

# Regeringens skrivelse

## 2007/08:111



Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter

Skr.  
2007/08:111

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2008

*Fredrik Reinfeldt*

*Göran Hägglund*  
(Socialdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för barnpolitikens inriktning och prioriteringar under de kommande åren.

1	Inledning.....	3
2	Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter.....	4
2.1	Prioriterade områden.....	5
3	Ett förstärkt strategiskt arbete.....	6
3.1	Regeringens målsättning.....	6
3.2	Lägesbeskrivning.....	6
3.2.1	Barnkonventionens genomförande och efterlevnad.....	6
3.2.2	Barnombudsmannen.....	8
3.2.3	Översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken.....	10
3.3	Ett förstärkt genomförande av barnkonventionen.....	11
3.3.1	En plan för uppföljning och utvärdering.....	11
3.3.2	Förbättrad samordning.....	16
3.3.3	Kontinuerlig kompetens- och metodutveckling.....	17
3.3.4	Sverige – ett föregångsland internationellt.....	19
4	Stöd i föräldraskapet.....	21
4.1	Regeringens målsättning.....	21
4.2	Lägesbeskrivning.....	22
4.3	Ett förbättrat föräldrastöd.....	22
5	Bekämpa våld mot barn.....	25
5.1	Regeringens målsättning.....	25
5.2	Lägesbeskrivning.....	25
5.3	Ett program för nationell samordning för att bekämpa våld mot barn.....	26
6	Främja barns psykiska hälsa.....	29
6.1	Regeringens målsättning.....	29
6.2	Lägesbeskrivning.....	30
6.3	Förebygga barns psykiska ohälsa.....	30
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2008.....	34

Sverige är ett bra land att växa upp i. De allra flesta barn i Sverige växer upp under goda materiella förhållanden och har föräldrar som ger dem omvårdnad, trygghet och omsorg. Undersökningar som bland annat Barnombudsmannen har gjort visar att både flickor och pojkar i genomsnitt är mycket nöjda med livet som helhet. De är också mycket nöjda med sin kropp, sin hälsa och med hur de mår. Detsamma gäller familjereaktioner, fritid, familjeekonomi och boende. Sverige framstår i en internationell jämförelse som ett av de främsta länderna i fråga om barns välfärd. Samtidigt vet vi att mellan 10 och 15 procent av alla barn upplever psykisk ohälsa. Vi vet också att det finns barn som lever i otrygghet och som utsätts för eller upplever våld i sin vardag eller som på andra sätt är psykiskt och fysiskt utsatta under sin barndom.

Barn lever i en verklighet som ständigt förändras i takt med samhällsutvecklingen. Detta ställer höga krav på den politik som genomförs för barn inom olika politikområden och på regeringens barnpolitik. Att arbeta för ett Sverige som ger varje flicka och pojke en trygg och utvecklande barndom är en ständig utmaning. FN:s konvention om barnets rättigheter, i fortsättningen barnkonventionen, utgör utgångspunkten för detta arbete.

Regeringens barnpolitik är till sin karaktär sektorsövergripande eftersom barnets rättigheter och intressen ska genomsyra all politik som berör barn. Denna skrivelse omfattar emellertid inte all den politik som regeringen genomför för barn och inte heller alla de insatser som sker inom en mängd politikområden och som har direkt eller indirekt betydelse för barn. Regeringen redovisar återkommande i budgetpropositionen och resultatskrivelser inriktning och resultat inom olika politikområden som rör barn och deras liv, exempelvis utbildningspolitiken och den ekonomiska familjepolitiken. För närvarande pågår bland annat ett omfattande utvecklingsarbete för att förnya den svenska skolan, vilket regeringen har aviserat inriktningen för i budgetpropositionen för 2008. Förnyelsearbetet innefattar en mängd olika åtgärder som rör barn i deras vardag inom förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolan. Ett förslag till ny skollag är under beredning inom Utbildningsdepartementet och avsikten är att ett förslag ska presenteras i en departementspromemoria under 2008.

Syftet med denna skrivelse är att redogöra för regeringens barnpolitik – en politik för barnets rättigheter – under de närmaste åren och hur regeringen avser att stärka barnkonventionens genomslag i samhället. I skrivelsen redogör regeringen för hur barnpolitiken ska utformas för att stärka barnets rättigheter och tillämpningen av barnkonventionen utifrån ett antal prioriterade områden. För varje prioriterat område presenterar regeringen sin målsättning, en lägesbeskrivning och aviserar åtgärder. Inom varje område ingår också en kortfattad redovisning av pågående åtgärder som är betydelsefulla för att ta till vara och stärka barns rättigheter inom de prioriterade områdena. Regeringens avsikt är att återkomma till riksdagen inom två år med uppföljning av de insatser som aviserats, uppnådda resultat och då även se över behovet av nya åtgärder och vilka områden som bör prioriteras.

Hösten 2007 lämnade regeringen den fjärde periodiska rapporten till FN:s kommitté för barnets rättigheter i Genève. Rapporten innehåller en redovisning av arbetet med att genomföra såväl barnkonventionen som kommitténs senaste rekommendationer under perioden 2002–2007. Rapporten behandlar de senaste fem årens arbete med bland annat allmänna åtgärder för att genomföra barnkonventionen, barns situation på Internet och i skolan, innefattande åtgärder mot mobbning och annan kränkande behandling, straffrättsliga och andra åtgärder för att bekämpa våld och andra övergrepp mot barn samt åtgärder för att öka barnperspektivet i asylprocessen. Regeringen återger inte här denna utveckling, utan hänvisar i stället till rapporten som har publicerats både i tryckt form och som elektronisk publikation på regeringens webbplats ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)). Regeringen vill ändå i detta sammanhang understryka vikten av att, där så är påkallat, hitta lämpliga lösningar till de problem som har föranlett rekommendationerna. Kommitténs rekommendationer analyseras och övervägs därför fortlöpande inom Regeringskansliet.

## 1 Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter

Målet för barnpolitiken är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Målformuleringen utgår från barnkonventionen och omfattar varje flicka och pojke upp till 18 år. Regeringens barnpolitik är en politik för barnets rättigheter och syftar ytterst till att genomföra barnets rättigheter med utgångspunkt i barnkonventionen.

Barnpolitiken verkar för att ett barnrättsperspektiv genomsyrar alla politikområden och verksamheter där barn är berörda, såsom utbildningspolitiken, hälso- och sjukvårdspolitiken, folkhälsopolitiken, migrationspolitiken, kulturpolitiken och socialtjänstpolitiken. Det innebär att med utgångspunkt i de särskilda rättigheter som gäller varje flicka och pojke, se barn som kompetenta individer som ska respekteras och vara delaktiga i beslut som rör dem. De ska ges möjligheter till en trygg uppväxt samt kunna utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar.

### *Barnperspektiv och barnrättsperspektiv*

För att leva upp till sina åtaganden enligt barnkonventionen strävar regeringen efter att det i såväl det egna arbetet som i alla andra offentliga organs verksamhet ska integreras både ett barnperspektiv och ett barnrättsperspektiv. De aktörer som är centrala för genomförandet av konventionen är i första hand riksdagen, regeringen, myndigheterna, kommunerna och landstingen.

*Barnperspektivet* uttrycker ett synsätt som fokuserar på det eller de barn som berörs av ett beslut eller en åtgärd. Barnperspektivet innebär att man inför varje beslut eller åtgärd ska överväga om beslutet eller åt-

gården rör eller kan röra barn och i så fall på vilket sätt. En förutsättning för detta är att beslutsfattare eller andra involverade aktörer också försöker se beslutet med barnets eller barnens ögon. Om man konstaterar att beslutet eller åtgärden har konsekvenser för barn ska hänsyn tas till barnkonventionen, d.v.s. till barnrättsperspektivet. Barnperspektivet är på det sättet ingångsporten till barnrättsperspektivet.

*Barnrättsperspektivet* uttrycker skyldigheten att genom lämpliga åtgärder förverkliga barnets mänskliga rättigheter. Mer konkret innebär barnrättsperspektivet att vid alla åtgärder eller verksamheter som rör barn alltid beakta följande:

- Att barn, såväl enskilt som i grupp, behandlas likvärdigt och utan åtskillnad utifrån rättigheterna i barnkonventionen. Åtgärderna ska bejaka varje barns rätt att leva och utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och behov.

- Att barnets intressen, både på lång och på kort sikt, uppmärksammas och övervägs särskilt. Barnets bästa ska vara ledstjärna vid alla beslut.

- Att barn kan komma till tals vid alla beslut som rör dem, antingen som individer eller som grupp. Inför beslut eller åtgärder som rör barn ska barnets synpunkter utvärderas och det ska skapas möjligheter för att dessa ska komma fram och redovisas på bästa sätt. Barnets synpunkter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

- Det ansvar som föräldrarna har för barnet och behovet att skapa förutsättningar för dem att utöva sin föräldraroll för barnets bästa.

- Att tillräckliga resurser, såväl finansiella som av annan natur, avsätts för att barnets rättigheter ska tillgodoses.

## 1.1 Prioriterade områden

Barn lever i en verklighet som ständigt förändras. En politik för barnets rättigheter måste därför kunna möta de utmaningar, möjligheter och hot som finns i barns vardag. Det innebär samtidigt att de frågor och områden som bör uppmärksammas kan ändras över tid i takt med den samhällsutveckling som sker. Regeringen avser därför att med jämna mellanrum följa upp barns livsvillkor och vid behov uppmärksamma områden där deras rättigheter behöver stärkas ytterligare.

För närvarande finns det ett antal områden som regeringen ser som särskilt viktiga att prioritera i det fortsatta arbetet för att ta till vara och stärka barns rättigheter och intressen. Utöver det pågående förnyelsearbetet av den svenska skolan och kommande förslag till ny skollag avser regeringen att under de närmaste åren prioritera:

- det strategiska arbetet med att genomföra barnkonventionen, innefattande förstärkt uppföljning, samordning och kompetensutveckling i syfte att förbättra tillämpningen av barnkonventionen,
- stödet i föräldraskapet, innefattande stöd- och utbildningsinsatser för föräldrar med barn i olika åldrar och med olika förutsättningar och behov,
- arbetet med att bekämpa våld mot barn, innefattande åtgärder för att bekämpa alla former av våld mot barn,
- arbetet med att främja barns psykiska hälsa, innefattande åtgärder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn och unga.

Arbetet med barnets rättigheter ska också fortsätta att prägla Sveriges insatser internationellt under de kommande åren. Skr. 2007/08:111

Dessa prioriteringar motsvarar den inriktning för barnpolitiken som regeringen har uttalat i budgetpropositionen för 2008.

## 2 Ett förstärkt strategiskt arbete

### 2.1 Regeringens målsättning

Det är regeringens målsättning att ha en struktur och organisation för barnpolitiken som ger bästa möjliga förutsättningar för att genomföra barnkonventionen och främja barns rättigheter och intressen. För att barnkonventionen ska få ökat genomslag i samhället och för att nå barn och unga behöver beslutsfattare och yrkesverksamma vars arbete rör barn bland annat systematiskt inhämta barns och ungas åsikter och ta tillvara deras erfarenheter i frågor som berör dem. Det är också viktigt att ha tillgång till underlag om hur barnets rättigheter tillgodoses inom olika områden, få reda på brister, följa upp tillämpning av lagstiftning som rör barn och utvärdera hur barnkonventionsarbetet fortskrider. Det är vidare nödvändigt att det finns goda möjligheter till anpassat stöd och kompetensutveckling för beslutsfattare och yrkesverksamma som ansvarar för verksamheter och frågor som rör barn. I det följande beskriver regeringen planerade och pågående insatser för att stärka barnpolitiken i dessa avseenden.

### 2.2 Lägesbeskrivning

#### 2.2.1 Barnkonventionens genomförande och efterlevnad

Sverige är som stat ansvarig för åtagandena enligt barnkonventionen. Sverige företräds i det fallet av regeringen. Det är regeringen som får stå till svars för eventuella tillkortakommanden, men konventionen binder juridiskt hela riket. Sverige ska därför ha system som garanterar att alla myndigheter och andra organ inom sina respektive ansvarsområden fullföljer de förpliktelser som staten Sverige har tagit på sig genom att ansluta sig till konventionen.

Riksdagen har enhälligt beslutat om en strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige med målsättningen att barnkonventionen ska genomsyra allt beslutsfattande som rör barn (se prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). Strategin anger bland annat att barnkonsekvensanalyser ska göras vid alla statliga beslut som rör barn och att kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Strategin anger också att barns och ungas delaktighet ska utvecklas, liksom att fortbildning och utbildning om barnkonventionen bör erbjudas olika yrkesgrupper som arbetar med eller för barn.

Det finns i dag en utbredd kunskap om barnkonventionen som dokument och en medvetenhet om att barn har särskilda rättigheter utifrån konventionen. På såväl statlig som kommunal nivå finns många goda exempel på strategiskt utvecklingsarbete i form av utbildningar och informationsinsatser för att öka kunskapen om barns rättigheter. Bland flertalet kommuner och landsting görs hänvisningar till konventionen i styrdokument och verksamhetsstrategier. Det finns således ofta en generell kunskap om konventionens existens och dess utgångspunkter.

De enkätundersökningar som Barnombudsmannen genomför bland kommuner, landsting och myndigheter liksom andra uppföljningar visar dock att kunskapen om hur konventionen ska tillämpas brister. Det kan handla om bristande kunskaper om hur barnets rättigheter ska konkretiseras i en specifik verksamhet eller i ett beslut som direkt eller indirekt rör ett barn, eller hur dessa rättigheter förhåller sig till riktlinjer, författningar eller andra styrdokument som gäller för verksamheten. Även de begränsade uppföljningar som gjorts inom ramen för Riksrevisionens granskning och Statskontorets uppdrag (se vidare nedan) och där bl.a. representanter för kommuner, landsting och myndigheter har intervjuats, pekar på detta.

Genom upprepade återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbrev följer också regeringen myndigheters tillämpning av barnkonventionen. Dessa uppföljningar ger dock endast en begränsad bild och information om läget och utvecklingen på statlig nivå.

Barnkonventionen och FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna hör sannolikt till de mest kända mänskliga rättighetsdokumenten hos allmänheten. När det gäller barns egen kännedom om barnkonventionen och dess innehåll ger en enkätundersökning utförd av Barnombudsmannen en mörkare bild. Endast 28 procent av de drygt 1 000 barn, i åldern 10–15 år, som deltog i undersökningen har hört talas om konventionen, 21 procent vet vad konventionen handlar om och 14 procent tycker att de vet tillräckligt mycket om innehållet i konventionen.

### *Uppföljning av barnkonventionen*

Som ovan nämnts brister det många gånger i kunskapen om tillämpningen av barnkonventionen och i hur barnets rättigheter ska förverkligas i enskilda verksamheter och ärenden. Det saknas också uppföljningar och utvärderingar som kan visa på orsakerna till dessa brister och vilka typer av stöd- och andra insatser som behövs för att barnrättsperspektivet ska genomföra verksamheter som berör barn. De enkäter som Barnombudsmannen regelbundet genomför bland kommuner, landsting och statliga myndigheter ger en generell lägesbild där de tillfrågade svarar på frågor om bl.a. kompetensutveckling, behovet av stöd och huruvida det finns en strategi för barnkonventionsarbetet. Enkätsvaren ger värdefull kvantitativ kunskap om att exempelvis ett visst antal kommuner har barnkonventionen inskriven i sina styrdokument, men inte vad detta innebär för verksamheten. Enkäterna fungerar således som "temperaturmätare" vad gäller tillstånd och utveckling bland kommuner, landsting och myndigheter. De kan dock bara i begränsad omfattning användas som underlag

för att exempelvis få kunskap om vad vissa brister eller hinder i tillämpningen av konventionen beror på eller vad för stöd och andra insatser som ger resultat i olika typer av verksamheter.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 konstaterat att det underlag som regeringen har till sitt förfogande för att få kunskap om utveckling och resultat av barnkonventionsarbetet i stat och kommun har brister. Detta försvårar bedömningar av vilka insatser och styrmedel som såväl regeringen som Barnombudsmannen ska prioritera.

Statskontoret pekar i sin översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken (se närmare under avsnitt 3.2.3) särskilt på behovet av att systematiskt följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen. Riksrevisionen granskade under 2004 genomförandet av den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen (RIR 2004:30) och menar också att det finns brister i regeringens uppföljning och utvärdering.

### **2.2.2 Barnombudsmannen**

Sedan Barnombudsmannen (BO) inrättades 1993 har myndigheten spelat en nyckelroll i arbetet med att förverkliga barnkonventionen i Sverige och att uppmärksamma barns rättigheter och intressen inom olika samhällsområden.

Enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman ska BO, utifrån barnkonventionen, företräda barns och ungas rättigheter och intressen samt driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. I detta mandat ingår att hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses. Vidare ingår att informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt, företräda barns och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten samt samla kunskap och sammanställa statistik om barns levnadsvillkor. BO ska också följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning. Av lagen framgår också att BO har vissa rättsliga befogenheter och kan begära uppgifter från myndigheter, landsting och kommuner om vilka åtgärder som har vidtagits för att i den egna verksamheten genomföra barns och ungas rättigheter enligt konventionen. De är också skyldiga att på BO:s uppmaning komma till överläggningar med denne.

Myndighetens arbetsfält är således brett och mycket omfattande och riktar sig till en stor målgrupp i samhället, vilket också spännvidden i BO:s insatser återspeglar. För att öka kunskapen om barnkonventionen och hur den kan tillämpas i olika verksamheter bedriver BO informationsinsatser, metodutvecklingsarbete och andra pådrivande insatser gentemot myndigheter, landsting och kommuner. BO bevakar också efterlevnaden av konventionen, bl.a. genom enkäter, egna undersökningar och studier av tillämpning av lagstiftning och genom att årligen svara på ett stort antal remisser.

Som barnens språkrör inhämtar BO barns synpunkter, genomför undersökningar där barn tillfrågas och sammanställer underlag och statistik som i enskilda sakfrågor eller på ett generellt plan visar på barns levnadsförhållanden. BO besitter således en unik kunskap om barns rättigheter, behov och villkor, som är viktigt att tillvarata och utveckla.



Regeringen kan konstatera att BO är den myndighet som i dag besitter störst kompetens när det gäller barns rättigheter, och som språkrör för barn och unga agerar BO inom en mängd områden. BO verkar på ett generellt plan när det gäller att företräda barns och ungas rättigheter, och har följaktligen inte i uppdrag att handlägga enskilda ärenden. I olika sammanhang har emellertid krav ställts på att BO ska kunna företräda enskilda barn, ta emot individuella klagomål och pröva andra myndigheters handläggning av ärenden ur ett barnperspektiv.

Både den utredare som har sett över BO:s verksamhet (den s.k. BO-utredningen, se betänkande SOU 1999:65) och Statskontoret (se närmare under avsnitt 3.2.3) har haft invändningar mot att BO ska kunna driva enskilda ärenden, då en sådan ordning skulle vara främmande för, och till och med strida mot, gällande förvaltningsstruktur och beslutsordning. Det skulle också skapa oklara gränsdragningar i förhållande till det befintliga systemet av ombudsmän och tillsynsfunktioner. En BO som företräder barn i enskilda ärenden, även om det enbart är inom ett antal begränsade områden, skulle också kräva en avsevärd resurs- och kompetensförstärkning. I propositionen *En förstärkt Barnombudsman* (prop. 2001/02:96) ansågs det inte heller finnas några skäl till att överväga att ge BO möjlighet att driva enskilda ärenden.

Regeringen anser att det i nuläget inte finns anledning att frångå de tidigare bedömningar som har gjorts. Utöver det som anförts ovan pågår också ett omfattande förändringsarbete både inom diskriminerings- och tillsynsområdet som bl.a. syftar till att tillvarata den enskildes rättigheter (se nedan). Det är viktigt att betona att BO genom nuvarande lagstiftning har vissa rättsliga befogenheter vilka, tillsammans med möjligheten att utifrån enskilda fall göra generella granskningar av lagstiftning, praxis och strukturer, ger BO långtgående möjligheter att föra en aktiv dialog med företrädare för verksamheter i kommuner, landsting och statliga myndigheter. Det finns enligt regeringen emellertid behov av att förtydliga BO:s ansvar för uppföljning och utvärdering utifrån BO:s roll som språkrör för barns rättigheter och intressen och i förhållande till tillämpningen av gällande rätt. Regeringen utvecklar skälen för detta under avsnitt 3.3.1.

#### *Pågående arbete inom diskriminerings- och tillsynsområdet*

För närvarande planeras omfattande förändringar inom diskrimineringsområdet. I en nyligen beslutad proposition (prop. 2007/08:95) föreslår regeringen en samlad diskrimineringslagstiftning och ombudsmannaorganisation. Diskrimineringsombudsmannen kommer att hantera enskilda ärenden och företräda såväl barn som vuxna. Vidare föreslås i propositionen *Nya skolmyndigheter* (prop. 2007/08:50) att Barn- och elevombudet flyttas över till den nya myndigheten Skolinspektionen.

Det enskilda barnets rätt har också uppmärksamats av Utredningen om tillsynen av socialtjänsten i betänkandet *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* (SOU 2007:82). Utredningen har flera förslag som syftar till att stärka barnperspektivet i tillsynen, bl.a. föreslår utredningen

### 2.2.3 Översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att se över myndighetsstrukturen för barnpolitiken. En utgångspunkt för översynen har varit de åtaganden som följer av barnkonventionen och de mål och uppgifter som riksdagen slagit fast för barnpolitiken. Statskontoret har analyserat hur barnpolitiken styrs och organiseras och lämnar olika alternativ på hur genomförandet av barnkonventionen kan utvecklas i dessa avseenden. I översynen har ingått att överväga hur såväl insatser som styrmedel kan effektiviseras för att få ett ökat genomslag för barnkonventionen på statlig och kommunal nivå. Statskontoret har presenterat sina överväganden och förslag i rapporten *Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning* (2007:15). Statskontoret anger olika alternativ, som överlappar varandra och kan kombineras på olika sätt, för att få ett effektivare genomslag för barnkonventionen. Genomgående i rapporten pekar Statskontoret på behovet av att förbättra och utveckla uppföljning och utvärdering av tillämpningen av barnkonventionen.

Statskontoret föreslår att regeringen tar fram en plan för uppföljning och utvärdering. Syftet med en sådan plan 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 enligt Statskontoret 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 områden. Planen bör ha ett flerårigt perspektiv i syfte att skapa ökat utrymme för riktade uppföljnings- och utvärderingsinsatser. Med utgångspunkt i detta förslag presenterar regeringen i det följande en plan för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av barnkonventionen i Sverige. Statskontorets rapport bereds i övriga delar vidare inom Regeringskansliet.

#### *Översyn av förvaltningspolitiken*

Utöver det uppdrag som Statskontoret har haft angående en analys av hur barnpolitiken styrs och organiseras har regeringen tagit flera initiativ inom ramen för den statliga förvaltningspolitiken. Regeringen anser 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). Inriktningen är en koncentration på statens kärnuppgifter, en tydligare gränsdragning mellan förvaltning, politik och marknad och en större roll för det civila samhället. Förvaltningskommittén överlämnade den 17 december 2007 sitt delbetänkande *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter* (SOU 2007:107). Betänkandet bereds för närvarande inom

## 2.3 Ett förstärkt genomförande av barnkonventionen

### 2.3.1 En plan för uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering av tillämpningen av barnkonventionen behövs förbättras och utvecklas. Genom förbättrad uppföljning och utvärdering kan brister i hur barnets rättigheter säkerställs synliggöras bättre och behovet av insatser för att stärka genomförandet av barnkonventionen kan identifieras. För att en politik för barnets rättigheter ska få genomslag och ge resultat måste det finnas underlag som både kan stödja Barnombudsmannen i dess roll som språkrör för barn och unga och som kan vara utgångspunkt för effektiva insatser från regeringen, BO, andra myndigheter, landsting och kommuner. Regeringens målsättning är att ha en struktur och organisation för barnpolitiken som ger bästa möjliga förutsättningar för detta.

Mot denna bakgrund anser regeringen att BO, inom ramen för nuvarande lagstiftning, ska få ett tydligare uppföljnings- och utvärderingsansvar som ska ligga till grund för myndighetens roll som ombudsman och företrädare för barns rättigheter och intressen. Regeringen bedömer att detta gör BO mer kraftfull som språkrör för barns rättigheter och intressen och skapar förutsättningar för ett bättre genomslag för tillämpningen av barnkonventionen på kommunal och statlig nivå.

Det är också angeläget att systematiskt följa hur gällande lagstiftning tillämpas utifrån barnkonventionen för att se vilka behov som kan finnas av att ytterligare stärka det enskilda barnets ställning.

Regeringen presenterar i det följande en plan för uppföljning och utvärdering av barnkonventionens tillämpning. Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten ska syfta till att öka kunskapen om tillämpningen av barnkonventionen på kommunal och statlig nivå samt ge underlag till BO och regeringen om vilka insatser i form av stödinsatser, utbildning, lagstiftningsåtgärder etc. som behöver genomföras för att bättre tillvarata och stärka barnets rättigheter och intressen i samhället. Planen innehåller följande moment:

- BO får ett förtydligt uppföljnings- och utvärderingsansvar.
- Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten stärks.
- Systematisk uppföljning av lagstiftning och dess tillämpning.

Planen är ett ramverk och regeringen kommer löpande att se över planen och behovet av insatser.

### **BO får ett förtydligt uppföljnings- och utvärderingsansvar**

*BO:s uppdrag att bevaka efterlevnaden av barnkonventionen*

BO spelar en central roll för att bistå regeringen med underlag om hur arbetet med att tillämpa barnkonventionen fortskrider och vilka brister och utvecklingsbehov som finns. Enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman ska BO bevaka efterlevnaden av barnkonventionen, i vilket

ingår att uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med konventionen. Av förarbetena som behandlar BO:s nuvarande roll och uppgifter (prop. 2001/02:96) framgår att innebörden av detta är att BO ges en mer aktiv roll gentemot myndigheter, kommuner och landsting och att det bör innefatta dels att följa lagstiftningen och dess tillämpning, dels att uppmärksamma att myndigheter, kommuner och landsting i övrigt förverkligar konventionen i sin verksamhet.

Av förarbetena framgår vidare att BO inte har någon tillsynsuppgift men har möjlighet att göra en genomgång av enskilda ärenden för att få en uppfattning om huruvida praxis på ett visst område är i linje med barnkonventionen och dess grundläggande principer eller ej. BO kan utifrån en sådan genomgång göra en bedömning av om eventuell bristande överensstämmelse beror på lagstiftningen i sig eller på att till exempel myndigheter i sin tillämpning kommit att alltför lite beakta barnkonventionen och dess principer. Av förarbetena framgår vidare att de rättsliga befogenheter som BO har (enligt 5 § lagen om Barnombudsman) ska ses som ett verktyg för att på ett effektivt sätt kunna fullfölja bevakningsuppdraget, vilket bland annat innebär att BO kan få insyn i verksamheter som rör barn och unga och kan ta initiativ till diskussioner och samverkan i olika sammanhang.

BO kan alltså visa på strukturella brister avseende såväl lagstiftning, praxis som organisation och ansvarsförhållanden. Utifrån sådana och liknande granskningar kan BO lämna rekommendationer och råd till, samt föra en direkt dialog med, ansvariga huvudmän och verksamheter. En sådan dialog kan i sin tur bidra till att problem i verksamheter och tillämpning av lagstiftning uppmärksammas och i vissa fall kan bli lösta genom åtgärder eller ändrad praxis, medan det i andra fall kan krävas att BO lämnar förslag till författningsändringar till regeringen i enlighet med lagen. Regeringen anser att de möjligheter inom nuvarande lagstiftning som BO har i dessa avseenden bör kunna utvecklas och bidra till att barns rättigheter och intressen konkretiseras och tydliggörs på statlig och kommunal nivå.

Regeringen anser vidare att de rättsliga befogenheterna är ett viktigt instrument för BO i uppgiften att bevaka efterlevnaden av barnkonventionen och kan bidra till en fördjupad dialog med kommuner och landsting samt statliga myndigheter om barns rättigheter på ett generellt plan. Detta kan i sin tur också innebära att åtgärder vidtas som samtidigt kan ha stor betydelse för enskilda barns situation. Det är regeringens mening att de rättsliga befogenheterna bör användas i högre utsträckning än vad som hittills varit fallet, särskilt i kontakterna med kommuner och landsting där BO tydligare bör kunna kommunicera och vara språkrör för barnets rättigheter och intressen direkt med enskilda kommuner och landsting.

#### *Preciserat uppföljnings- och utvärderingsansvar*

Barnombudsmannens uppdrag så som det formuleras i lagen (1993:335) om Barnombudsman ligger fast. Regeringen ser dock ett behov av att inom ramen för nuvarande reglering förtydliga BO:s uppdrag att bevaka

efterlevnaden av barnkonventionen. Regeringen avser därför att förtydliga detta i BO:s instruktion.

Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten bör vara en viktig utgångspunkt för såväl BO:s uppdrag att företräda barns rättigheter och intressen som för att driva på och bevaka tillämpningen av barnkonventionen.

Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten bör vidare vara tydligt definierad och avgränsad. Den bör också tydligt kopplas till BO:s övriga verksamhet och syfta till mer strategiska insatser och systematiskt arbete gentemot kommuner, landsting och myndigheter. BO gör i dag vissa undersökningar, som till viss del kan ses som uppföljningar, i olika sakfrågor, och som kan ge en bild av hur barns rättigheter konkretiseras inom ett visst område. Dessa undersökningar är av stort värde och bör i högre grad kunna användas i uppföljningar och jämförelser mellan exempelvis kommuner och landsting och som underlag för en direkt dialog med dem i form av rekommendationer och råd, för att på så sätt driva på genomförandet av barnkonventionen och aktivt verka för att åtgärder vidtas.

Ett tydligare ansvar för uppföljning och utvärdering förutsätts lägga grunden för en mer strategisk verksamhet i övrigt, med färre punktinsatser, vilket därmed kan stärka BO:s pådrivande och granskande roll. Det innebär också att de olika uppgifter och uppdrag som BO redan har kan understödja och förstärka varandra. Ett förtydligt uppföljnings- och utvärderingsansvar inklusive de delar av uppföljnings- och utvärderingsverksamheten som BO får i uppdrag att genomföra (se vidare nedan) ska genomföras inom ramen för nuvarande mandat och anslag.

Regeringen anser att ett ökat fokus på uppföljnings- och utvärderingsverksamheten tillsammans med en utveckling av myndighetens användning av sina rättsliga befogenheter och möjligheten att utifrån enskilda fall genomföra generella granskningar av barnkonventionens tillämpning, bör resultera i en tydligare och mer direkt dialog och kommunikation med ansvariga huvudmän och verksamheter. Detta gäller särskilt inom kommuner och landsting och i relation till de åtaganden som finns enligt barnkonventionen om enskilda barns rättigheter, och i förhållande till svensk lagstiftning. Även dialogen med statliga myndigheter kan stärkas i dessa avseenden och vara en viktig utgångspunkt för inriktning och prioriteringar och tydliggöra vilket ansvar som enskilda myndigheter har att inom sina verksamheter säkerställa barnets rättigheter. Uppföljningar kan också ligga till grund för diskussioner i frågor där såväl myndigheter som kommuner har ett ansvar utifrån exempelvis lagstiftning.

Det finns också i dessa sammanhang en möjlighet för BO att kommunicera de rekommendationer och förslag som lämnas i myndighetens rapporter, bl.a. årsrapporten, till de huvudmän som är direkt berörda för att därmed bidra till diskussioner och dialog. Även i andra fora, bl.a. riksdagen, kan dessa rapporter och undersökningar presenteras och ligga till grund för diskussioner och dialog. Uppföljningar, tillsammans med rättsliga befogenheter och granskningar på generell nivå, ska således användas som pådrivande instrument och uppmana till förändringar och åtgärder bland de kommuner, landsting och myndigheter som är ansvariga för en viss verksamhet. Ett sådant förtydligt uppföljnings- och

### **Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten stärks**

Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten, både den som BO ansvarar för, och den som regeringen initierar, bör syfta till att få kunskap om utveckling, resultat och brister i barnkonventionens genomförande och efterlevnad och ligga till grund för val av stöd- och andra insatser på statlig och kommunal nivå. Kunskap om verkningsfulla metoder och arbetssätt för att tillgodose och stärka barnets rättigheter samt kunskap om brister i gällande lagstiftning och tillämpningen av denna, förutsätter att barnkonventionens efterlevnad följs upp systematiskt. Detta har också Statskontoret särskilt lyft fram i sin översyn av myndighetsstrukturen för barnpolitiken.

Riksdagen har utifrån en framställan från Riksrevisionen (framst. 2004/05:RRS19), lämnat ett tillkännagivande enligt vilket regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till mer precisa mål knutna till strategin för förverkligande av barnkonventionen och förbättra sin redovisning av utfallet i förhållande till strategin (bet. 2005/06:SoU5, rskr. 2005/06:137).

Regeringen presenterar nedan ett antal insatser för att utveckla och förbättra uppföljningen av barnkonventionens tillämpning. Regeringen avser att löpande se över behovet av åtgärder för att åstadkomma ett effektivare genomslag av barnkonventionen.

#### *Förslag till mål kopplade till den nationella strategin*

Som tidigare nämnts under avsnitt 3.2.1 är den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen antagen av en enhällig riksdag och utgör ett ramverk för genomförandet av barnkonventionen i Sverige. Den innehåller moment som anses viktiga för att förverkliga konventionen på statlig och kommunal nivå, bl.a. att barnkonsekvensanalyser ska göras vid statliga beslut och att statligt anställda ska erbjudas fortbildning för att stärka sin kompetens om barn och barns rättigheter. Det finns enligt regeringen inga skäl att ändra den fastslagna strategin. Däremot finns det ett behov av att precisera vad de olika momenten kan innebära, i form av mål, och hur dessa moment kan följas upp. Regeringen avser därför att ge BO i uppdrag att ta fram förslag till mål som kan underlätta en uppföljning av de olika momenten i strategin och som kan användas i resultatredovisningar till riksdagen, och fungera som underlag för framtida insatser av BO, regeringen och andra aktörer. Sådana mål kan också användas för att få kunskap om hinder och brister i genomförandet av barnkonventionen på statlig och kommunal nivå och som är knutna till strategins olika moment.

Regeringen avser vidare att ge BO i uppdrag att ta fram ett underlag med förslag på uppföljnings- och utvärderingsåtgärder som kan ligga till grund för bl.a.:

- hur kommunernas arbete kan följas upp i förhållande till det uppdrag kommunerna har inom olika områden och i förhållande till konventionens åtaganden,
- vilka insatser och vilket stöd som det finns behov av på den kommunala och statliga nivån,
- ökad kunskap om barns åsikter och synpunkter inom vissa fokusområden, samt
- lägesbeskrivningar av barnkonventionens tillämpning på statlig och kommunal nivå.

#### *Identifiera kunskapsluckor för att förbättra uppföljningen på kommunal nivå*

En arbetsgrupp har haft i uppdrag att lämna förslag till ett uppföljningssystem för att mäta och följa upp insatser inom barnpolitiken. I arbetsgruppens slutrapport (Ds 2007:9) ges förslag på ett antal indikatorer som beskriver utvecklingen av flickors och pojkars levnadsvillkor, exempelvis när det gäller deras hälsa, levnadsstandard, delaktighet och utsatthet. Indikatorerna har huvudsakligen utvecklats för uppföljning på nationell nivå. Ett mindre antal indikatorer medger också jämförelser mellan olika kommuner och landsting. Arbetsgruppen pekar emellertid på att statistiken om barns levnadsvillkor behöver utvecklas på framför allt kommunal nivå. Rapporten har remissbehandlats och regeringen överväger för närvarande förslaget till ett nationellt uppföljningssystem för barnpolitiken.

Som ett led i att stärka uppföljnings- och utvärderingsverksamheten på kommunal nivå avser regeringen att ge BO i uppdrag att i samråd med berörda aktörer identifiera kunskapsluckor inom ett antal områden som är av särskild vikt för att följa och tillvarata barns rättigheter och intressen på kommunal nivå. I uppdraget bör även ingå att föreslå hur jämförelser mellan kommuner och landsting inom områden där kommunerna och landstingen har ett tydligt ansvar över verksamheten kan förbättras. Det förslag till uppföljningssystem som tagits fram av arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken bör utgöra ett viktigt underlag i arbetet.

#### **Systematisk uppföljning av lagstiftningen och dess tillämpning**

Statskontoret har inom ramen för sitt uppdrag att se över myndighetsstrukturen för barnpolitiken gjort en översiktlig genomgång av viss lagstiftning som rör barn utifrån artikel 12 i barnkonventionen, dvs. barnets rätt att komma till tals i frågor som rör barnet (Statskontoret, 2007:15). Statskontoret konstaterar att i den lagstiftning som rör den sociala barn- och ungdomsvården, i lagstiftning som rör barn som brottsoffer eller som delaktiga i brott samt i lagstiftningen gällande vårdnads-,

boende och umgängesprocesser, har det enskilda barnet en rätt att höras och barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. 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 finns emellertid inga krav på att domen eller beslutet ska innehålla uppgift om barnets åsikter inhämtades, i vilken utsträckning barnets åsikter accepterades och varför. I den konsultstudie som Statskontoret låtit genomföra har man inte heller kunnat finna att det har gjorts uppföljningar av om skälen faktiskt innehåller sådana uppgifter. För att klargöra lagstiftningsbehov och behov av andra insatser bör därför lagstiftning och dess tillämpning enligt Statskontoret kontinuerligt följas upp och utvärderas, liksom andra insatser som görs i offentlig verksamhet som rör barns rättigheter.

Barnkommittén presenterade 1997 en översyn av svensk lagstiftning och praxis i förhållande till barnkonventionen (se betänkande SOU 1997:116). Någon ytterligare sådan samlad översyn av lagstiftningen samt tillämpning av gällande rätt har inte gjorts. Regeringen kommer därför överväga om det för att bättre kunna tillvarata barnets rätt och stärka dess ställning i olika sammanhang finns behov av att se över gällande lagstiftning och tillämpningen av denna.

### 2.3.2 Förbättrad samordning

Att förverkliga barnkonventionen är ett uppdrag för regeringen, riksdagen, de statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen. Även de ideella organisationerna är viktiga aktörer för att barnkonventionen ska bli verklighet och få genomslag. Det behövs strukturer och metoder som kan öka möjligheterna till samsyn och samordning för alla dessa aktörer i arbetet med att tillämpa barnkonventionen i olika verksamheter. Även kommittén för barnets rättigheter i Genève har rekommenderat en sådan samordning.

För att förbättra samordningen av arbetet med att integrera ett barnrättsperspektiv i regeringens arbete har Regeringskansliets samordningsfunktion för barnkonventionsfrågor etablerat ett nätverk för barns rättigheter. Inom samtliga departement har ett antal kontaktpersoner för barnkonventionsfrågor utsetts, som inom sina respektive områden ska bidra till att barnkonventionen uppmärksammas i beredningen av ärenden som rör barn. Utbildningsinsatser om barnkonventionen utgör också ett återkommande inslag i de utbildningar som riktar sig till nyanställda inom Regeringskansliet och till deltagarna i Utrikesdepartementets aspirantprogram.

#### *Barnrättsforum*

För att ytterligare öka möjligheterna till samsyn och samordning kring barnets rättigheter utifrån barnkonventionen avser regeringen att anordna ett årligt Barnrättsforum – en öppen mötesplats – för bland annat berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, frivilligorganisationer samt barn och ungdomar. Avsikten är att under forumet fokusera på en sär-



skild fråga som är aktuell och relevant för genomförandet av barnkonventionen i Sverige, och bidra till erfarenhets- och kunskapsutbyte samt förbättrat samarbete. Regeringen planerar att inbjuda till ett första sådant forum under senhösten 2008. Deltagarnas bidrag till forumet kommer att dokumenteras och spridas till andra intressenter.

### *Kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner*

Det är viktigt att skapa fora för dialog och erfarenhetsutbyte mellan kommuner om hur barnkonventionen kan tillämpas i kommunala verksamheter. Ett sådant forum är det partnerskap för barnkonventionens genomförande som etablerades under 2005 där tolv kommuner samarbetar kring tillämpningen av barnkonventionen; framför allt genom återkommande kunskaps- och erfarenhetsutbyte som bland annat bygger på kollegiala granskningar kommunerna emellan. Sådana initiativ är enligt regeringen viktiga för att nå en ökad kunskap och samsyn om hur barnets rättigheter kan förverkligas i kommunala verksamheter och kan fungera som plattform för att sprida erfarenheter om effektiva arbetssätt mellan kommuner. Regeringen ser det som angeläget att partnerskapets erfarenheter och kunskap om arbetssätt för att tillämpa barnkonventionen tas tillvara och sprids till andra kommuner. Regeringen kommer utifrån den uppföljnings- och utvärderingsverksamhet som redovisats ovan att överväga vad för typ av insatser som det finns behov av på kommunal nivå för att ytterligare stödja och utveckla kunskaps- och erfarenhetsutbytet mellan kommuner.

### **2.3.3 Kontinuerlig kompetens- och metodutveckling**

Arton år efter barnkonventionens antagande i FN:s generalförsamling tycks det fortfarande vara en utmaning för många beslutsfattare att kunna lyssna, och ta till sig, barns och ungas åsikter i frågor som rör dem. Genom att lyssna på barn och unga och ta hänsyn till deras synpunkter kan vuxna beslutsfattare få kunskaper och hitta lösningar som gör att beslut blir bättre ur ett barnperspektiv.

Enkätundersökningar utförda av Barnombudsmannen i grundskolan och i gymnasieskolan om barns egen syn på inflytande i exempelvis närmiljön, i skolan och i familjen visar bland annat att en stor del av dem anser att beslutsfattare i kommunerna inte frågar dem om vad de tycker i viktiga frågor. Barn anser sig inte ha möjligheter att påverka i frågor som berör dem och de vet inte heller vart de ska vända sig för att påverka. När det gäller inflytande i skolan anser en majoritet av de tillfrågade eleverna att de vuxna lyssnar till förslag och idéer. Det framgår dock att många elever sedan inte får veta vad de vuxna gjort med deras förslag. Barn med funktionshinder verkar enligt undersökningen vara mer nöjda och aktiva i skolans inflytandearbete än barn utan funktionshinder. Många tillfrågade elever, särskilt de äldre, har en skeptisk syn på elevråd och tvivlar på att de kan påverka.

Regeringen kan konstatera att det finns ett kontinuerligt behov av kunskaper om barnets rättigheter och hur de omsätts i praktisk handling. För att kunna tillvarata sina rättigheter behöver även barn och unga åter-

kommande få information och kunskap om vilka rättigheter de har och göras delaktiga i beslut som rör dem.

I det följande presenterar regeringen några åtgärder som syftar till att förbättra kunskapen om barnkonventionen och hur den kan omsättas i praktiken.

#### *Regionala konferenser för att främja kunskapsspridning om barns delaktighet*

Barnombudsmannen besitter värdefull kunskap om användbara verktyg och metoder för att främja barns delaktighet. Det är angeläget att denna kunskap kommer berörda aktörer till del, framför allt beslutsfattare i kommun och landsting, och att det ges möjlighet till erfarenhetsutbyte och dialog om möjligheter och hinder för barns delaktighet i de kommunala beslutsprocesserna och verksamheterna. För att åstadkomma eller förbättra dialogen med barn och för att involvera dem i de lokala beslutsprocesserna avser regeringen att ge Barnombudsmannen i uppdrag att anordna, och dokumentera, ett antal regionala konferenser för kommunala och landstingskommunala beslutsfattare. Det huvudsakliga syftet är att erbjuda de lokala beslutsfattarna en möjlighet att tillsammans med barn identifiera möjligheter och hinder för en verklig delaktighet för barn. Konferenserna ska därför även ge flickor och pojkar möjlighet att själva presentera sina erfarenheter på området.

#### *Samhällsinformation för barn och ungdom på webben*

En förutsättning för att öka barns och ungas delaktighet i samhället är att samhällsinformationen anpassas för att bli förståelig även för dem. Barn har rätt till kunskap och information om sina rättigheter och det åligger staten att bistå med sådan information. Regeringen avser därför att ge lämplig aktör i uppdrag att undersöka förutsättningarna för en webbsida som ska förmedla kvalitetssäkrad och uppdaterad offentlig samhällsinformation anpassad till barn och unga.

#### *Barnrättsakademin*

Örebro universitet har på regeringens uppdrag etablerat en verksamhet, Barnrättsakademin, för att erbjuda skräddarsydda utbildningar om barnkonventionens tillämpning för yrkesgrupper som arbetar med eller för barn. Universitetet samarbetar i denna del med Örebro kommun, landstinget i Örebro län, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Socialdepartementet.

Regeringen anser att Barnrättsakademin är en viktig aktör för att stärka kunskapen om barnkonventionen och dess tillämpning bland berörda yrkesgrupper. Barnrättsakademin verksamhet och resultat ska följas upp under 2008.

UNICEF Sverige har på initiativ av, och med ekonomiska medel från regeringen, tagit fram en svensk handbok om genomförande av barnkonventionen. Handboken är avsedd att vara en hjälp att uttolka barnkonventionen och vänder sig till beslutsfattare, yrkesverksamma och övriga intresserade. Den ska också bidra till att skapa en samstämmighet om uttolkningen av konventionen och vad som krävs för att leva upp till de åtaganden konventionen innebär.

Handboken kan också användas inom ramen för de utbildningar som Barnrättsakademien och andra aktörer anordnar om barnets rättigheter.

Regeringen har nyligen beslutat att UNICEF Sverige får disponera ekonomiska medel för att sprida handboken brett till berörda intressenter.

### **2.3.4 Sverige – ett föregångsland internationellt**

Sverige har sedan länge varit ett föregångsland i arbetet för barnets rättigheter. Sveriges aktiva deltagande i arbetet med att ta fram barnkonventionen, de betydande ekonomiska bidragen till arbetet inom UNICEF och dess forskningscenter Innocenti i Florens, stödet till arbetet med att ta fram den världsomfattande FN-studien om våld mot barn, värdskapet för den första världskongressen om kommersiell sexuell exploatering av barn vittnar om Sveriges djupa internationella engagemang för barnets rättigheter. Det avspeglas också i arbetet för barnets rättigheter inom ramen för Europarådet, Europeiska unionen och Nordiska Ministerrådet. Barns goda livsvillkor i Sverige, synen på och attityden till barn, särskilt respekten för barnets integritet, gör att Sverige ses som ett föregångsland och en inspirationskälla för andra länder i arbetet med att säkerställa barnets rättigheter. Det finns därmed stora förväntningar på Sverige internationellt.

I det följande redogörs för några av de prioriteringar som regeringen avser göra inom ramen för de ordförandeskap som Sverige innehar i internationella samarbetsorgan under 2008–2009.

#### *Nordiska ministerrådet*

Sverige är under innevarande år ordförande i Nordiska ministerrådet. Det nordiska samarbetet bygger på gemensamma värderingar som i sin tur utgör grundvalen för den nordiska välfärdsmodellen. Det är viktigt att det finns en kontinuitet i det nordiska samarbetet. Därför bygger samarbetet på social- och hälsoområdet på fleråriga samarbetsprogram som tas fram gemensamt av de nordiska länderna.

Barns situation är en gemensam nordisk angelägenhet. Inom ramen för sitt ordförandeskap kommer Sverige under hösten 2008 att anordna ett antal seminarier kring barns situation och livsvillkor. Seminarierna kommer att fokusera på barns delaktighet och inflytande i samhället, frågor som rör våld och andra övergrepp mot barn samt ett barnvänligt rättsväsende. Seminarierna kommer att ingå som en första del i en europeisk högnivåkonferens om barnets rättigheter som anordnas inom ramen

för Sveriges ordförandeskap i Europarådets ministerkommitté (se närmare nedan).

Under det finska ordförandeskapet 2007 initierade Sverige ett erfarenhetsutbyte för att åstadkomma en samsyn och samarbete inom de nordiska länderna när det gäller att bland annat tolka och genomföra barnkonventionen. Arbetet kommer att föras vidare och utvecklas under det svenska ordförandeskapet genom ett nordiskt forum om barnets rättigheter, med särskilt fokus på kompetensutvecklingsfrågor.

### *Europarådet*

Inom ramen för det svenska ordförandeskapet i Europarådets ministerkommitté från maj till november 2008 avser Sverige initiera en strategi – ”Provision, Protection and Participation” – som ett nytt steg i utvecklingen av rådets nuvarande program ”Building a Europe for and with Children”. Den nya strategiska inriktningen på programmet kommer att lanseras under ett högnivåmöte i Stockholm, den 8–10 september 2008. Målet är att samordna Europarådets insatser för barn utifrån ett barnrättsperspektiv som baseras på barnkonventionens grundläggande principer. Den nya strategin avses fokusera på frågor som bl.a. rör bl.a. våld och andra övergrepp mot barn, barns delaktighet och inflytande i samhället, barn i samhällets vård samt barn i ekonomiskt utsatta situationer.

### *Europeiska unionen*

Europeiska unionens (EU) stats- och regeringschefer har enats om ett nytt fördrag; Lissabonfördraget. Genom detta fördrag fastslås för första gången skyddet av barnets rättigheter som en målsättning för EU. I de allmänna bestämmelserna stadgas att unionen ska främja skydd av barnets rättigheter (artikel 3). Unionen ska också erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställts i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och stadgan ska ha samma rättsliga värde som fördragen (artikel 6). Av stadgan (artikel 24) framgår att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Stadgan fastslår vidare att vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Slutligen framgår av artikeln att varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

Europeiska kommissionen har i ett meddelande föreslagit att det utvecklas en EU-strategi för att främja och skydda barnets rättigheter i EU:s inre och yttre politik (KOM (2006) 367 slutlig: Mot en EU-strategi för barnets rättigheter). Inom ramen för detta arbete har Kommissionen etablerat ett Europeiskt forum om barnets rättigheter (*European Forum on the Rights of the Child*), som syftar till att sammanföra berörda aktörer i arbetet för barnets rättigheter. Meddelandet har behandlats i Europaparlamentet under våren 2008. Europaparlamentet stödjer kommissio-

nens förslag men kräver samtidigt ytterligare åtgärder inom områden som rör barnets rättigheter och intressen. Skr. 2007/08:111

Sverige innehar ordförandeskapet i EU:s ministerråd under andra halvåret 2009. Sverige kommer i samband med ordförandeskapet bidra till arbetet med att genomföra EU-strategin för barnets rättigheter samt anordna ett möte med fokus på barnets rättigheter och intressen inom ramen för den informella grupp för barnfrågor inom Europa som har etablerats mellan medlemsstaterna. Gruppen består tjänstemän ansvariga för övergripande barnfrågor eller barnkonventionen i respektive medlemsstat. Sverige har sedan gruppen bildades 2000 deltagit i samtliga möten som har anordnats av respektive ordförandeskap och har spelat en aktiv roll vid mötena.

Sverige arbetar också aktivt med att lyfta fram barnets åtnjutande av de mänskliga rättigheterna vid EU:s kontakter med tredje land och kommer att verka för en aktiv implementering av EU:s riktlinjer om barnets rättigheter som kommer att användas som redskap inom EU:s externa relationer.

### *UNICEF*

Sverige har en lång tradition av mycket gott samarbete med UNICEF (FN:s barnfond) och är en av de största bidragsgivarna till fonden.

Under 2008 innehar Sverige ordförandeposten i UNICEF:s styrelse. Sverige sätter stor vikt vid UNICEF:s arbete för att stärka barns rättigheter och fattigdomsbekämpning samt vid den normativa roll UNICEF spelar för att stödja barn och ungdomar och synliggöra de mest utsatta barnens situation runt om i världen.

Under ordförandeskapsåret kommer Sverige bland annat verka för ett effektivare och mer målinriktat styrelsearbete med resultat för barn för ögonen i varje diskussion och beslut. Sverige kommer att sätta särskilt fokus på UNICEF:s arbete med skydd av barn mot våld, sexuell exploatering, barnhandel o.s.v., och verka för att detta arbete stärks och integreras i alla verksamhetsområden.

## 3 Stöd i föräldraskapet

### 3.1 Regeringens målsättning

Varje barn har rätt till omvårdnad och omsorg och att i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar få växa upp under goda och trygga förhållanden. Föräldrarna är i regel de viktigaste personerna i barnets liv. Det är föräldrarna som har huvudansvaret för barnets omvårdnad, uppfostran och utveckling.

En modern politik för barn och deras familjer erkänner att varje familj har olika sammansättning, önskemål och behov. Föräldrar bör ges en ökad möjlighet att själva välja lösningar som passar dem och deras barn bäst. Samhällets uppgift är att garantera, stödja och, vid behov, komplettera eller ersätta föräldrarnas insatser så att barnets rättigheter och intressen tillvaratas under barnets hela uppväxt.

Vid sidan av befintliga basverksamheter såsom barnhälsovård, förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och insatser inom den ekonomiska familjepolitiken, bör stöd till föräldrar omfatta grundläggande information om barnets rättigheter, utveckling och behov liksom utbildnings- och rådgivningsinsatser. Dessa insatser är särskilt viktiga för barn som lever i stadsdelar och områden som präglas av utanförskap.

### 3.2 Lägesbeskrivning

Vid sidan av föräldrarna har kommuner och landsting ett särskilt ansvar när det gäller barns rätt till en trygg och god uppväxtmiljö. Mödra- och barnhälsovården fyller en viktig funktion i att ge stöd till föräldrarna under graviditeten och spädbarnstiden och därmed bidra till att barnet får en hälsomässigt god start i livet. Genom mödra- och barnhälsovården erbjuds föräldrautbildning som de flesta blivande och nyblivna föräldrar deltar i. Mödra- och barnhälsovården når praktiskt taget alla föräldrar och barn och åtnjuter ett stort förtroende hos de berörda föräldrarna. Det innebär att verksamheterna på ett tidigt stadium också kan se och fånga upp problem.

Ambitionsnivån på kommunal nivå när det gäller föräldrastöd under barnets uppväxttid skiljer sig väsentligt åt kommuner emellan. I vissa kommuner finns många goda initiativ och ett förhållandevis väl utbyggt stöd till föräldrar som innefattar stöd och hjälp kring barns fysiska och psykosociala utveckling under hela eller delar av uppväxttiden. Andra kommuner erbjuder stöd och hjälp enbart när det gäller frågor om barnets fysiska utveckling och endast under barnets första levnadsår. Kommunerna erbjuder också i olika utsträckning hjälp- och stödinsatser till grupper av föräldrar som har särskilda behov. Endast ett fåtal kommuner erbjuder föräldrastöd eller föräldrautbildning när barnen blivit äldre eller är i tonåren. I de enstaka kommuner där detta prövats är efterfrågan bland föräldrar stor.

Föräldrastödets kvalitet och omfattning beror således i stor utsträckning på barnets ålder och var i Sverige man bor. Det finns alltså anledning att anta att alla föräldrar som behöver och vill ha stöd och hjälp i sitt föräldraskap inte får det. Variationerna i ett sådant behov är sannolikt också stora.

I det följande presenterar regeringen några åtgärder som planeras för att förbättra samhällets stöd till föräldrar.

### 3.3 Ett förbättrat föräldrastöd

#### *Nationell strategi för föräldrastöd*

Regeringen anser att samhällets erbjudande av stöd till föräldrar bör stärkas och utvecklas och avser därför att tillsätta en särskild utredare som ska ta fram ett förslag till en nationell strategi för en långsiktig kvalitetshöjande kompetensuppbyggnad och utveckling av samhällets erbjudande av stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap.

Den nationella strategins övergripande mål ska vara att föräldrastöd ska erbjudas kontinuerligt under barnets hela uppväxttid. Strategin ska utgå från en tydlig definition om vad som inryms i begreppet föräldrastöd samt innehålla förslag på delmål och etappmål samt åtgärder. Strategin ska även innehålla förslag på uppföljning och utvärdering av densamma.

Regeringen presenterar denna åtgärd närmare i propositionen *En förnyad folkhälsopolitik 2008–2010* (prop. 2007/08:110).

#### *Pilotprojekt om möjliga tillvägagångssätt för utbildning i föräldrastödsmetoder*

Regeringen avser att uppdra åt Statens folkhälsoinstitut (FHI) att pröva och värdera olika tillvägagångssätt att ”utbilda utbildare” inom relevanta kommunala yrkesgrupper i olika evidensbaserade föräldrastödsmetoder. Vidare ska FHI kartlägga det föräldrastöd som ges inom mödravården, barnhälsovården och skola samt genomföra en behovsanalys av vilket stöd och vilken hjälp i föräldraskapet som föräldrar efterfrågar. FHI ska fortlöpande informera om resultaten från kartläggning, behovsanalys och utbildningsförsök.

Regeringen presenterar denna åtgärd närmare i nyss nämnda proposition om en förnyad folkhälsopolitik.

#### *Föräldrastöd på Internet*

Föräldrar behöver stöd i situationer när relationen till barnet blir komplicerad på grund av konflikter av olika slag mellan barnet och föräldrarna, och i situationer när barn till exempel utsätts för mobbning, hot eller våld från utomstående vuxna eller barn. Erfarenheter från bland annat BRIS (Barnens Rätt I Samhället) och Rädda Barnen visar att föräldrar är mycket flitiga användare av den s.k. vuxen/föräldratelefonen som ger stöd och råd till föräldrar. BRIS bedömer samtidigt att man, på grund av begränsade resurser inom organisationen, inte kan ta emot telefonsamtal från mer än en femtedel av de föräldrar som behöver akut hjälp. Om föräldrar i sådana krisartade situationer får stöd kan det i många fall hindra att barn utsätts för våld eller på annat sätt blir kränkt. Regeringen avser därför bevilja ekonomiskt stöd till BRIS i arbetet med att skapa en interaktiv webbplats för att ge råd och stöd till föräldrar. Webbplatsen kan ge stöd även till professionella som arbetar med barn samt skapa en plattform för dialog mellan vuxna, föräldrar och experter. Webbplatsen bör skapas och utvecklas i samråd med bl.a. Statens folkhälsoinstitut och Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

Denna åtgärd kompletterar de insatser för att bekämpa våld mot barn som regeringen presenterar nedan i avsnitt 5.3.

#### *Information till föräldrar om barns rättigheter*

Föräldrar behöver information om barns grundläggande mänskliga rättigheter för att kunna stödja barnet och tillvarata dess rättigheter.

Regeringen avser att ge Barnombudsmannen i uppdrag att ta fram lämplig och anpassad information om barnets rättigheter för föräldrar och

blivande föräldrar. Informationen bör särskilt fokusera på rättigheter som är viktiga ur ett föräldra-barnperspektiv, och också göras tillgänglig på andra språk för att även kunna användas som stöd för nyanlända invandrarföräldrar.

### *En familjepolitisk reform*

Det är inom familjen som barnets trygghet och känsla av sammanhang grundläggs. För barnets skull är det viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets uppväxt och tar ansvar för barnet. Undersökningar från bland annat Barnombudsmannen, BRIS och Rädda Barnen visar att barn och ungdomar tycker att de har för lite tid tillsammans med vuxna.

Regeringen vill öka familjernas valfrihet och stärka föräldrarnas makt över sin livssituation. Både kvinnor och män ska kunna kombinera familjeliv med arbetsliv. Förutsättningarna för både kvinnor och män att ta ett aktivt och jämlikt ansvar för föräldraskapet bör förbättras, utan att för den skull ta ifrån familjerna sitt självbestämmande.

I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen en familjepolitisk reform. De bärande utgångspunkterna för reformen är införande av ett kommunalt vårdnadsbidrag, jämställdhetsbonus, barnomsorgspong och ökat pedagogiskt uppdrag i förskolan. Regeringen har i dag beslutat att överlämna en proposition till riksdagen om kommunalt vårdnadsbidrag (prop. 2007/08:91) och en proposition om jämställdhetsbonus (prop. 2007/08:93).

I propositionen om *vårdnadsbidrag* lämnas förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag. Lagen är kompetensutvidgande för landets kommuner och ger dessa möjlighet att införa, finansiera och administrera kommunala vårdnadsbidrag inom vissa ramar. Genom införandet av ett vårdnadsbidrag ges ökade möjligheter för föräldrar att vara hemma och vårda sitt barn under den period då barnet är mellan ett och tre år. De kommuner som önskar kan ge ett skattefritt kommunalt bidrag på maximalt 3 000 kronor per månad och barn. Villkoret för att få fullt vårdnadsbidrag är att barnet inte nyttjar offentligt finansierad förskoleverksamhet. Föräldern kan förvärvsarbeta och samtidigt uppbära vårdnadsbidrag om barnomsorgen ordnas på annat sätt. Vårdnadsbidraget kan inte lämnas till en vårdnadshavare som har vissa bidrag eller ersättningar som t.ex. arbetslöshetsersättningen och föräldrapenning.

Propositionen om *jämställdhetsbonus* innehåller ett förslag som innebär att den förälder som varit hemma längst med föräldrapenning får en kreditering på sitt skattekonto när hon eller han arbetar och den andra föräldern samtidigt tar ut föräldrapenning. Reformen underlättar även för föräldrar av samma kön att fördela föräldraledigheten jämlikt.

Såväl reglerna om vårdnadsbidraget som jämställdhetsbonusen föreslås träda kraft den 1 juli 2008.



### 4.1 Regeringens målsättning

Barn har rätt till skydd mot alla former av fysiskt och psykiskt våld – såväl inom som utanför familjen. Staten har ett ansvar att garantera denna rättighet för varje flicka och pojke som lever i vårt land. Trots många olika åtgärder och verksamheter för att motverka våld mot barn utsätts barn dagligen för våld i olika sammanhang – i hemmet, i skolan, på gatan och på andra platser. Det är av yttersta vikt för regeringen att barns skydd mot alla former av våld stärks. Regeringen presenterar i detta avsnitt ett program för nationell samordning med ambitionen att minska riskerna att barn utsätts för våld i alla sammanhang. Regeringen kommer att ta fram ett underlag som ger en samlad bild av de mest effektiva tillvägagångssätten och de lämpliga aktörerna i det framtida arbetet för att bekämpa våld mot barn i alla sammanhang.

Härutöver innehåller programmet åtgärder på kortare sikt (se vidare nedan). Regeringen har i avsnitt 4.3 presenterat en åtgärd som syftar till att förbättra det Internetbaserade föräldrastödet i frågor som rör våld mot barn. Denna åtgärd kompletterar de insatser som presenteras nedan i avsnitt 5.3.

### 4.2 Lägesbeskrivning

Den svenska lagstiftningen med förbud mot kroppslig bestraffning och kränkande behandling av barn, det s.k. agaförbudet, har funnits i snart 30 år. Lagstiftningen har visat sig vara effektiv och bland annat lett till att den kroppsliga bestraffningen av barn har minskat och att attityderna till kroppslig bestraffning av barn har förändrats sedan förbudet infördes.

Under senare tid har dock oroväckande tendenser observerats. Av en kartläggning av attityderna till barnaga som stiftelsen Allmänna Barnhuset har genomfört på uppdrag av regeringen framgår att vuxnas våld mot barn tycks öka något i det svenska samhället (*Våld mot barn 2006–2007. En nationell kartläggning*). Uppdraget var en uppföljning av den kartläggning som gjordes av Kommittén mot barnmisshandel 2000 (se betänkande SOU 2001:18). Allmänna Barnhusets kartläggning har bestått av en föräldraenkät och elevenkät. Kartläggningen visar att en större andel barn än vuxna är positiva till kroppslig bestraffning. Enkäterna ger en samstämmig bild över vilka som är mest positiva till kroppslig bestraffning; män och pojkar, föräldrar i familjer där någon eller båda föräldrarna är födda utomlands liksom utlandsfödda barn samt föräldrar och barn som själva blivit slagna.

Kartläggningen visar att det är en fortsatt minskning av andelen som är positiva till kroppslig bestraffning. Däremot tycks inte förekomsten av kroppslig bestraffning minska. I vissa avseenden finns en rapporterad ökning jämfört med 2000. Det gäller såväl andelen föräldrar som knuffat, huggit tag i eller ruskat sina barn, som andelen föräldrar som slagit sina barn.

Kartläggningen visar vidare att bl.a. stress och trötthet är mycket vanligt i samband med att föräldern huggit tag i och ruskat om barnet, men däremot inte i samband med att barnet blivit slaget.

Ökningen av andelen föräldrar som slagit sitt barn är oberoende av bakgrundsfaktorer som kön, ursprungsland eller barnets ålder. Att hugga tag i och ruska om barnet har ökat bland svenskfödda småbarnsföräldrar.

Kartläggningen bekräftar också den bild över vilka bakgrundsfaktorer som ökar risken för att barn utsätts för kroppslig bestraffning och som framkom i undersökningen 2000. Svag familjeekonomi framstår som den faktor som har starkast samband med kroppslig bestraffning. Barn under sex år är mer utsatta för kroppslig bestraffning jämfört med äldre barn och utlandsfödda barn agas mer än svenskfödda barn och där är utlandsfödda pojkar den mest utsatta gruppen. Vidare löper barn med funktionshinder och barn med kroniska sjukdomar större risk än andra barn att bli utsatta för olika former av kroppslig bestraffning. Kartläggningen visar också att vid sidan av de strukturella bakgrundsfaktorerna är den i särklass största riskfaktorn våld i hemmet mellan de vuxna.

I elevenkäten svarar en fjärdedel av de elever som blivit slagna att de inte känt att de hade någon vuxen att anförtro sig åt.

Våld mot barn är mycket aktuellt även i andra sammanhang än inom familjen, såväl i skolan som i det offentliga rummet.

Av den officiella kriminalstatistiken framgår att antalet anmälda brott mot barn i åldern 0–6 år där en bekant person till barnet har varit inblandad har ökat med 76 procent under en tioårsperiod. I detta sammanhang är det dock viktigt att betona att en ökning av antalet polisanmälda brott inte behöver spegla en faktisk ökning av antalet brott. Att anmälda brott ökar kan också bero på att toleransen för brott har minskat eller att medvetenheten om vikten av att polisanmäla har ökat. Genom att fler brott anmäls minskar sannolikt det s.k. mörkertalet vilket i sig är en positiv och eftersträvd utveckling. En förutsättning för att bekämpningen av våld mot barn ska bli framgångsrik är att förekomsten av våld kommer till polisens kännedom så att brotten kan utredas och lagföras.

Våld mot barn har de senaste åren även uppmärksammats av Förenta nationerna (FN). En världsomfattande studie om våld mot barn har utarbetats av en självständig sakkunnig person på uppdrag av FN:s generalsekretare och presenterades för FN:s generalförsamling hösten 2006. Studien visar att våld mot barn förekommer i alla länder oberoende av t.ex. ekonomiska faktorer eller social status. I studien föreslås en rad åtgärder såväl för stater som för andra aktörer för att stoppa våld mot barn. Dessa slutsatser och rekommendationer utgör ett värdefullt instrument för regeringens fortsatta arbete mot våld som drabbar barn i Sverige.

#### 4.3 Ett program för nationell samordning för att bekämpa våld mot barn

Våld mot barn, både när det sker inom familjen, i skolan eller på gatan kan inte bemötas och bekämpas med isolerade insatser. Det krävs ett samlat och koordinerat strategiskt arbete. Den ovan nämnda FN-studien om våld mot barn rekommenderar att varje stat bör utarbeta en nationell

strategi, politik eller handlingsplan i frågan. För att bekämpa våld mot barn krävs olika typer av insatser, både på längre och kortare sikt. I budgetpropositionen för 2008 anger regeringen att den nationella samordningen behöver utvecklas och stärkas.

Regeringen kommer därför att ta fram ett underlag som ger en samlad bild av de mest effektiva tillvägagångssätten och som identifierar de lämpliga aktörerna i det framtida arbetet för att bekämpa våld mot barn i alla sammanhang.

### *Tidiga insatser för att förebygga våld mot spädbarn*

Misshandel av spädbarn har mycket allvarliga följder för det enskilda barnet, familjen och samhället. En förälder kan under påverkan av sömnbrist, frustration och brist på stöd och kunskap utöva våld mot spädbarnet, oftast genom att skaka det, så kallat *shaken baby syndrome*. Barnet löper då en mycket stor risk för att drabbas av allvarlig hjärnskada. Forskning visar att de barn som drabbas av traumatisk hjärnskada före två års ålder löper en stor risk att drabbas av kognitiva besvär och sociala beteendestörningar. Vid sidan av den svåra personliga tragedin utgör omsorgen av dessa barn en stor ekonomisk börda för samhället.

Regeringen anser att det är angeläget att såväl de som väntar barn som nyblivna föräldrar har kunskap om behoven hos barn som skriker ofta och länge och hur de kan hantera detta. Genom att lära sig hantera sina egna känslor och sitt barns behov i svåra situationer kan föräldrarna ges förutsättningar att redan från början klara sin föräldraroll och kunna skydda och ta hand om sitt barn. Tillgång till tidigt och professionellt stöd har stor betydelse i detta sammanhang liksom att ha ett nätverk där man som förälder kan få stöd från andra vuxna.

Regeringen avser att bevilja medel till Karolinska Institutet att, i samarbete med Stockholms läns landsting, driva ett pilotprojekt för att förebygga våld mot spädbarn. Projektet tar framför allt sikte på information till såväl blivande som nyblivna föräldrar, utbildningsinsatser för mödravård- och barnavårdspersonal samt att skapa förutsättningar för att andra landsting ska kunna ta efter och vidta egna insatser på området.

### *Ett utbildningsprogram med fokus på våld mot barn*

Barnkonventionen slår fast att aktiva åtgärder ska företas av de stater som har anslutit sig till konventionen för att göra dess bestämmelser om barns rättigheter allmänt kända. FN:s barnrättskommitté har i sina senaste rekommendationer för Sverige påpekat behovet av adekvat och systematisk utbildning för yrkesgrupper som arbetar med och för barn.

Regeringens utgångspunkt är att barn har rätt till skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld. Staten ska garantera denna rättighet för varje flicka och pojke. Utbildning är en viktig åtgärd för detta ändamål. Det pågår ett flertal olika utbildningsinsatser inom polisen, åklagarmyndigheten, domstolarna och i den kommunala verksamheten.

Utöver de åtgärder som redan vidtas kan det finnas ett värde i en samordnad utbildning om barns rätt till skydd mot våld. Mot denna bakgrund avser regeringen att ge Barnrättsakademien vid Örebro universitet i upp-

drag att ta fram ett utbildningsprogram som kan erbjudas dem som arbetar inom rättsväsendet och dem som är beslutsfattare och yrkesverksamma på kommunal och regional nivå. Utbildningsprogrammet ska syfta till att öka kunskapen om barns livsvillkor, särskilda behov och rättigheter. Utbildningen ska särskilt fokusera på det skydd mot våld som åtagandena enligt barnkonventionen innebär.

#### *Barnrättsforum för erfarenhetsutbyte om att bekämpa våld mot barn*

Även i arbetet med att motverka våld mot barn behövs strukturer och metoder som leder till samsyn och samordning. Regeringen avser att under sensvåren 2008 inbjuda berörda aktörer till ett barnrättsforum (se avsnitt 3.3.2) som fokuserar på våld mot barn.

#### *Barnahus*

Regeringen har gett Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten i uppdrag att, i samråd med Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Rädda Barnen och Sveriges Kommuner och Landsting, medverka till etablering av försöksverksamheter med samverkan under gemensamt tak vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för misshandel och sexuella övergrepp, så kallade barnahus. Syftet är att åstadkomma en ordning som innebär att de utredningar som görs i samband med misstankar om att ett barn har utsatts för brott ska vara anpassade till barnen. I uppdraget har också ingått att följa upp och utvärdera försöksverksamheterna. Försöksverksamhet med så kallade barnahus har, inom ramen för regeringsuppdraget, bedrivits på sex orter under 2006 och 2007. De samverkande centrala myndigheterna har uppdragit åt Rättssociologiska enheten vid Lunds universitet att genomföra en utvärdering av försöksverksamheten. En slutrapport, som bygger på utvärderingens resultat tillsammans med myndigheternas egna kontinuerliga uppföljningar och slutsatser, har lämnats. Utvärderingen och uppföljningen leder vid en samlad bedömning fram till slutsatsen att erfarenheterna av försöksverksamheten med barnahus är övervägande positiva. Verksamheten med barnahus har permanentats på de sex försöksorterna och dessutom har fem nya barnahus etablerats och ytterligare andra håller på att startas.

#### *Uppföljning och uppdatering av den nationella handlingsplanen mot sexuell exploatering av barn*

Sexuell exploatering av barn är en form av våld mot barn som med kraft måste motverkas. Regeringen beslutade i december 2007 om en uppdaterad nationell handlingsplan mot sexuell exploatering av barn. Regeringens mål i handlingsplanen är att inget barn i Sverige ska utsättas för sexuell exploatering, att inga barn i andra länder ska utsättas för sexuell exploatering av personer från Sverige, att barn som drabbas av sexuell exploatering ska få det stöd och den hjälp de behöver och att Sverige ska bidra till ett effektivt internationellt samarbete i frågan. I handlingsplanen redovisas pågående nationellt och internationellt arbete och samarbete för

att bekämpa den sexuella exploateringen av barn. I handlingsplanen presenteras vidare ett antal åtgärder som regeringen vill initiera för att ytterligare driva på arbetet med att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av barn. Regeringens åtgärder fokuserar på sexuell exploatering i samband med turism och resande, kunskapsspridning, kartläggning av insatser riktade mot förövare, ökat samarbete på både nationell och internationell nivå samt översyn av relevant lagstiftning. Arbetet med att genomföra de åtgärder som anges i handlingsplanen kommer att följas upp under 2010.

## 5 Främja barns psykiska hälsa

### 5.1 Regeringens målsättning

Barn har rätt till bästa uppnåeliga hälsa – såväl fysisk som psykisk. Det är särskilt angeläget att utveckla och stärka de hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatserna inom hälso- och sjukvården, inte minst mot bakgrund av att förutsättningarna för en god hälsa grundläggs tidigt i barndomen. Det generellt sett goda hälsoläget bland barn och unga i Sverige kan till stor del tillskrivas den långa tradition av förebyggande och hälsofrämjande arbete som bedrivs inom framför allt mödra- och barnhälsovården, ungdomsmottagningarna samt tandvården och skolhälsovården.

Det är emellertid oroväckande att allt fler barn mår psykiskt dåligt och inte får det stöd de behöver. Tidiga insatser är av särskild stor vikt när det gäller barn. Föräldrars möjligheter att stödja sitt barn under hela uppväxten liksom insatser inom barnhälsovård, förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skola är därför viktiga för att förebygga och motverka psykisk ohälsa.

Regeringen anser vidare att det är särskilt angeläget med insatser med sikte på att öka förutsättningarna för goda relationer, framför allt mellan barn och deras föräldrar, men också mellan barn och andra vuxna. En trygg anknytning till föräldrarna under barnets första levnadsår är en avgörande förutsättning för god psykisk hälsa senare i livet. Att ha ett fungerande socialt nätverk omkring sig som nybliven förälder är något som främjar förmågan att ta hand om sitt barn. Regeringen vill fokusera på barns behov och trygghet och på att skapa möjligheter för föräldrarna att få det stöd de behöver och efterfrågar för att ge omsorg till sina barn. En sådan politik ger tryggare barn och leder i längden till bättre psykisk hälsa för både barnen och deras föräldrar. I avsnitt 4 redogör regeringen närmare för åtgärder som syftar till att förbättra stödet till föräldrar under barnets hela uppväxttid. I det följande redogör regeringen för de åtgärder som planeras och pågår för att bidra till att förebygga barns psykiska ohälsa.

Psykisk ohälsa är det problem som främst försämrar flickors och pojkar samt unga kvinnors och mäns hälsa. Utredningen om ungdomars psykiska hälsa konstaterar i sitt betänkande (SOU 2006:77) att psykosomatiska symptom som oro och nedstämdhet, sömnbesvär och trötthet samt anspänning och värk bland ungdomar i skolåldern har ökat under de senaste två decennierna. Dessa typer av besvär har ökat även i befolkningen i stort, men ökningen är mest uttalad i åldrarna 16–24 år. Enligt Statens folkhälsoinstituts undersökning av skolbarns hälsosvanor ökade andelen 15-åriga flickor som uppger att de har psykiska besvär från knappt 40 procent år 1985 till över 60 procent år 2005. En stor del av alla stressrelaterade symptom är vanligare bland flickor än bland pojkar. Även andelen ungdomar som vårdas på sjukhus för depression och ångest har ökat.

### 5.3 Förebygga barns psykiska ohälsa

#### *Skolhälsovård och elevhälsa*

Skolhälsovården fyller en mycket viktig uppgift eftersom barn och unga vistas en stor del av sin tid i skolan. Skolhälsovården har en viktig funktion i att förebygga psykisk ohälsa hos barn och unga. Ett flertal utredningar har i betänkanden, bland annat *Ambition och ansvar* (SOU 2006:100), *Från dubbla spår till elevhälsa* (SOU 2000:19) samt *Det gäller livet – stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem* (SOU 1998:31), pekat på brister i skolhälsovården. Det som framför allt har framhållits är brist på prioritering, låg personaltäthet och bristande samverkan.

Under 2008 är psykiatrin ett av regeringens prioriterade områden. För närvarande pågår ett interdepartementalt arbete för att förbättra och utveckla psykiatris olika verksamhetsområden. Barn- och ungdomspsykiatrin är ett av dessa områden. Regeringen ser allvarligt på de brister som identifierats inom skolhälsovården. Skolhälsovården är en del av den första linjens hälsovård och om denna brister blir lidandet för det enskilda barnet större och belastningen ökar på barn- och ungdomspsykiatrin. Det är därför viktigt att det finns en väl fungerande förebyggande hälsovård för barn och elever.

All personal i skolan har ett ansvar för att skapa en bra skolmiljö så att eleverna ska kunna uppnå sina kunskapsmål och må bra. Elevhälsan har ett särskilt ansvar för det hälsofrämjande arbetet. Ett förslag till ny skollag är under beredning och avses presenteras under 2008, där bl.a. reglering av elevhälsan kommer att ingå.

#### *Barns medievanor och psykiska hälsa*

Dagens barn växer upp med Internet, mobiltelefoner och dator- och TV-spel. Medierådets senaste undersökning från 2006 av svenska barns medievanor visar att 28 procent av 9–11-åringarna och 54 procent av 12–16-åringarna använder Internet varje dag.

Enligt en undersökning som nyligen genomförts inom EU använder majoriteten av europeiska barn och ungdomar Internet flera gånger om dagen. I allmänhet känner de också till de risker som är förknippade med Internet. Undersökningen visade också att barn i sista hand vänder sig till vuxna för att be om hjälp om de stöter på problem på nätet.

På grund av generationsskillnaden och olikheterna i medievanor är kunskapsbristen stor hos många vuxna om nya medier. Bristen på kunskap gäller mediernas både positiva och negativa sidor. Samtidigt blir kränkningar på nätet och via mobiltelefoner allt vanligare.

Det finns en rad olika undersökningar som kartlägger barns och ungas medievanor och hur de upplever medier, däribland Internet. Det finns även forskning om hur de påverkas av medier. Flera aktörer, både statliga och icke-statliga, arbetar inom området med insatser för att sprida kunskap och ge stöd till både barn och föräldrar.

Bakgrunden till barns psykiska ohälsa är ofta komplex. Kränkningar och liknande som sker genom användning av Internet och mobiltelefoner måste sättas i samband med barnets situation i stort. Mot bakgrund av detta avser regeringen att ge lämplig aktör i uppdrag att undersöka vilken kunskap och erfarenhet personal inom exempelvis hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skolan och polisen har av de risker för psykisk ohälsa som är förknippade med barns användning av nya medier. Syftet är att bland annat ta fram och sprida goda exempel, identifiera behov av ytterligare kunskap samt behov av samsyn och samarbete inom området.

#### *Forskningsinsatser för barns psykiska och fysiska hälsa*

Regeringen avser att avsätta 50 miljoner kronor för att utveckla det lokalt sektorsöverskridande hälsofrämjande arbetet. Medlen ska användas till att främja barns och ungas psykiska och fysiska hälsa och till att generera kunskap om såväl effektiva hälsofrämjande metoder som kostnadseffektiva samverkansformer på lokal nivå. Arbetet ska vila på en vetenskaplig grund. Statens folkhälsoinstitut (FHI) ska disponera medlen och ansvara för urval av kommuner. De aktuella kommunerna ska etablera ett samarbete med ett forskningslärosäte. FHI bör samverka med Sveriges Kommuner och Landsting och andra relevanta aktörer. Regeringen presenterar denna åtgärd närmare i propositionen *En förnyad folkhälsopolitik 2008–2010* (prop. 2007/08:110).

#### *Nationell mätning av barns och ungdomars psykiska hälsa*

Det är viktigt att det lokala folkhälsoarbetet är kunskapsbaserat och effektivt. Det förutsätter att insatser följs upp och utvärderas och att de kunskaper som erhålls tas till vara. Ett sådant systematiskt arbetssätt kan leda till att metoder och insatser behöver omprövas. Det är särskilt angeläget att över tid följa barns och ungdomars psykiska hälsa. Genom att noga följa utvecklingen i den egna kommunen är det bl.a. möjligt att avgöra om de hälsofrämjande insatser som genomförs har avsedd effekt. För att detta ska kunna vara möjligt krävs emellertid relevant och användbar information. Regeringen har därför för avsikt att avsätta tio miljoner kronor till en nationell undersökning av barns och ungdomars psykiska hälsa. Undersökningsresultatet ska ge ett nationellt riktvärde

och redovisas på kommun- och stadsdelsnivå. Riktvärdet gör det möjligt för kommuner och stadsdelar att jämföra sina barns och ungas psykiska hälsa med övriga kommuner och med hela befolkningsgruppen barn och unga. De kan även över tid följa den lokala utvecklingen genom att själva upprepa mätningen.

Socialstyrelsen ska därför få i uppdrag att i samråd med Statens folkhälsoinstitutet genomföra en omfattande nationell undersökning om barns och ungdomars psykiska hälsa. Underlaget ska spegla situationen i olika delar av landet och utgöra ett relevant jämförelsematerial för kommande mätningar genomförda av kommunerna själva. Regeringen presenterar denna åtgärd närmare i propositionen *En förnyad folkhälsopolitik 2008–2010* (prop. 2007/08:110).

#### *Nationellt utvecklingscentrum för tidiga insatser till barn och unga som löper risk att drabbas av svårare psykisk ohälsa*

Socialstyrelsen arbetar för närvarande på regeringens uppdrag med att inrätta ett nationellt utvecklingscentrum för tidiga insatser till barn och unga som löper risk att drabbas av svårare psykisk ohälsa. Centrumets uppgifter är att samla, koordinera och föra ut kunskap och vetenskap då det gäller att identifiera, förebygga, ge tidigt stöd och behandla barn och unga som riskerar att utveckla svårare psykisk ohälsa. Centrumet ska också i samverkan med universitet och högskolor skapa tvärprofessionella uppdragsutbildningar inom viktiga områden för personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan.

#### *Förbättrad tillgänglighet till barn- och ungdomspsykiatri*

Den nationella psykiatrisamordnaren har i sitt slutbetänkande (SOU 2006:100) bedömt att tillgängligheten till barn- och ungdomspsykiatri inte är tillfredsställande. Barn- och ungdomspsykiatri är en liten verksamhet i förhållande till vuxenpsykiatri och även om rutiner och arbets sätt förändras så att effektiviteten ökar är det troligt att dagens resurser inte är tillräckliga. Därför behöver barn- och ungdomspsykiatri förstärkas. Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 aviserat sin avsikt att stärka verksamheterna för barn och unga med psykisk ohälsa. Regeringen har tillsatt en särskild koordinator för arbetet med nationell psykiatrisamordning, med utgångspunkt i de överväganden och förslag som lagts fram i betänkandet *Ambition och ansvar* (SOU 2006:100).

För att förbättra tillgängligheten till psykiatrisk vård för barn och unga pågår sedan 2007 ett arbete med ett stegvis införande under en treårsperiod av en förstärkt vårdgaranti inom barn- och ungdomspsykiatri. Socialstyrelsen har för år 2007 fördelat 214 miljoner kronor till landstingen med syfte att stödja arbetet med att förbättra kvaliteten i och öka tillgängligheten till verksamheter för barn och unga med psykisk ohälsa.

#### *Virtuell ungdomsmottagning*

Regeringen har beslutat att stödja utvecklingen av en virtuell ungdomsmottagning. En virtuell ungdomsmottagning har stor potential att ge unga



i Sverige en möjlighet till rådgivning kring sexuell och reproduktiv hälsa samt kring relationer och psykisk hälsa, oavsett bostadsort. Genom att utnyttja Internet som kommunikationskanal kan en bredare målgrupp nå av information som annars skulle vara mer svåråtkomlig, även om tjänsten inte syftar till att ersätta den personliga kontakten med vården. Den möjlighet till anonymitet som Internetbaserad rådgivning ger kan också bidra till att tjänsten når grupper som inte annars vänder sig till ungdomsmottagningen. Skr. 2007/08:111

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Hägglund

---

Regeringen beslutar skrivelse 2007/08:111 Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter