna barnet,

bedöma barnets utveckling och mognad, bedöma hur barnet mår och bedöma samspelet med och anknytningen till föräldrarna. Utredaren bör ge barnet tillfälle att berätta eller på annat sätt åskådliggöra hur det ser på sin situation. Om det inte är olämpligt ska utredaren söka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten. Utredaren bör inte pressa barnet att lämna synpunkter eller att ta ställning i sak. Utredaren bör vidare anpassa samtalens innehåll och längd till barnets ålder och mognad. Om det är lämpligt ska barnet informeras om vad utredare kommit fram till i utredningen. Utredaren bör vidare kontakta referenspersoner som känner barnet väl utifrån en professionell relation och som genom sin yrkeskunskap om barn kan ge viktiga upplysningar om barnet. Kontakten med referenspersonen bör inriktas på barnets fysiska och psykiska hälsa och utveckling, referenspersonens bild av relationer och samspel mellan barnet och föräldrarna och referenspersonens kontakt med föräldrarna.

I utredningsrapporten bör utredaren redovisa bland annat antalet samtal med föräldrar och barn, när samtalen ägde rum samt i vilka konstellationer och vilka referenspersoner utredaren valde att kontakta och varför. Utredaren bör kortfattat beskriva de yttre förhållandena under vilka barnet lever. Även barnets fysiska och psykiska hälsa samt omsorgsbehov bör redovisas. Utredaren bör också sammanfatta uppgifterna om barnet från föräldrarna, referenspersoner och från barnet självt. Om utredaren inte haft någon kontakt eller något samtal med barnet, bör anledningen till det redovisas. Om det inte varit lämpligt att klarlägga barnets inställning bör det liksom skälen för detta anges. I sin bedömning bör utredaren, med beaktande av eventuella riktlinjer från rätten, redovisa sin bedömning av bland annat barnets känslomässiga anknytning och relation till respektive förälder och innebörden och vikten av barnets inställning. Efter avslutad utredning och när rätten meddelat dom bör utredaren erbjuda barnet ett uppföljningssamtal.

När det gäller snabbupplysningar ges rekommendationen att utredaren alltid bör ha ett samtal med föräldrarna. Samtalet bör handla om barnets situation, föräldrarnas möjlighet att samverka och vilka möjliga lösningar av tvisten föräldrarna ser. På grund av vad som kommit fram vid samtalet bör utredaren bilda sig en uppfattning om det, utifrån barnets ålder och mognad, är lämpligt att även tala med barnet. Om bedömningen görs att det inte är lämpligt att höra barnet, bör orsaken till detta redovisas för domstolen.

I motiven till lagändringen den 1 juli 2006 (prop. 2005/06:99 s. 46) konstateras att barnsamtal normalt förekommer från det att barnet är sex år. I många kommuner förs samtal även med yngre barn. De mindre barnens situation belyses genom att utredaren träffar barnet vid hembesök hos var och en av föräldrarna och med exempelvis förskolepersonal.

Hänsyn till barnets åsikt i rättstillämpningen

Vilken vikt lägger då domstolen vid barnets åsikter? Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1995 s. 398 vid val av vårdnadshavare tagit hänsyn till ett 13-årigt barns bestämda vilja. Högsta domstolen uttalade att Maria, som då uppnått en ålder av 13 år och hade en mognad som motsvarade hennes ålder vid åtskilliga tillfällen klart och otvetydigt förklarat att hon önskade att fadern skulle ha vårdnaden om henne. Även om faderns lämplighet kunde ifrågasättas menade Högsta domstolen att en lösning enligt Marias bestämda vilja inte kunde antas medföra fara för hennes hälsa eller utveckling på det sätt som sägs i 6 kap. 7 § föräldrabalken.

Hovrätterna har i två refererade fall efter Högsta domstolens avgörande år 1995 tagit ställning till vilket inflytande barn ska ha i frågor om vårdnad. I RH 1998:2 tog hovrätten vid valet av vårdnadshavare för ett 11 årigt barn hänsyn till dennes bestämda vilja. I RH 1999:74 var frågan om vem av föräldrarna som skulle anförtros vårdnaden om Angelica, 10 år. Flickan hade under de senaste fyra åren bott hos modern, som under denna tid saboterat faderns umgänge med dottern. Hovrätten uttalade att alldeles oavsett vilken betydelse som, det med hänsyn till Angelicas ålder och mognad, kunde bära fästas vid hennes egen vilja fanns det inte någon grund för att anta annat än att hon önskade ha en god kontakt med sin far. Då modern utan godtagbara skäl hade motarbetat umgänge överflyttades vårdnaden om Angelica till fadern. Flickan hade inte framfört något klart ställningstagande och i enlighet med tidigare praxis togs ingen hänsyn till flickans viljetryningar.

3 Rätten att komma till tals i det strategiska barnkonventionsarbetet

Regeringen har ansvaret för att genomföra barnkonventionen

Det är Sverige som stat, och ytterst regeringen, som är ansvarig för åtagandena enligt barnkonventionen. Sverige företräds av regeringen. Genom att ratificera konventionen har Sverige åtagit sig att ha ett system som garanterar att alla offentliga myndigheter och andra organ inom sin respektive ansvarsområden fullföljer de förpliktelser som Sverige som stat har iklätt sig. Strategin kräver insatser på nationell, regional och lokal nivå.

Genomförandet ställer särskilda krav på styrning från regeringens sida. För att möjliggöra en effektiv styrning bör ansvars- och uppgiftsfördelningen vara tydlig. Eftersom vissa frågor är tvärssektoriella, krävs samordning och dialog. Vidare bör uppdrag och mål följas upp, utvärderas och utmyнна i prioriteringar och handlingsplaner.

FN:s barnrättskommittés rekommendation om respekt för barnets åsikter

Barnrättskommittén är bekymrad över att en del barn och ungdomar inte känner att de har något verkligt inflytande i frågor som rör deras tillvaro i samhället. Kommittén rekommenderade att Sverige bland annat ska garantera att de administrativa beslut liksom andra beslut som är relevanta för barnet innehåller information om hur barnets åsikter inhämtades, i vilken utsträckning barnets åsikter accepterades och varför.

En bärande princip i Barnkonventionen är att vid alla åtgärder som rör barn, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Det gäller vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Vid alla beslut och andra åtgärder som rör barn ska det finnas ett tydligt barnperspektiv. Utgångspunkten för barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Att ha ett barnperspektiv vid beslutsfattandet innebär att man försöker förstå barnet och ta reda på hur barnet uppfattar sin situation och eventuella förändringar. Det handlar också om att analysera vilka följder olika beslutsalternativ kan få för barnet. I detta ingår att lyssna på barnet och respektera det som en individ med egna uppfattningar. Därmed är det inte sagt att barnets åsikter alltid måste följas. Det är i sista hand beslutsfattaren som utifrån rättsregler och rättstillämpning, sina kunskaper och erfarenheter fattar beslut och tar ansvar för det.

Vid en översiktlig genomgång av vår lagstiftning som särskilt rör barn kan konstateras att det enskilda barnet har en rätt att höras och att barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För att garantera lagstiftningens syfte har denna följts upp med följdförfattningar, allmänna råd och rekommendationer. Där det fortfarande brister pågår lagstiftningsarbeten och arbeten med att komplettera allmänna råd och utfärda nya riktlinjer. Vidare pågår utbildningsinsatser och annat stöd till dem som utreder, bereder och handlägger frågor rörande barn.

Domar och beslut som rör barn ska liksom alla andra avgöranden innehålla skäl med bland annat redogörelse för vad som är bevisat. Något krav på att domen eller beslutet ska innehålla uppgift om hur barnets åsikter inhämtades, i vilken utsträckning barnets åsikter accepterats och varför har lagstiftaren inte ställt. Någon uppföljning av om skälen ändå innehåller sådana uppgifter har såvitt kunnat utredas inte gjorts. För att klargöra lagstiftningsbehov och behov av insatser i övrigt bör lagstiftning och dess tillämpning kontinuerligt följas upp och utvärderas liksom andra insatser som görs i offentlig verksamhet som rör barns och ungdomars rättigheter.

Det krävs ett systematiskt och långsiktigt arbete med tydliga riktlinjer för att följa upp myndigheters arbete med att utifrån barnkonventionen integrera ett barnperspektiv i berörda verksamheter och få myndigheterna att i sina be-

slutsskäl redogöra för hur barnets åsikter inhämtats, i vilken utsträckning barnets åsikter accepterats och varför. I sammanhanget finns skäl att uppmärksamma domarens och beslutsfattarens grundlagskyddade självständighet i 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen.

FN:s barnrättskommittés rekommendation att överväga att ge Barnombudsmannen behörighet att utreda individuella klagomål

Barnrättskommittén har även rekommenderat Sverige överväga att ge Barnombudsmannen behörighet att utreda individuella klagomål.

Barnombudsmannen ska dels företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen dels driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Barnombudsmannen har således en ombudsmannaroll och en myndighetsroll, vilket tydliggörs i regeringens regleringsbrev för Barnombudsmannen.

Barnombudsmannen har ansetts vara spjutspetsen i arbetet med barnkonventionens genomförande. Dock är regeringen ytterst ansvarig för Sveriges åtaganden. För ett framgångsrikt genomförande av barnkonventionen krävs en ändamålsenlig myndighetsstruktur och effektiva verktyg.

I dag ska Barnombudsmannen inte granska enskilda ärenden utan utifrån ett antal enskilda ärenden bilda sig en uppfattning om huruvida praxis på ett visst område är i linje med barnkonventionen och dess grundläggande principer eller inte. Utifrån en sådan genomgång kan ombudsmannen sedan göra en bedömning av om eventuell bristande överensstämmelse beror på lagstiftningen i sig eller på rättstillämpningen. Det är alltså en granskning på generell nivå, skild från den granskning som JO gör. Till skillnad från JO har Barnombudsmannen inte någon skyldighet eller behörighet att ta ställning till enskilda anmälningar.

Om Barnombudsmannen vid sina granskningar finner att en författning behöver ändras ska han eller hon lämna förslag om detta till regeringen. Skulle Barnombudsmannen däremot ifrågasätta tillämpningen kan ombudsmannen inte gå in på tillämpningen i det enskilda fallet utan får stället i kraft av saktighet i sin analys skapa debatt och dialog för att i ett vidare perspektiv höja medvetenheten om barnkonventionen och dess principer hos beslutsfattare i olika sammanhang.

Vid bedömningen av om Barnombudsmannen bör ges behörighet att utreda individuella klagomål uppkommer bland annat frågan om det finns ett behov av ett sådant institut. Dagens myndighetsstruktur med särskilda tillsynsorgan fyller i huvudsak denna funktion. En annan fråga är ombudsmannens uppdrag och oberoende. I dag är Barnombudsmannen en förvaltningsmyndighet under regeringen. En ombudsman med tänkt uppdrag att som tillsynsorgan företräda det enskilda barnet bör ha en särställning som garanterar

självständighet och oberoende. JO:s ställning är exempelvis särskilt reglerad i regeringsformen och lyder under riksdagen. JO har också ett speciellt uppdrag, dvs. att utgöra riksdagens kontrollorgan i enskilda ärenden. Vidare har lagstiftaren gett barnet i det enskilda ärendet en möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans. I den mån barnets vårdnadshavare i frågor som rör barnet inte förmår handla i överensstämmelse med barnets bästa finns skyddslagstiftning med särskilda företrädare för barnet. Under hösten har exempelvis frågan väckts om det finns behov av att kunna förordna en företrädare för barnet som garant för att barnet får behövlig sjukvård och socialt stöd. Den svenska lagstiftaren har således valt en lagstiftningsmetod som innebär att barnet tillförsäkras ett ”ombud” i varje enskild fråga och ärende.