

Till statsrådet Maj-Inger Klingvall

Regeringen beslutade den 19 mars 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Barnombudsmannens verksamhet. Den 18 juni 1998 förordnade statsrådet Maj-Inger Klingvall generaldirektören och chefen för Utlänningsnämnden Göran Håkansson till särskild utredare.

Den 31 augusti 1998 förordnades som sakkunniga i utredningen projektledaren Rolf Josefsson, Ungdomsstyrelsen, kanslirådet Barbara Martin Korpi, Utbildningsdepartementet, och departementssekreteraren Tarja Saarinen, Socialdepartementet.

Samma dag förordnades som experter i utredningen direktören Gunilla Bodin, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, avdelningsdirektören Eva Lindblom, Statskontoret, numera sakkunnig i Finansdepartementet och avdelningsdirektören Elisabeth Landgren Möller, Statistiska centralbyrån.

Som sekreterare förordnades den 28 september 1998 hovrättsassessor Katarina Adolfson. Härutöver har socionomen Barbro Holmberg anlitats för sekreteraruppgifter.

Utredningen, som har antagit namnet BO-utredningen, får härmed överlämna betänkandet Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar (SOU 1999:65).

Särskilda yttranden har lämnats av Barbara Martin Korpi och Tarja Saarinen.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i maj 1999

Göran Håkansson

*/Katarina Adolfson
Barbro Holmberg*

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	27
1.1 Uppdraget.....	27
1.2 Genomförandet.....	28
2 Barnombudsmannen i Sverige	31
2.1 Bakgrund och tillkomst.....	31
2.1.1 Riksdagsuttalanden	32
2.1.2 Utredningen om barnombudsman.....	33
2.1.3 Proposition om en Barnombudsman	34
2.1.4 Från Barnmiljöråd till Barnombudsman.....	36
2.2 Gällande regler	37
2.3 Mål och metoder	39
2.4 Information och opinionsbildning	44
2.4.1 Kommunikationspolicy	45
2.4.2 Barnombudsmannens publikationer	46
2.4.3 Information via internet	50
2.4.4 BO Direkt.....	50
2.4.5 Konferenser, hearingar, föredrag.....	50
2.4.6 Kampanjer	51
2.4.7 Massmedia.....	52
2.4.8 Telefonkontakter	53
2.5 Barnkonventionen som styrdokument.....	53
2.5.1 Ett led i en process	54
2.5.2 En nationell strategi.....	55
2.5.3 Internationellt	57

2.5.4	Nationellt	58
2.5.5	I kommuner och landsting.....	60
2.6	Inflytande för barn och ungdomar	62
2.6.1	Företräda barn och ungdomar	63
2.6.2	Påverkan av lagar och författningar	64
2.6.3	Barns och ungdomars delaktighet.....	65
2.6.4	Modeller för inflytande och delaktighet.....	66
2.6.5	Barnombudsmannens generella slutsatser.....	68
2.7	Barnombudsmannen och barnen	69
2.7.1	Direkta och indirekta kontakter.....	70
2.7.2	Barns kunskaper om Barnombudsmannen	75
2.8	Samverkan med andra	76
2.8.1	Kontinuerlig samverkan.....	77
2.8.2	Dags för barnkonventionen.....	79
2.8.3	Nätverk och referensgrupper.....	79
2.9	Forskning	81
2.9.1	Socialvetenskapliga forskningsrådet	81
2.9.2	Barnombudsmannens råd	81
2.9.3	Kontakter med forskare	82
2.10	Statistik.....	83
2.10.1	Upp till 18	84
2.10.2	Grundstatistik om barn	85
2.11	Barns lek- och utemiljö.....	86
2.11.1	Myndighetsansvar för lek- och utemiljö	87
3	Internationella frågor.....	93
3.1	Inledning	93
3.2	Internationella dokument	93
3.2.1	Parisprinciperna.....	93
3.2.2	Wiendeklarationen	96
3.2.3	Handbok om nationella institutioner	96
3.2.4	FN-kommittén för barnets rättigheter	98
3.2.5	Unicef	100
3.2.6	ENOC	100
3.2.7	Europarådet	101
3.3	Barnombudsmän i andra länder.....	102
3.3.1	Norge	102
3.3.2	Danmark.....	105
3.3.3	Finland.....	108
3.3.4	Island.....	109
3.3.5	Österrike.....	110
3.3.6	Tyskland (Nordrhein-Westfalen).....	110
3.3.7	Belgien	111

3.3.8	Costa Rica	112
3.3.9	Nya Zeeland	113
4	Övriga ombudsmän i Sverige	115
4.1	Historik.....	115
4.2	Riksdagens ombudsmän (JO)	116
4.2.1	Utseende och arbetsuppgifter	116
4.2.2	Arbetets bedrivande.....	117
4.3	Justitiekanslern (JK)	118
4.3.1	Utseende och arbetsuppgifter	118
4.3.2	Arbetets bedrivande.....	119
4.4	Konsumentombudsmannen (KO).....	120
4.5	Jämställdhetsombudsmannen (JämO).....	120
4.5.1	Utseende och arbetsuppgifter	120
4.5.2	Arbetets bedrivande.....	121
4.5.3	Översyn av jämställdhetslagen.....	121
4.6	Diskrimineringsombudsmannen (DO).....	122
4.7	Handikappombudsmannen (HO).....	124
4.7.1	Utseende och arbetsuppgifter	124
4.7.2	Översyn av HO.....	126
4.8	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO).....	127
4.9	Allmänhetens Pressombudsman (PO)	129
4.10	Motioner i riksdagen	129
4.11	Utskottsuttalanden om ombudsmännen.....	132
4.11.1	Konstitutionsutskottet.....	132
4.11.2	Socialförsäkringsutskottet.....	133
4.11.3	Arbetsmarknadsutskottet.....	133
4.12	Likheter och olikheter mellan ombudsmännen	134
5	Barnombudsmannen 1993–1999	137
5.1	Utredningens underlag för bedömning	137
5.2	Information och opinionsbildning	139
5.2.1	Har Barnombudsmannens information nått ut?.....	141
5.2.2	Har kunskaperna om barn fördjupats?.....	143
5.3	Kunskapsinsamling	145
5.3.1	Samverkan med andra	145
5.3.2	Synpunkter från barn och ungdomar.....	148
5.4	Barnombudsmannens årsrapporter.....	150
5.5	Sammanfattande bedömning.....	152

6	Företräda barn och ungdomar	157
6.1	Barnombudsmannen och artikel 12.....	158
6.2	En svår uppgift.....	159
6.3	Fortlöpande direkta kontakter	161
6.4	Indirekta kontakter.....	164
6.5	Sammanfattande bedömning.....	165
7	Principiella ställningstaganden	167
7.1	Ombudsman och myndighet – en principiell fråga.....	167
7.2	En renodling av ombudsmannarollen.....	169
7.3	En förstärkning av ombudsmannarollen	174
7.3.1	Ökad självständighet	175
7.3.2	Rättsliga befogenheter	179
7.4	Behovet av en barnmyndighet.....	180
7.5	Fortsatt generellt uppdrag.....	183
8	Barnombudsmannens uppgifter.....	185
8.1	Vara pådrivande i genomförandet av barnkonventionen.	187
8.1.1	Förhållandet till myndigheter med flera	187
8.1.2	Den nationella strategin	188
8.1.3	Barns och ungdomars delaktighet i utvärderings- processen.....	189
8.1.4	Mångfald av metoder för delaktighet.....	190
8.1.5	Lokala arbetet i fokus	193
8.2	Bevakning av barnkonventionens efterlevnad.....	194
8.2.1	Lagstiftning och tillämpning	195
8.2.2	Rättsliga befogenheter	197
8.3	Internationellt arbete	198
8.3.1	Roll i rapporteringen till FN.....	199
8.4	Forskning.....	200
8.5	Statistik.....	202
8.6	Kontakter med andra	205
8.6.1	Breda kontaktytor.....	206
8.6.2	Förhållandet till andra ombudsmän	208
8.6.3	Gränsdragning till andra myndigheter.....	209
8.7	Information och opinionsbildning	211
8.7.1	Rätt att uttala sig	212
8.7.2	Målgrupper för information: Barn och ungdomar samt olika yrkesgrupper	214
8.7.3	Årsrapport till regeringen.....	214
9	Barns lek- och utemiljö	217

9.1	Säkra lekutrymmen.....	218
9.2	Ett förtydligt ansvar för barnsäkerheten.....	219
9.3	Lekmiljö i olika verksamheter	221
9.4	Den allmänna lekmiljön	224
10	Organisationen.....	225
10.1	Barnombudsmannen	226
10.2	Rådet.....	227
10.3	Personalen.....	228
11	Kostnadseffekter.....	231
12	Generella direktiv.....	233
13	Författningskommentar	235
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:335) om Barnombudsman.....	235
	Särskilda yttranden.....	239
	Referenser.....	241
Bilaga 1	Kommittédirektiv	247
Bilaga 2	Enkät till myndigheter/organisationer.....	255
Bilaga 3	Enkät till kommuner.....	257
Bilaga 4	Deltagare vid utredningens hearingar.....	263
Bilaga 5	Synpunkter från utredningens referensgrupp	265
Bilaga 6	Barnombudsmannens årsrapporter till regeringen	271
Bilaga 7	Barnombudsmannens verksamhet – viktiga resultat 1993–1999.....	281
Bilaga 8	Parisprinciperna.....	291

Förkortningar

bet.	betänkande
BO	Barnombudsmannen
BRIS	Barnens rätt i samhället
BUS	Barns och ungas säkerhet
dir.	direktiv
DO	Diskrimineringsombudsmannen
ENOC	Nätverket för barnombudsmän i Europa
HO	Handikappombudsmannen
HomO	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
IPA	The International Association for the Child' s Right to Play
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
KO	Konsumentombudsmannen
LpO	Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet
Lpfö	Läroplan för förskolan
NIA	Statens nämnd för Internationella Adoptionsfrågor
prop.	proposition
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagsskrivelse
SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SOU	Statens offentliga utredningar
OMEP	Organisation Mondiale pour l' Éducation Pré-scolaire
Unicef	FN:s barnfond

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att utvärdera och bedöma Barnombudsmannens hittillsvarande arbete och därvid belysa vilken roll Barnombudsmannen har spelat för utvecklingen inom barnområdet. Utvärderingen skall mynna ut i förslag till hur Barnombudsmannen kan stärkas och effektiviseras. I utredningens uppdrag har också ingått att redovisa vilken betydelse Barnombudsmannen har haft för att göra barnkonventionen känd och få den att fungera som ett vardagligt instrument i arbetet med barn och unga. Uppdraget har vidare bestått i att belysa och lösa de konflikter som kan uppstå genom att Barnombudsmannen både är en ombudsman för barn och ungdomar och samtidigt en myndighet som är underställd regeringen.

Utredningen har också haft att ta ställning till Barnombudsmannens framtida roll vid utformningen av statistiken om barn och ungdomar upp till arton år, möjligheterna för Barnombudsmannen att följa forskning om barn samt att i övrigt utvärdera Barnombudsmannens kunskapsinhämtning och informationsinsatser. En särskild fråga har varit hur barns och ungdomars synpunkter skall inhämtas och tas tillvara av Barnombudsmannen. Utredningen har också haft till uppgift att föreslå var ansvaret för barns lek- och utemiljö bör ligga.

Barnombudsmannen 1993–1999

Utredningens bedömning är att Barnombudsmannen under sina sex år har haft betydelse för utvecklingen på barnområdet, framför allt genom sin informations- och opinionsbildande verksamhet. Genom att samla och sammanställa information och sakkunskap från olika områden har Barnombudsmannen lyft fram barns och ungdomars hela livssituation. Barnombudsmannen har därigenom bidragit till att skapa en helhetsbild av barn och ungdomar på en generell nivå.

En sådan helhetsbild av barn och ungdomar har varit betydelsefull för flera myndigheters och organisationers verksamhet. Av de enkätundersökningar som utredningen genomfört framgår till exempel att över hälften av landets länsstyrelser uppfattar Barnombudsmannens infor-

mations- och opinionsbildande verksamhet som en tillgång i tillsynsarbete.

Barnkonventionen är Barnombudsmannens styrdokument och utredningens bedömning är att Barnombudsmannen har bedrivit ett långsiktigt arbete för att driva på förverkligandet av barnkonventionen i Sverige. Flera av de förslag som Barnombudsmannen har framfört under sina sex år har resulterat i åtgärder av olika slag. Till exempel överensstämmer innehållet i den strategi för förverkligandet av barnkonventionen i Sverige som riksdagen antog i mars 1999 i hög grad med förslag som Barnombudsmannen framfört i sina årsrapporter till regeringen alltsedan 1994.

Av utredningens utvärdering av Barnombudsmannens arbete framgår också att det finns svagheter och begränsningar i Barnombudsmannens nuvarande mandat och inriktning av arbetet. Avsaknaden av rättsliga befogenheter är ett sådant exempel. Likaså att Barnombudsmannen har haft begränsade möjligheter att bygga upp nätverk och kontakter utifrån sin egenskap av företrädare för barn och ungdomar. Det kontaktnät som byggts upp har styrts av prioriteringar som överensstämt med uppgifter som varit fastlagda i instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Ett flertal kontakter har varit ett led i en myndighetsutövande funktion. Kontakter med barn och ungdomar, med frivilligorganisationer och yrkesgrupper som arbetar med barn har inte prioriterats i lika hög grad.

Tyngdpunkten i Barnombudsmannens arbete med att bevaka att svenska författningar och deras tillämpning överensstämmer med barnkonventionen har legat på bevakning av lagstiftningsarbetet. Detta har varit naturligt i en uppbyggnadsfas, där det har varit viktigt att se till att barnkonventionen blir känd på centralt beslutsfatarplan och får genomslag i de lagar och regler som är grundläggande för barns och ungdomars villkor i landet. Utredningen bedömer emellertid att tiden nu är mogen för en viss omorientering av verksamheten så att mer uppmärksamhet ägnas åt bevakning av lagstiftningens tillämpning.

Företräda barn och ungdomar

Enligt utredningens direktiv skall Barnombudsmannen i första hand verka utifrån barnens intressen. Av detta följer att Barnombudsmannens grundläggande uppgift är att företräda barn och ungdomar. Med detta avses att vara barns och ungdomars "röst" i samhället, att hävda deras eget perspektiv och kräva respekt för deras mänskliga rättigheter. Barn som lever i utsatta situationer har särskilt svårt att göra sin röst hörd och att påverka sin situation. I arbetet att företräda alla barn och ungdomar

skall Barnombudsmannen därför, som hittills, ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn.

Ombudsmannen företräder i den meningen ett medborgarperspektiv; ett grundläggande och gemensamt samhällsligt intresse av att *alla* barn och ungdomar tillerkänns de rättigheter som stadfästs i FN:s konvention om barnets rättigheter.

För att som ombudsman kunna ha ett barn- och ungdomsperspektiv på en generell nivå krävs djup kunskap om barns och ungdomars situation och behov i olika åldrar. Utredningens uppfattning är att Barnombudsmannen i första hand bör söka kunskap så "nära" barn och ungdomar själva som det är möjligt. Det innebär att den viktigaste kunskapsbasen måste vara barn och ungdomar själva, föräldrar, personal som arbetar med barn och ungdomar och organisationer med verksamhet för barn och ungdomar. Dessa konkreta och direkta erfarenheter måste sedan ställas i relation till annan mer generell kunskap som hämtas från forskning och statistik samt från organisationer och myndigheter.

Att företräda barn och ungdomar är kärnan i ombudsmannarollen. För att med tyngd framstå som en sådan företrädare bör därför Barnombudsmannen, enligt utredningens mening, prioritera och vidareutveckla sina kontakter med barn och ungdomar. Utredningen anser att denna uppgift är så grundläggande för en ombudsman att den bör lagfästas.

En förutsättning för att kunna vidareutveckla kontakterna med barn och ungdomar är att Barnombudsmannen ges ett utökat handlingsutrymme och större möjligheter att arbeta flexibelt. Kontakter med barn och ungdomar kan aldrig struktureras på samma sätt som till exempel samverkan med myndigheter och organisationer utan ställer krav på flexibilitet.

En renodling av ombudsmannarollen

Med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter har det för utredningen varit naturligt att fästa vikt vid de uttalanden om barnombudsmän som gjorts av FN:s kommitté för barnets rättigheter samt de rekommendationer om nationella institutioner för mänskliga rättigheter som antagits av FN:s generalförsamling, de så kallade Parisprinciperna. Dessa dokument syftar till att så långt möjligt effektivisera de nationella institutionernas arbete med att driva på och bevaka mänskliga rättigheter.

I dessa dokument framhålls fyra egenskaper som grundläggande för att institutionen effektivt skall kunna främja mänskliga rättigheter. Den nationella institutionen skall ha en lagfäst uppgift att tillvarata en eller

flera gruppers mänskliga rättigheter och vara självständig i förhållande till regeringen. Vidare skall institutionen ha rätt att ta egna initiativ och rätt att uttala sig och ge offentlighet åt sina slutsatser.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningens utvärdering, ställt i relation till de internationella kraven, föreslås att Barnombudsmannens roll som ombudsman renodlas och stärks. För detta talar också att ombudsmannens roll därmed blir tydligare i förhållande till andra myndigheter och att dessa myndigheters uppgift i förverkligandet av barnkonventionen också förtydligas.

Med en renodling av ombudsmannarollen skulle Barnombudsmannen framstå på det sätt som efterlysts av barn och ungdomar själva men också av flera myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer, nämligen som en företrädare för barn och ungdom med uppgift att vara pådrivare och bevakare utifrån det rättighetsperspektiv som anges i barnkonventionen. Enligt utredningens bedömning har Barnombudsmannen varit som mest effektiv att hävda barns och ungdomars rättigheter när ombudsmannen uppträtt som företrädare och kunnat hänvisa till barns och ungdomars egna erfarenheter och åsikter.

Som en följd av att Barnombudsmannens ombudsmannaroll renodlas tonas myndighetsrollen ned. Utredningen har också diskuterat möjligheten att förstärka Barnombudsmannen genom att stärka myndighetsrollen. Detta skulle dock stå i strid med vad som får anses vara en ombudsmans uppgift och med de internationella principerna. Vad man i så fall borde tala om är en "Barnmyndighet" eller ett "Barnverk" med ett övergripande ansvar för genomförandet av statsmakternas intentioner på barnområdet. Att närmare pröva behovet av en sådan myndighet har legat utanför utredningens uppdrag, men frågan berörs trots detta kortfattat i betänkandet.

Ökad självständighet

Ett viktigt kriterium för en ombudsman är självständighet både i förhållande till regeringen och till politiska partier, frivilligorganisationer och andra. Det är dock viktigt att framhålla att en statlig ombudsman aldrig kan bli helt fri. Lagen, liksom huvudmannens rätt att besluta om ombudsmannens budget, sätter vissa gränser för ombudsmannens arbete.

Enligt utredningens uppfattning finns det två sätt att öka ombudsmannens självständighet. Det ena är att Barnombudsmannen lyder under riksdagen på samma sätt som Justitieombudsmannen och det andra är att Barnombudsmannen förblir en myndighet under regeringen men ges så mycket självständighet som är möjligt med ett oförändrat huvudmannaskap.

Om man enbart ser till frågan om självständighet i förhållande till regeringen är självfallet det första alternativet att föredra. En sådan lösning skulle helt frikoppla Barnombudsmannen från regeringen, men väcker dock frågor av annat slag. Ett ändrat huvudmannaskap för Barnombudsmannen skulle innebära en avvikelse från den konstitutionella ansvarsfördelningen enligt regeringsformen. En annan fråga som uppkommer med ett förändrat huvudmannaskap är Barnombudsmannens självständighet i förhållande till riksdagen. En del av riksdagen eller riksdagen i dess helhet kan lika väl som en regering ha önskemål om och synpunkter på ombudsmannens verksamhet. För att uppnå önskad självständighet måste således denna garanteras oavsett om huvudmannen är riksdag eller regering. Genom att det praktiska genomförandet av barnkonventionens principer är öppet för olika politiska ställningstaganden kan Barnombudsmannen se sig nödsakad att hålla en lägre profil än som är möjligt som ett regeringsorgan.

Mot denna bakgrund anser utredningen att ett förändrat huvudmannaskap inte skulle innebära den förstärkning av Barnombudsmannen som eftersträvas. Regeringen bör därför även i fortsättningen vara huvudman för Barnombudsmannen. Självständigheten bör i stället ökas genom valet av författningsform och ökade möjligheter för Barnombudsmannen att själv bestämma sina arbetsuppgifter genom bland annat begränsningar i användandet av regleringsbrev som styrform.

Utredningen föreslår därför att Barnombudsmannens alla uppgifter tydligt bör framgå av lag och inte av instruktion. Det är alltså riksdagen som skall bestämma mandatet och regeringen skall inte själv kunna ändra på ombudsmannens uppdrag.

Utredningen föreslår vidare att regleringsbrev till Barnombudsmannen inte bör innehålla uppdrag som binder upp och begränsar ombudsmannens möjligheter att utifrån egna bedömningar forma sin verksamhet. Regleringsbrev bör begränsas till att innehålla det som är nödvändigt för att regeringen skall få en bild av hur ombudsmannen med anslagna medel uppfyller sina uppgifter enligt lagen. Regleringsbrev skulle därmed kunna betecknas som nakna.

Rättsliga befogenheter

Barnombudsmannen är den enda ombudsman i Sverige som saknar rättsliga befogenheter. Såväl de internationella som de nationella erfarenheterna visar att sådana befogenheter krävs för att ombudsmanarbetet skall bli effektivt.

Utredningen föreslår därför att Barnombudsmannen ges möjlighet att begära in uppgifter från myndigheter, kommuner och landsting och kalla dessa organ till överläggningar. Vidare bör Barnombudsmannen i sitt

arbete med att bevaka lagstiftningens tillämpning ha rätt att ta del av handlingar i mål och ärenden hos myndigheter och då även sekretessbelagda sådana.

Fortsatt generellt uppdrag

Barnombudsmannen är den enda ombudsman i Sverige som inte handlägger enskilda ärenden. Det är bland annat genom enskilda ärenden som de övriga ombudsmännen får kunskap och erfarenheter som kan användas i det generella arbetet. Det har därför funnits anledning för utredningen att överväga om också Barnombudsmannen bör handlägga enskilda ärenden.

En möjlighet vore att flytta över tillsynsansvaret över några ärendetyper på Barnombudsmannen. En sådan ordning med handläggning av klagomål över enskilda ärenden och därav följande ingripanden från Barnombudsmannen skulle med stor sannolikhet ställa sådana krav på ombudsmannens resurser att utrymmet för annan verksamhet skulle komma att få stå tillbaka.

Utredningen har därför stannat vid att inte föreslå någon ändring i Barnombudsmannens mandat på den punkten. Barnombudsmannen bör således även framledes arbeta generellt genom att utifrån barnkonventionen hävda barns och ungdomars mänskliga rättigheter.

Barnombudsmannens arbetsuppgifter

– Att vara pådrivande i förverkligandet av barnkonventionen

Att driva på förverkligandet av barnkonventionen innebär att vara en spjutspets i arbetet med barnkonventionen. Med begreppet spjutspets avses att vara ett steg före i utvecklingen genom att inneha en samlad kunskap och genom att sprida goda exempel visa vägen samt stimulera metodutveckling. Utredningen pekar i detta sammanhang på möjligheten att avsätta arvsfondsmedel för Barnombudsmannen att fördela till pilotprojekt inom området.

För att få reda på vilken effekt barnkonventionsarbetet har i praktiken är det nödvändigt att fråga barn och ungdomar själva hur de upplever att deras rättigheter tillgodoses. Barnombudsmannens främsta uppgift i arbetet med att driva på förverkligandet av barnkonventionen skall, enligt utredningens mening, vara att bidra till att barn och ungdomar själva tar del i förändringsprocessen. Det handlar om att göra barn och ungdomar delaktiga både vad gäller förverkligandet av barnkonventionen och i bevakningen av att konventionen efterlevs.

- *Bevaka barnkonventionens efterlevnad*

Utredningens uppfattning är att inriktningen på ombudsmannens bevakning av att svensk lagstiftning överensstämmer med barnkonventionen bör förskjutas från att bevaka och driva på av nya författningar till att följa redan befintlig lagstiftnings tillämpning i förhållande till barnkonventionen. En stor del av Barnombudsmannens arbete bör därför avse att bevaka domstolars, myndigheters, kommuners och landstings tillämpning av gällande lagar och regler. Även fortsättningsvis bör bevakningen ske på ett generellt plan och inte utgöra någon tillsyn.

Barnombudsmannen kan på ett visst område få signaler om att tillämpningen av gällande regler inte överensstämmer med barnkonventionens intentioner. Ombudsmannen kan då begära in akter i ett antal mål eller ärenden för att göra en egen analys. Utifrån en sådan genomgång kan ombudsmannen 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 litet beakta barnkonventionen och dess principer.

- *Internationellt arbete*

Utredningen föreslår att Barnombudsmannen skall prioritera sådana internationella engagemang som ger kunskap och inspiration i det egna nationella arbetet med barnkonventionen. Däremot anser inte utredningen att Barnombudsmannens resurser medger medverkan vid uppbyggnaden av nationella barnombudsmän i andra länder eller utbildnings- och informationsinsatser till omvärlden, hur angelägna dessa än må vara. Ansvar för denna typ av uppdrag bör i stället ligga på Sida och UD.

En särskild fråga med anknytning till Barnombudsmannens internationella engagemang rör ombudsmannens roll i Sveriges rapportering till FN:s kommitté för barnets rättigheter. Utredningen föreslår att regeringen tillställer Barnombudsmannen ett utkast till rapport för yttrande. Det blir då fråga om ett regelrätt remissyttrande av Barnombudsmannen över utkastet till rapport, som sedan kan bifogas regeringens rapport till FN-kommittén. Inget hindrar att FN-kommittén tar initiativ till ett muntligt inhämtande av ombudsmannens synpunkter vid en muntlig förberedande session.

– *Upprätthålla kontakt med forskningsinstitutioner*

Utredningen föreslår att Barnombudsmannens uppgift att följa forskningen begränsas till sådan som rör barnkonventionen och att denna uppgift lagfästs. Ett fortlöpande inflöde av information om forsknings- och utvecklingsarbete om barn och ungdomar generellt är emellertid också nödvändigt.

- *Utarbeta en statistikbok om barn och ungdomar*

Utredningen föreslår att Barnombudsmannens uppgift att sammanställa statistisk information om barns och ungdomars levnadsvillkor lagfästs. Statistikuppgiften tillför Barnombudsmannen kunskaper om barns och ungdomars levnadsförhållanden, vilket är av stor betydelse i uppdraget att bevaka barnkonventionens efterlevnad. Insamling, sammanställning och analys av fakta är nödvändiga verktyg i ombudsmannaarbetet.

- *Kontakter med andra*

Utredningens förslag att renodla ombudsmannarollen innebär att Barnombudsmannen själv kommer att bestämma sina prioriteringar. Som ett resultat av detta kan ombudsmannen utifrån egna erfarenheter etablera kontakter med föräldrar, yrkesgrupper som arbetar med barn, organisationer och myndigheter som ombudsmannen har behov av i sin ombudsmannafunktion.

Vad gäller gränsdragningen mellan Barnombudsmannen och andra ombudsmän betonar utredningen att det i Barnombudsmannens generella uppdrag också ingår att bevaka de rättigheter som barn med funktionshinder har. Däremot finner utredningen att i frågor som specifikt rör barnets funktionshinder synes Handikappombudsmannen vara den ombudsman som bäst kan tillvarata barnets rättigheter.

- *Information och opinionsbildning*

Utredningen föreslår att Barnombudsmannens uppgift att informera, bilda opinion, göra uttalanden och ta initiativ lagfästs. Ombudsmannen skall uttala sina åsikter utifrån barns och ungdomars perspektiv. En ombudsman måste därför utifrån barns och ungdomars rättigheter enligt barnkonventionen i princip kunna agera fritt i förhållande till andra samhällsinstansers intressen.

Utredningens bedömning är att Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande arbete har haft betydelse för att lyfta fram barn och ungdomar i den allmänna debatten. Bland annat har Barnombudsmannens årsrapporter till regeringen varit betydelsefulla i sammanhanget. Utredningen föreslår därför att Barnombudsmannens uppgift att lämna en årlig rapport till regeringen lagfästs.

Utredningens uppfattning är vidare att Barnombudsmannen i högre grad än tidigare bör rikta sina insatser till barn och ungdomar själva så att ombudsmannen blir mer känd bland barn och ungdomar.

Barns lek- och utemiljö

Ansvar för olika sakfrågor bör ligga på sektorsansvariga myndigheter. Det myndighetsansvar, bestående i ett samordningsansvar, för barnsäkerhetsfrågor som Barnombudsmannen i dag har bör därför i stället läggas över på Folkhälsoinstitutet och därmed integreras i institutets nationella skadepreventiva program. Utredningen anser vidare att Boverkets respektive Konsumentverkets ansvar för de allmänna lekplatserna bör förtydligas på ett sådant sätt att det i dessa myndigheters ansvar också ingår att se till att lekredskap och lekplatser är pedagogiskt utformade så att barns kreativa lek stimuleras. Likaså bör Folkhälsoinstitutet som med utredningens förslag får ett nationellt samordnande ansvar för barnsäkerhetsfrågorna beakta såväl frågor som rör säkerheten i barns lekmiljöer som det pedagogiska innehållet i dessa miljöer.

Barnombudsmannens organisation

Av utredningens förslag att renodla ombudsmannarollen följer att inriktningen av verksamheten i högre grad än i dag skall bestämmas av ombudsmannen själv.

Utredningen föreslår bland annat att den nuvarande bestämmelsen om att Barnombudsmannen skall biträdas av ett särskilt råd upphävs. I stället bör det ankomma på ombudsmannen själv att vid behov tillsätta råd eller referensgrupper som stöd i sitt arbete. På så sätt uppnås största möjliga flexibilitet i ombudsmannens organisation.

Likaså föreslår utredningen att Barnombudsmannens inre organisation bör vara mer flexibel. Barnombudsmannen bör i högre grad använda sig av projektanställningar. Vidare bör den juridiska kompetensen förstärkas.

Till betänkandet fogas särskilda yttranden.

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i lagen (1993:335) om Barnombudsman

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1993:335) om Barnombudsman

dels att 1–3 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 4–7 §§, samt närmast före 1,6 och 7 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppgifter

Barnombudsmannen har till uppgift att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. Ombudsmannen skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtaganden enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Barnombudsmannen biträds av ett särskilt råd. Ombudsmannen är rådets ordförande och leder dess verksamhet. Re-

1 §

Barnombudsmannen skall driva på genomförandet av Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och bevaka efterlevnaden av konventionen. I detta arbete skall ombudsmannen företräda barn och ungdomar samt ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn och ungdomar.

2 §

Ombudsmannen skall inom sitt verksamhetsområde

1. informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åt-

geringen utser ombudsmannen och rådets övriga ledamöter för en bestämd tid.

gärder,
 2. *göra uttalanden,*
 3. *upprätthålla kontakter med barn och ungdomar,*
 4. *upprätthålla kontakter med organisationer, myndigheter, kommuner, landsting m.fl.,*
 5. *följa forskning som rör barnkonventionen samt*
 6. *följa den internationella utvecklingen rörande tolkningen och förverkligandet av barnkonventionen.*

Barnombudsmannen skall genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Om det finns särskilda skäl får anmälan till socialnämnden göras även i andra fall.

Barnombudsmannen får lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

3 §¹

Ombudsmannen skall uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtagande enligt barnkonventionen.

Ombudsmannen får inom ramen för sina åligganden enligt första stycket ta del av domstolars, myndigheters, kommuners och landstings handlingar i mål och ärenden.

4 §

Myndigheter, kommuner och landsting skall på ombudsmannens uppmaning lämna uppgifter till ombudsmannen om vilka åtgärder som

¹ Senaste lydelse 1994:87.

vidtagits för att i den egna verksamheten genomföra barns och ungdomars rättigheter enligt barnkonventionen. De är också skyldiga att på ombudsmannens uppmaning komma till överläggningar med denne.

5 §

Ombudsmannen skall hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungdomars rättigheter skall tillgodoses.

Ombudsmannen skall också sammanställa statistisk information om barns och ungdomars levnadsvillkor.

Ombudsmannen skall senast den 1 april varje år lämna en berättelse till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående kalenderåret.

Tillsättning m.m.

6 §

Regeringen utser ombudsmannen för en bestämd tid.

Ombudsmannen bestämmer själv sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete.

Anmälningsskyldighet

7 §

Ombudsmannen skall genast till socialnämnden an-

mäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Om det finns särskilda skäl får anmälan till socialnämnden göras även i andra fall.

Ombudsmannen får lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Denna lag träder i kraft den

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Barnombudsmannen (BO) har funnits i snart sex år. Det innebär att det nu finns erfarenheter av hur myndigheten har fungerat i praktiken och underlag för slutsatser om huruvida Barnombudsmannen bör förändras och – om förändring bör ske – vad en sådan förändring skulle kunna innebära för att ge Barnombudsmannen ökad styrka i sitt arbete. Barnkommittén tog i sitt slutbetänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) upp frågor om hur genomförandet av barnkonventionen kan förbättras i Sverige och uttalade att Barnombudsmannen har en nyckelroll i detta arbete. Mot bland annat denna bakgrund beslutade regeringen den 19 mars 1998 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att göra en översyn av Barnombudsmannens verksamhet (dir. 1998:21). Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

Enligt direktiven skall utredaren utvärdera och bedöma Barnombudsmannens hittillsvarande arbete. Det inbegriper att belysa vilken roll Barnombudsmannen har spelat för utvecklingen inom barn- och ungdomsområdet. Utredaren skall också redovisa vilken betydelse Barnombudsmannen har haft för att göra barnkonventionen känd och få konventionen att fungera som ett vardagligt instrument i arbetet med barn och ungdomar. I uppdraget ingår att utvärdera Barnombudsmannens kunskapsinsamling och informationsinsatser.

Vidare skall utredaren beskriva avvägningen mellan Barnombudsmannens arbete som myndighet i förhållande till ombudsmannarollen samt beskriva hur Barnombudsmannens arbetsuppgifter har avgränsats från andra myndigheters arbete och hur denna avgränsning fungerar. Utredningen har också haft till uppgift att föreslå var ansvaret för barns lek- och utemiljö bör ligga. Slutligen skall översynen innehålla en genomgång av vad som kan göras för att effektivisera och stärka Barnombudsmannens verksamhet, allt för att barnens situation i Sverige skall bli bättre. Eventuella förslag till ökade kostnader förutsätter motsvarande förslag till finansiering.

1.2 Genomförandet

Utredningen påbörjade sitt arbete i september 1998 då sekretariatet tillsattes. Utredningen har därefter haft åtta sammanträden. Regeringen beslöt den 17 december att utredningen, som enligt direktiven skulle redovisa sitt uppdrag den 31 december 1998, istället skulle göra detta senast den 30 april 1999.

För att få underlag för att bedöma Barnombudsmannens insatser har utredningen genomfört två enkätundersökningar. En enkät, se bilaga 2, har skickats ut till samtliga länsstyrelser och ett antal myndigheter och organisationer med anknytning till Barnombudsmannens verksamhet. Totalt har 64 enkäter skickats ut i denna undersökning. Utredningen har haft ytterligare kontakter med vissa myndigheter, till exempel Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet och Ungdomsstyrelsen.

En annan enkät har skickats ut till 91 kommuner, se bilaga 3. Samtliga av landets 25 storstadskommuner samt var femte mellanstor och mindre kommun har ingått i undersökningen. Svaren på kommunenkäten har bearbetats av Statistiska centralbyrån. Utredningens sekretariat har också besökt fem kommuner: Gävle, Kalmar, Skövde, Trollhättan och Växjö.

För att få ytterligare underlag för bedömningen av Barnombudsmannens verksamhet har två hearingar med bland andra frivilligorganisationer och fackliga organisationer hållits, se bilaga 4. De organisationer och andra som bjudits in har också ombetts att komma in med skriftliga synpunkter.

Till utredningen har vidare en referensgrupp, bestående av ungdomar i åldern 15–16 år, varit knuten, se bilaga 5. Referensgruppen har arbetat med frågor som rör barns och ungdomars kännedom om Barnombudsmannen samt Barnombudsmannens möjligheter att nå ut med information till och inhämta synpunkter från barn och ungdomar. Ungdomarna har genomfört egna undersökningar på sina respektive skolor.

Utredningen har också haft fortlöpande kontakter med Barnombudsmannen under arbetets gång. Samtliga anställda, såväl fast anställda som projektanställda, på Barnombudsmannens kansli har intervjuats. Utredningen har gått igenom Barnombudsmannens publikationer, undersökningar och årsrapporter. Härutöver har utredningen träffat två av medlemmarna i Barnombudsmannens råd, f.d. justitierådet Tor Sverne och docenten vid Barnhälsovården, Akademiska sjukhuset i Uppsala, Dagmar Lagerberg.

För att kartlägga likheter och olikheter mellan Barnombudsmannen och övriga ombudsmän i Sverige har utredningen sammanträffat med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh samt med konsumentombudsmannen Axel Edling, jämställdhetsombudsmannen Lena Svenaeus,

diskrimineringsombudsmannen Margareta Wadstein och dåvarande handikappombudsmannen Inger Claesson Wästberg.

Utredningen har även studerat barnombudsmän och liknande institutioner i andra länder. Härvid har företrädare för utredningen besökt Danmark och Norge. Besök har vidare gjorts hos Unicef och FN:s kommitté för barnets rättigheter i Genève. Utredningen har sammanträffat med bland andra direktören vid kanadensiska kommissionen för mänskliga rättigheter, John Dwyer, och med dåvarande ombudsmannen för British Columbia, Canada, Dulcie McCallum.

Härutöver har företrädare för utredningen träffat ett antal personer med bred kunskap och erfarenhet av ombudsmannafrågor, vilka bidragit med viktiga synpunkter i utredningens arbete. Bland annat har sammanträffanden ägt rum med de före detta diskrimineringsombudsmännen Peter Nobel och Frank Orton.

Slutligen har utredningen i enlighet med sina direktiv samarbetat med den utredning (S 1997:19) som ser över Handikappombudsmannen (dir. 1997:131). Samarbetet har bestått i kontakter och möten mellan de båda utredarna och deras sekreterare och viss tillgång till utkast till betänkanadetext.

2 Barnombudsmannen i Sverige

2.1 Bakgrund och tillkomst

FN:s konvention om barnets rättigheter som enhälligt antogs av FN:s generalförsamling i november 1989 kom att få ett mottagande som ingen tidigare konvention om mänskliga rättigheter hade fått. FN:s toppmöte om barn i New York i september 1990 som samlade ett sjuttiotal av världens stats- och regeringschefer gav sitt stöd till konventionen och uppmanade världens regeringar att ratificera den. FN:s barnfond, Unicef, inledde samtidigt en kampanj för att alla regeringar skulle ställa sig bakom konventionen. En lång rad internationella frivilligorganisationer bidrog också till att rikta världens uppmärksamhet mot Konventionen om barnets rättigheter.

Konventionen om barnets rättigheter trädde i kraft den 2 september 1990 sedan den ratificerats av 20 stater. Sverige var en av dessa stater. I dag har samtliga stater utom två ratificerat konventionen. Inget annat internationellt fördrag om mänskliga rättigheter har vunnit en sådan anslutning. Konventionen om barnets rättigheter är unik också i det avseendet att den innehåller såväl medborgerliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Konventionen om barnets rättigheter gäller barn och ungdomar upp till 18 år och är inriktad på individen, det enskilda barnet. Den innehåller 54 artiklar varav fyra kan sägas innehålla dess grundläggande principer: Skydd mot alla former av diskriminering (artikel 2), att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3), barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dessa respekterade (artikel 12).

Den artikel i barnkonventionen som diskuterats mest, både internationellt och i Sverige, är artikel 3 som stadgar att vid alla åtgärder som rör barn skall barnets bästa komma i främsta rummet. Principen "barnets bästa" är äldre än barnkonventionen. Barnets bästa har varit en vedertagen princip i flera internationella konventioner och deklarationer liksom i ett flertal länders nationella lagstiftning. Men både i internationella dokument och i nationella lagstiftningar har barnets bästa i huvudsak varit begränsat till ett område, det familjerättsliga. I

barnkonventionen utvidgades principen till *alla* frågor. Det innebär att barnets bästa skall sättas i främsta rummet inte bara i vårdnads-, umgänges- och adoptionsfrågor och inte bara i verksamheter som särskilt riktas till barn som till exempel skola och barnomsorg, utan i alla frågor.

Barnkonventionens artikel 3 stadgar att barnets bästa *alltid* skall beaktas i *alla* frågor. Barnets bästa kan inte alltid vara utslagsgivande, men det skall alltid beaktas, vilket framgår av konventionstexten, "– – – a primary consideration". Artikel 3 placerar därmed barnet på den politiska dagordningen. Barnkonventionen lyfter fram barnet, sätter fokus på barnet och artikel 3 skall ses som en garant för att barnperspektivet inte negligeras i beslutsfattandet. Med denna vidgning av begreppet barnets bästa introducerades delvis ett nytt förhållningssätt till barn, synen på barn som samhällsmedborgare.

Principen om barnets bästa utgör tillsammans med de övriga principiella artiklarna barnkonventionens "budskap", det internationella samfundets hållning till barn, dess barn- och ungdomsperspektiv¹.

I denna anda inrättades år 1993 Barnombudsmannen i Sverige i syfte att förstärka barns och ungdomars rättigheter och intressen. Inrättandet av en barnombudsman var för Sverige, liksom för en rad andra länder, ett led i genomförandet av barnkonventionen. Barnombudsmannens huvuduppgift skulle vara att svara för en övergripande bevakning av barn- och ungdomsfrågor utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter.

2.1.1 Riksdagsuttalanden

Kraven på att inrätta en barnombudsman i Sverige hade dock framförts långt innan FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling och ratificerades av Sverige. Socialutskottet hade alltsedan 1987/88 års riksmöte behandlat ett antal motioner med förslag om att inrätta en statlig barnombudsman. Företrädare för de flesta riksdagspartierna hade ställt sig bakom förslagen.

I flera motioner framhölls att det saknades en företrädare för barn som med stöd av lag kunde bevaka och åtgärda barns intressen. En barnombudsmans uppgifter skulle, enligt ett flertal motioner, vara att följa och utreda barns och barnfamiljers villkor i samhället, informera om barns situation och bilda opinion för barns rättigheter i samhället. I några motioner föreslogs att barnombudsmannen skulle knytas till dåvarande Barnmiljörådet. Barnombudet i Norge lyftes fram som en förebild för en barnombudsman i Sverige i flera motioner. Förslag om att inrätta

¹ Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. SOU 1997:116, s. 125.

kommunala barnombud inom socialtjänsten framfördes också. I en motion föreslogs att en barnombudsman skulle knytas till Allmänna Barnhuset och att stiftelsen skulle svara för finansieringen av barnombudsmannen.

I socialutskottets betänkande (bet.1989/90:SoU:17) betonades vikten av att det vidtogs åtgärder som syftade till en bättre bevakning av barns intressen. Utskottet menade att inrättande av en centralt placerad barnombudsmannatjänst skulle kunna vara en sådan åtgärd. Flera olika uppgifter skulle kunna knytas till en sådan ombudsman, till exempel att skapa opinion i frågor som är viktiga för barn. Utskottet beslutade att riksdagen borde ge regeringen tillkänna att frågan om inrättande av en tjänst som barnombudsman borde utredas.

Denna utredning borde avse ombudsmannens arbetsuppgifter, avgränsningen gentemot andra myndigheters och organisationers uppgifter, organisatoriska frågor och frågan om finansieringen av verksamheten. Sveriges åtagande vid en ratificering av FN:s konvention om barnets rättigheter borde, enligt utskottet, också beaktas. Riksdagen följde utskottets förslag.

Genom beslut vid regeringssammanträde den 20 december 1990 bemyndigades vederbörande statsråd att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för en statligt utsedd barnombudsman (dir. 1990:80) och år 1991 tillsattes en särskild utredare med ett sådant uppdrag.

2.1.2 Utredningen om barnombudsman

Utredningen, som lämnade sitt betänkande Ombudsman för barn och ungdom (SOU 1991:70) i september 1991 föreslog att en ombudsman skulle inrättas med uppgift att ta till vara och främja barns och ungdomars rättigheter, behov och intressen i samhället.

En sådan nationell barnombudsman behövs, menade utredningen, trots att de allra flesta barn och ungdomar i Sverige lever under goda förhållanden. Detta trots att skolan, sjukvården och den sociala servicen riktad till barn håller en hög standard och trots att synen på barn har förändrats i positiv riktning i takt med den ekonomiska och sociala utvecklingen i landet.

Barn och ungdomar ses generellt sett som individer med egna rättigheter och de har rätt att få sina åsikter respekterade. Denna syn på barn har fått en allt större spridning i samhället, men har inte trängt igenom på alla områden, menade utredningen. Det är påfallande ofta som vuxenvärlden inte är observant på barns rättigheter och behov. Barn och ungdomar ges sällan möjlighet att delta i samhällsdebatten eller påverka sin situation i den utsträckning som är motiverad utifrån

deras intressen. Barn och ungdomar saknar både formella och praktiska möjligheter att få sina intressen tillgodosedda. Såväl myndigheter som ett flertal frivilligorganisationer gör viktiga insatser, men det saknas, enligt utredningens mening, en centralt samlad opinionsbildning kring barn- och ungdomsfrågorna. En nationell barnombudsman skulle kunna fylla denna uppgift.

Enligt utredningens förslag skulle ombudsmannafunktionen bestämmas i lags form och ombudsmannen ges ett vittomfattande arbetsfält som i princip endast skulle begränsas av den övre åldersgränsen 18 år. Ombudsmannen skulle, enligt förslaget, ha rätt att ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda barns och ungdomars rättigheter och intressen och att uttala sig i sådana frågor.

Ombudsmannen skulle vidare ha rätt att begära in uppgifter av myndigheter, organisationer, företag och andra vilkas verksamheter berör barns och ungdomars intressen. Utredningen tog som exempel att en debatt hade förekommit i dagspressen som skapat oro bland barn och föräldrar, men att ingen ville ta på sig ansvaret för att skapa klarhet i frågan. I sådana fall borde ombudsmannen, enligt utredningen, ha rätt att ta del av uppgifterna i saken. I yttersta fall skulle ombudsmannen ha möjlighet att utfärda vitesföreläggande.

Utöver detta skulle ombudsmannen ha till uppgift att i samråd med myndigheter och institutioner som handhar forsknings- och utvecklingsarbete om barn och ungdom medverka till att information om detta arbete samlas och sprids. Slutligen skulle ombudsmannen till regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövdes för att barns och ungdomars rättigheter och intressen skulle kunna tillgodoses.

2.1.3 Proposition om en Barnombudsman

Flertalet remissinstanser ställde sig bakom utredningens förslag om att inrätta en ombudsman för barn och ungdom och i proposition 1992/93:173 föreslog regeringen att en sådan ombudsman skulle inrättas. Förslaget i propositionen skilde sig dock från utredningens förslag på några punkter.

I propositionen knöts ombudsmannen närmare till FN:s konvention om barnets rättigheter, jämfört med utredningens förslag. Den nationella ombudsmannens huvuduppgift skulle vara att, utifrån ett barn- och ungdomsperspektiv, bevaka barns och ungdomars intressen i samhället. En sådan bevakning låg i linje med Sveriges åtagande enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Det fanns anledning, enligt propositionen, att "skapa en permanent ombudsmannafunktion för barn och ungdom

som den särskilda instans som har till uppgift att bevaka efterlevnaden av konventionen" (s. 8).

Barnkonventionen skulle således utgöra utgångspunkten för ombudsmannens arbete. Ombudsmannen fick också till uppgift att göra principiella uttalanden om hur svensk författning förhåller sig till konventionen.

Det betonades vidare i propositionen att inrättandet av en Barnombudsman inte fick innebära att kommunernas eller tillsynsmyndigheternas ansvar minskades. Inte heller skulle ombudsmannen ta över arbete som frivilligorganisationerna utförde. Det slogs fast att ombudsmannen, myndigheter och frivilligorganisationer skulle ha olika funktioner i arbetet med barn- och ungdomsfrågor. Barnombudsmannen skulle i första hand svara för en övergripande bevakning av barn- och ungdomsfrågorna utifrån FN:s barnkonvention och svensk lagstiftning. Dock betonades vikten av att ombudsmannen hade direktkontakt med barn och ungdomar, med ideella organisationer och myndigheter som ansvarar för olika barnfrågor.

Ombudsmannens arbetsuppgifter skulle således ligga på det generella planet. Ombudsmannen skulle inte ägna sig åt enskilda fall. Detta innebar att ombudsmannen inte skulle fullgöra någon tillsyn eller granskning av andra myndigheters arbete. Mot denna bakgrund föreslogs att ombudsmannen inte skulle få några särskilda befogenheter vad gäller att fordra in uppgifter från myndigheter eller andra.

Riksdagen beslutade att befattningen som Barnombudsman skulle placeras vid dåvarande Barnmiljörådet. Ombudsmannen skulle ersätta ordförandeskapet vid Barnmiljörådet och bli chef för myndigheten. Samtidigt som riksdagen fattade beslut om att inrätta en ombudsman för barn och ungdom, placerad vid Barnmiljörådet som chef för myndigheten, tillsatte regeringen en organisationskommitté med uppgift att dra upp riktlinjerna för den kompetens som myndigheten behövde i sin nya funktion. I kommitténs uppdrag låg att utforma ett förslag till en ny instruktion för myndigheten med utgångspunkt i det delvis förändrade arbetsområdet. Organisationskommittén föreslog också ett nytt namn på myndigheten, Barnombudsmannen.

Den 1 juli 1993 trädde lagen (1993:335) om Barnombudsman och förordningen (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen i kraft.

2.1.4 Från Barnmiljöråd till Barnombudsman

Barnmiljörådet inrättades år 1980 och var vid den tidpunkten den enda myndighet i Sverige som hade som huvuduppgift att enbart arbeta med frågor som rörde barn. Rådets verksamhet reglerades i förordningen (1980:572) med instruktion för Barnmiljörådet. År 1988 kom en ny förordning (1988:1127) med instruktion för rådet.

När Barnmiljörådet bildades övertog det uppgifter från Samarbetskommittén mot barnolycksfall, grundad år 1954, och Socialstyrelsens lekmiljöråd som fanns mellan åren 1971 och 1980.

Barnmiljörådet hade till uppgift att verka för förbättringar i barns miljö, med särskild tonvikt lagd på lekmiljö och för en ökad säkerhet för barn och ungdom. Syftet var att leken och säkerheten skulle ses i ett sammanhang, att barns miljöer skulle vara stimulerande och utvecklande och samtidigt så säkra att barnolycksfall kunde förhindras. Barnmiljörådet skulle, enligt sin instruktion, genom samråd och samverkan med berörda myndigheter:

- hävda att en god barnmiljö är en förutsättning för människans utveckling,
- verka för att goda möjligheter skapas för utvecklingsfrämjande lek i såväl boendemiljö som offentlig miljö,
- verka för en samordning av samhällets förebyggande insatser inom barnsäkerhetsområdet,
- bevaka forskning och utveckling inom barnmiljö- och barnolycksfallsområdet,
- medverka till att befintlig kunskap inom barnmiljö- och barnsäkerhetsområdet sammanställs och bearbetas samt att
- informera statliga och kommunala myndigheter, bostadsföretag med flera i frågor om barns miljö och säkerhet.

Barnmiljörådet arbetade med information och opinionsbildning. Produktion av trycksaker, utställningsverksamhet, medverkan i och anordnande av egna konferenser och mässor samt telefonkonsultationer och uppbyggnad av ett bibliotek var några av Barnmiljörådets sätt att nå ut med kunskap om barns lek, utemiljö och säkerhet. Målgrupper för informationsverksamheten var framför allt personal inom barnhälsovård, förskola, skola, bibliotek, arkitekter och planerare samt frivilligorganisationer och myndigheter.

Barnmiljörådet hade två referensgrupper, en för lek och lekmiljöfrågor och en för barnsäkerhetsfrågor. I dessa ingick en lång rad myndigheter, organisationer och det mer informella kontaktnät som byggts upp av Samarbetskommittén mot barnolycksfall.

Barnmiljörådet bevakade forskningen inom lek- och barnsäkerhetsområdet, medverkade till att sprida forskningsresultat och lämnade förslag till nya forskningsområden. Rådet hade även internationella kontakter, bland annat genom organisationen The International Association for the Child's Right to Play (IPA).

Barnmiljörådet hade en bevakande, samordnande och utvecklande funktion inom området barns lek och säkerhet där andra myndigheter hade själva myndighetsansvaret.

2.2 Gällande regler

Enligt 1 § lagen om Barnombudsman har Barnombudsmannen till uppgift att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. Barnombudsmannen skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter.

I 2 § första stycket förordningen (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen föreskrivs att Barnombudsmannen inom sitt verksamhetsområde skall

1. ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda barns och ungdomars rättigheter och intressen,
2. företräda och stödja barn och ungdomar i den allmänna debatten,
3. hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungdomars rättigheter och intressen skall tillgodoses, och
4. ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barns och ungas säkerhet.

Barnombudsmannen skall enligt 2 § andra stycket instruktionen ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn och ungdomar.

Barnombudsmannen skall vidare enligt 2 § tredje stycket instruktionen i sin verksamhet informera om FN:s konvention om barnets rättigheter, upprätthålla kontakter med barn och ungdomar och med ideella organisationer och myndigheter m.fl. samt följa forsknings- och utvecklingsarbete som berör barn och ungdomar.

Barnombudsmannens organisation

Enligt 2 § lagen om Barnombudsman skall Barnombudsmannen biträdas av ett särskilt råd. Ombudsmannen är rådets ordförande och leder dess verksamhet. Regeringen utser ombudsmannen och rådets övriga ledamöter, som får vara högst sju, för en bestämd tid.

Bortsett från reglerna om rådet bestämmer Barnombudsmannen själv sin organisation enligt 7 § förordningen. Tjänsterna i denna del av organisationen tillsätts enligt 8 § förordningen av Barnombudsmannen själv. Enligt organisationsplanen skall Barnombudsmannen ha 14 tjänster.

Ärendena avgörs enligt 6 § förordningen av Barnombudsmannen. Ombudsmannen får dock överlåta till annan tjänsteman att besluta i vissa frågor.

Överklagande, anmälningsskyldighet och sekretess

Barnombudsmannens beslut om tjänstetillsättningar kan överklagas hos regeringen. Andra beslut får inte överklagas (9 § förordningen).

Barnombudsmannen är enligt 3 § första stycket lagen om Barnombudsman skyldig att genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Om det finns särskilda skäl får anmälan till socialnämnden göras även i andra fall.

Barnombudsmannen får lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av underårigs behov av skydd till socialnämnden (3 § andra stycket lagen om Barnombudsman).

Sekretess gäller i Barnombudsmannens verksamhet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men, se 7 kap. 34 § sekretesslagen (1980:100). Sekretessen hindrar inte att Barnombudsmannen gör anmälan och lämnar uppgift till socialnämnden enligt vad som föreskrivs i lagen om Barnombudsman. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Regleringsbrev

Riksdagen beslutar varje år hur stort anslag Barnombudsmannen skall få för kommande budgetår. Regeringen ställer sedan det beviljade anslaget till myndighetens förfogande genom ett regleringsbrev. I detta kan regeringen lämna mera detaljerade direktiv om hur anslaget skall

disponeras utöver de villkor som riksdagen kan ha ställt upp i samband med själva anslagsbeslutet.

Det totala anslaget för Barnombudsmannen för budgetåret 1999 är 7 717 000 kronor.

Årsrapport

Enligt 3 § instruktionen skall Barnombudsmannen senast den 1 april varje år lämna en berättelse till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående kalenderåret. I rapporten bör ombudsmannen, enligt prop. 1992/93:173, lyfta fram frågor som ombudsmannen anser regeringen behöver överväga. I rapporten bör vidare finnas en sammanställning över de mer principiella uttalanden som ombudsmannen gjort under verksamhetsåret. Särskilt bör sådana uttalanden tas upp som behandlar författningars överensstämmelse med FN:s barnkonvention och vilka åtgärder som kan behöva övervägas i fall det brister i överensstämmelsen. I regleringsbrev till myndigheten har regeringen vidare angivit vissa frågor som särskilt bör beaktas i Barnombudsmannens årsrapport.

2.3 Mål och metoder

Nya arbetsuppgifter, till hälften ny personal, ny instruktion, nytt namn, ny ledning och nya ansvarsområden samt nya lokaler innebar en tidskrävande omställning. Det första verksamhetsåret präglades delvis av arbete med att bygga upp och organisera verksamheten med utgångspunkt i propositionen och lagen om Barnombudsman samt de riktlinjer som drogs upp av organisationskommittén för inrättandet av en Barnombudsman. Det uppdrag som Barnombudsmannen fick i regleringsbrevet för verksamhetsåret 1993/94 var att genomföra de organisationsförändringar som krävdes för att myndigheten skulle kunna fungera effektivt i enlighet med instruktionen.

Barnombudsmannen trädde 1993 in på en "arena" där många myndigheter på olika nivåer och frivilliga organisationer verkade. Det fanns en rad "aktörer" som arbetade med barn och med att sprida information om barnkonventionen. I inledningskedet ägnade Barnombudsmannen mycket tid åt att formulera en egen profil för myndigheten med mål och visioner som kunde ligga till grund för den opinionsbildande verksamheten.

Det handlade om att göra Barnombudsmannen känd i vida kretsar och att föra ut information om Barnombudsmannens policy. Barnombudsmannen inriktade sig därvid på sådana målgrupper som kunde vara

viktiga "budbärare", till exempel massmedia. Intervjuer och medverkan i massmedia prioriterades därför.

Man inriktade sig också på att nå strategiska myndigheter och organisationer genom att bjuda in till särskilda sammankomster. Mycket tid lades också ned på att skapa ett gemensamt synsätt för all personal. Betydande resurser satsades på personalstöd och på utbildningsinsatser av kompetenshöjande karaktär.

Hos Barnombudsmannen är 14 personer anställda (13,3 årsarbetskraft). Förutom ombudsmannen finns en tjänst som jurist, kanslichef, registrator och ekonomiassistent. För information och opinionsbildning är tre tjänster avsatta, en pressekreterare, en informatör och en tjänst med ansvar för webbsidans barn- och ungdomsdel. För fakta och statistik, barns och ungas säkerhet samt bevakning av psykosociala frågor samt barns och ungas uppväxtvillkor finns sammanlagt 5,3 tjänster. För närvarande har Barnombudsmannen tre projektanställda som finansieras med andra medel.

Mål

Barnombudsmannens övergripande mål är att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. Dessa övergripande mål framgår av 1 § lagen (1993:335) om Barnombudsman. Barnombudsmannen skall därvid särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtagande enligt barnkonventionen. I instruktionen för Barnombudsmannen (1993:710) anges närmare hur Barnombudsmannen skall fullgöra sina uppgifter.

I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1) under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg anges effektmål som också rör Barnombudsmannens verksamhet. Dessa är:

- att trygga en god hälsa och goda levnadsvillkor och se till att hälso- och sjukvården och den sociala omsorgen bedrivs med god kvalitet och effektiv resursanvändning samt tillgodoser den enskilde individens behov av vård, omsorg, stöd och service och
- att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden.

I regleringsbrevet för år 1999 anges Barnombudsmannens del av effektmålen vara följande:

- att öka samhällets kunskap om barns och ungdomars levnads- och uppväxtvillkor, i syfte att barns och ungdomars rättigheter och intressen i ökad utsträckning tillgodoses och
- att bidra till att öka kunskapen om och efterlevnaden av FN:s konvention om barnets rättigheter på alla nivåer i samhället.

I regleringsbrevet anges ett antal verksamhetsmål för Barnombudsmannen med tillhörande krav på återrapportering. I regleringsbrevet anges även de finansiella villkoren för Barnombudsmannen. Exempel på verksamhetsmål och återrapportering som anges i regleringsbrevet 1999 är:

År 2001 skall fler kommuner och landsting än år 1999 ha vidtagit åtgärder för att barn och ungdomar får ökat inflytande och möjlighet till delaktighet samt att deras åsikter tas till vara.

Återrapportering: Barnombudsmannen skall redovisa hur myndigheten, i samarbete med Ungdomsstyrelsen, har arbetat för att nå målet, innefattande vilka områden Barnombudsmannen har haft ambition att påverka. Barnombudsmannens kostnader för insatserna skall redovisas. Barnombudsmannen skall vidare bedöma hur många kommuner och landsting som har nåtts av myndighetens insatser och även ge exempel på effekter som har uppnåtts.

År 2001 skall fler kommuner och landsting än år 1999 använda barnkonventionen som ett praktiskt redskap i såväl det individuella som det generella arbetet med barn och ungdomar.

Återrapportering: Barnombudsmannen skall redovisa vilka insatser myndigheten har genomfört i syfte att nå målet, antalet kommuner och landsting som använder barnkonventionen år 1999 samt Barnombudsmannens kostnader för insatserna.

Utifrån de övergripande målen som fastställts av riksdag och regering har Barnombudsmannen antagit en verksamhetsidé som är en ledstjärna för arbetet. Verksamhetsidén består av följande mål:

- Att samhället erkänner barns och ungdomars rätt till respekt och integritet, tar till vara deras kunskaper, kraft och kreativitet samt tillmäter barn- och ungdomsåren ett värde i sig.
- Att barnkonventionens rättigheter och principer erkänns och omfattas av såväl lagstiftning som tillämpning samt att barnkonventionen präglar de beslut som fattas av stat, landsting och kommun och som berör barn och ungdom.
- Att barn och ungdomar har laglig rätt och praktisk möjlighet att framföra sina åsikter och delta i alla myndighetsbeslut som rör deras situation. De skall också ha inflytande i barnomsorg och skola som i takt med ökad ålder skall utvecklas i riktning mot ett medbestämmande. Barn och unga skall ha rätt att medverka i den kommunala beslutsprocessen i frågor som angår dem.

- Att samhället på samtliga nivåer uppmärksammar barn och ungdomar i utsatta situationer och barn i behov av särskilt stöd. Vidare skall samhället vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda och hjälpa barn och unga som utsätts för misshandel, övergrepp och mobbning eller risker i sin uppväxtmiljö och prioritera insatser av förebyggande karaktär.

Prioriteringar

Barnombudsmannens verksamhetsområde är i princip gränslöst. Så snart en fråga regleras i barnkonventionen faller den inom ramen för Barnombudsmannens kompetensområde. Men även frågor som faller utanför konventionen hör till Barnombudsmannens verksamhetsområde om de rör den rättighets- och intressesfär som ombudsmannen skall bevaka.

I propositionen (1992/93:173) om Barnombudsman sägs att "i och med att ombudsmannen enligt lagförslaget särskilt skall ägna uppmärksamhet åt att våra lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges förpliktelser enligt konventionen (FN:s konvention om barnets rättigheter) förekommer praktiskt taget inga begränsningar i ombudsmannens verksamhetsområde".

I de årliga regleringsbrevens konkretiseras vissa områden och frågor som skall prioriteras under året. Barnombudsmannen utarbetar handlingsplaner för sin verksamhet där de övergripande målen bryts ner till verksamhetsmål som kompletteras med uppdragen som ges i regleringsbrevens. Handlingsplanerna utgör basen för Barnombudsmannens konkreta arbete under året och används som ett levande dokument som fortlöpande utvecklas. I handlingsplanerna anges verksamhetsgrenar, temaområden eller fokusområden.

Det har under åren gjorts olika indelningar av de prioriterade verksamhetsområdena, beroende på aktuella frågor, regleringsbrevens innehåll etc. De områden som genomgående har varit prioriterade formuleras i 1999 års handlingsplan på följande sätt:

- Genomförande av barnkonventionen med fokus på riksdag och regering, myndigheter, landsting och kommuner.
- Barns och ungdomars rättigheter med fokus på barn i utsatta situationer, barns och ungdomars inflytande, barnsäkerhet och samhällsplanering.
- Barns och ungas uppväxtvillkor med fokus på att hålla samman sektorsövergripande studier, sammanställa statistik om barns och ungas livsvillkor och beakta genderperspektivet.

Eftersom Barnombudsmannens resurser är begränsade måste prioriteringar göras även inom de områden som Barnombudsmannen valt att fokusera på. Barnombudsmannen har till exempel prioriterat de yngre barnens villkor framför de äldres eftersom Ungdomsstyrelsen också arbetar med de äldre tonåringarna. Insatser för funktionshindrade barn har begränsats med hänvisning till Handikappombudsmannens verksamhetsområde².

Inom dessa ramar har Barnombudsmannen, förutom att bevaka att lagar och författningar speglar barnkonventionens grundläggande principer, kontinuerligt drivit frågor som rör barnkonventionen i kommuner och landsting, barns och ungdomars inflytande i samhället, elevinflytande i skolan och att barnets bästa skall speglas i verksamheter som skola och barnomsorg, hälso- och sjukvård. Barn i utsatta situationer har särskilt beaktats genom att Barnombudsmannen prioriterat till exempel mobbning, vårdnads- och umgängesfrågor, flyktigbarns situation och barn som utsätts för misshandel eller sexuella övergrepp.

De prioriteringsgrunder som Barnombudsmannen har i det dagliga arbetet baseras således främst på den handlingsplan som antagits för året. Utöver denna har Barnombudsmannen ytterligare två prioriteringsgrunder; frågor som berör ett stort antal barn och frågor med ett viktigt symbolvärde för barns rättigheter. Exempel på en fråga som berör ett stort antal barn är rätten till barnomsorg för barn till arbetslösa föräldrar. Ett exempel på en fråga som Barnombudsmannen har bedömt ha ett symbolvärde för barns rättigheter är frågan om homosexuellas rätt att adoptera barn.

Metoder

Barnombudsmannens uppgift är att utifrån ett barnperspektiv påverka kunskaper och attityder hos lagstiftare och beslutsfattare inom stat, landsting och kommun för att de i sin tur skall vidta mer direkta åtgärder som leder till förbättringar för barn och ungdomar.

De instrument som Barnombudsmannen har i detta påverkansarbete är främst information och opinionsbildning. Även arbetet med att bevaka att lagar och författningar stämmer överens med barnkonventionen kan ses som en del i informationsverksamheten.

Samverkan och samarbete med andra myndigheter och organisationer är ytterligare en viktig metod i arbetet med att föra ut barnperspektivet på alla nivåer i samhället. Barnombudsmannen samarbetar med andra myndigheter och organisationer i en rad nätverk, referensgrupper och samverkansgrupper. Några av dessa är: Nätverket för barns villkor,

² Årsredovisning för Barnombudsmannen 1997.

Barns och ungas säkerhet (BUS), Samverkansgruppen för skadepreventiva frågor, Barn, ungdomar och byggd miljö samt samordningsgruppen för projektet Dags för barnkonventionen.

2.4 Information och opinionsbildning

Av förordningen (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen framgår att Barnombudsmannen har såväl informations- som opinionsbildande uppgifter. Barnombudsmannen skall "företräda barn och ungdomar i den allmänna debatten" och enligt ett tillägg i förordningen som gjordes år 1996 skall Barnombudsmannen "i sin verksamhet informera om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter – – –"

I propositionen (1992/93:173) kopplas också ombudsmannens informations- och opinionsbildande funktion ihop med barnkonventionen. Det är utifrån barnkonventionen som barnombudsmannen skall verka och bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. "Konventionen syftar till att skapa opinion och stimulera till debatt om barnfrågorna och fyller därmed en viktig funktion", heter det i propositionen (s. 8).

Opinionsbildning – ett verktyg i arbetet

I årsredovisningen 1994/95 skriver Barnombudsmannen om sin roll och sina arbetsmetoder: "Grunden för BO:s arbetssätt är de två samtidiga rollerna som *kunskapsgenerator* och som *aktiv påverkare* av lagförslag och politiska prioriteringar. Myndigheten orienterar sig därmed mot att inom breda och viktiga områden, skapa en fond av kunnande som med snabb verkan kan aktiveras i form av skrivelser, remissinsatser, underlag till motioner etc"³.

Något tillspetsat kan man säga att Barnombudsmannen nästan uteslutande arbetar med information och opinionsbildning i någon mening. Antingen genom att samla in information om barns villkor (generera kunskap genom egna studier eller på annat sätt), analysera information och formulera ett barnperspektiv eller bilda opinion för barns rättigheter.

Barnombudsmannen skall således följa utvecklingen inom alla de områden som berör barn och ungdomar, bevaka tillämpningen av barnkonventionen, identifiera problem och lämna förslag till förändringar av bland annat lagstiftning, rättstillämpning, samhällsplanering och beslutsrutiner utifrån intentionerna i konventionen.

³ Årsredovisning för Barnombudsmannen 1994/95.

Barnombudsmannen måste därför samla in information om barns och ungas villkor i samhället och göra analyser av detta material utifrån sin tolkning av barnkonventionens bestämmelser. Utifrån de prioriteringar som sedan görs för Barnombudsmannen ut kunskaper genom sin opinionsbildande verksamhet.

2.4.1 Kommunikationspolicy

I utredningens direktiv ingår att göra en allmän genomgång av Barnombudsmannens informationsverksamhet och lämna förslag till hur den kan förbättras. Den information om barn och ungdomar som Barnombudsmannen samlar in och analyserar tas upp i avsnitten 2.7, 2.8, 2.9 och 2.10. I detta avsnitt görs en översikt av Barnombudsmannens informationsverksamhet med tonvikt lagd på den utåtriktade informationsverksamheten, även om gränsen mellan den kunskapsgenererande och den utåtriktade, påverkande funktionen är flytande.

Av Barnombudsmannens kommunikationspolicy från år 1994 framgår att: "Opinionsbildning och information är två av BO:s viktigaste arbetsverktyg. BO skall i första hand arbeta *opinionsbildande* med att påverka samhällets attityder till barns och ungdomars villkor. *Information* kan användas som ett medel i den opinionsbildande verksamheten för att nå vissa mål"⁴.

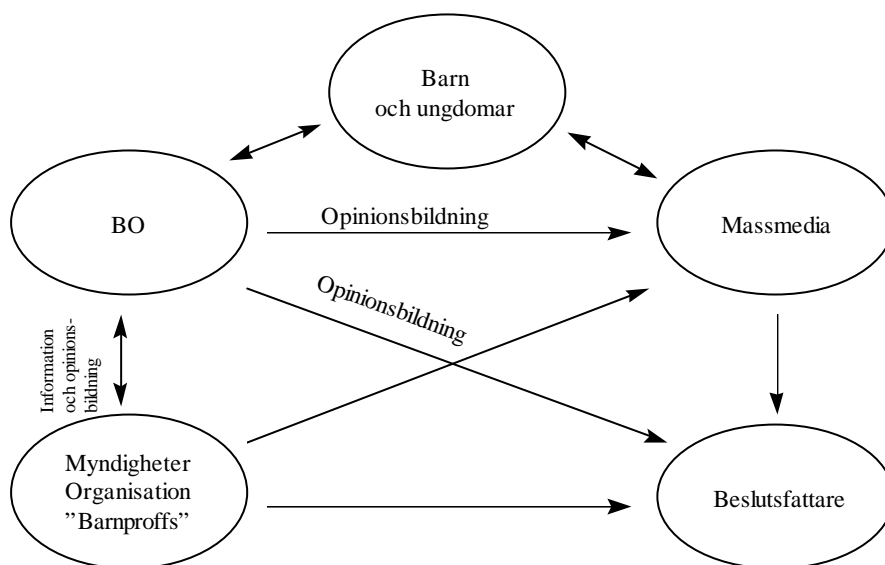
Rollen som kunskapsgenerator och aktiv påverkare betonas också i kommunikationspolicyn: "Vi skall bygga upp en kunskap om barns och ungdomars situation och påverka beslutsfattare på alla nivåer att i sina bedömningar lägga stor vikt vid barns och ungdomars intressen. I uppdraget ingår också att ha kontakt med barn och ungdomar och företräda och stödja barn och ungdomar i den allmänna debatten".

Ambitionen, enligt kommunikationspolicyn, är att Barnombudsmannens kommunikation skall präglas av "långsiktighet kombinerad med en beredskap att snabbt kommentera aktuella frågor och delta i den allmänna debatten. Vårt arbete skall bygga på professionell kunskap och engagemang. I samverkan med andra måste vi vara tydliga när det gäller vår roll och vårt uppdrag".

Som målgrupp för den opinionsbildande verksamheten har Barnombudsmannen i första hand politiker och andra beslutsfattare. Till viss del även yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdomar. Barnombudsmannen har inte i någon större utsträckning riktat sina informationsinsatser direkt till barn och ungdomar.

⁴ BO:s verksamhetsidé och kommunikationspolicy (oktober 1994). Stencil.

Detta flöde av erfarenhetsutbyte, information och opinionsbildning kan illustreras med följande modell för Barnombudsmannens kommunikation:



2.4.2 Barnombudsmannens publikationer

En kanal för opinionsbildning är publikationer av olika slag. Barnombudsmannen har under åren gett ut en rad publikationer, alltifrån broschyrer om Barnombudsmannens verksamhet och information om barnkonventionen till rapporter om barns villkor i olika avseenden.

Dessa är:

- *BO direkt* – affisch, vykort och informationsblad
I samband med att Barnombudsmannens telefonlinje för barn och ungdomar öppnades 1994 producerades en affisch, vykort och informationsblad med information om telefonlinjen BO Direkt.
- *Hallå där!*
Barnombudsmannens första årsrapport till regeringen där myndighetens roll, arbetsmetoder, organisation och prioriterade frågor presenteras (1994).

- *Se mig. Hör mig.*
I november 1994 anordnades en tredagarskonferens om flyktingbarns behov tillsammans med Allmänna Barnhuset. Rapporten är en dokumentation från denna konferens (1995).
- *Barnets rätt till en säker miljö – lagar och regler*
En skrift som beskriver lagstiftning och organisation för arbete med att förebygga olycksfall bland barn. Utgiven av Barnombudsmannen och Konsumentverket. Skriften finns även på engelska (1995).
- *På spaning efter barnkonventionen – en kommunstudie*
Rapporten innehåller en redovisning av en enkätundersökning om hur barnkonventionen används i kommunerna (1995).
- *Barn om Barnets Rättigheter*
Texter och illustrationer från skoltävlingen Fri Fantasi som genomfördes i samarbete med Socialdepartementet, Rädda Barnen och Tidningen i Skolan under läsåret 1994/95. Närmare 90 000 elever runt om i landet deltog i arbetet som resulterade i denna skrift där valda delar av tävlingsbidragen publicerades. Skriften innehåller också barnkonventionen i dess helhet (1995).
- *Upp till 18*
Fakta om barn och ungdom. En statistisk uppslagsbok om barns och ungas levnadsvillkor (1995).
- *BUS-katalogen*
Informationsmaterial om barns och ungas säkerhet (1996).
- *Tänk om ...*
Barnombudsmannens andra årsrapport till regeringen. Rapporten består av tre huvudavsnitt. Det första beskriver Barnombudsmannens syn på barnsperspektivet och barnkonventionens status och ställning i Sverige. Det andra innehåller en sammanfattning av barns och ungdomars uppväxtvillkor och i det tredje avsnittet redovisas konkreta förslag och synpunkter i olika sakfrågor (1996).
- *Blunda inte för mobbningen – ungdomars idéer och förslag*
Rapporten är en sammanställning av 13-åringars förslag om hur man kan arbeta mot mobbning och ingår som en del i Barnombudsmannens "mobbningspaket". Till rapporten finns också en broschyr och en affisch (1996).
- *Insatser mot mobbning i kommuner och skolor*
Redovisning av en enkätundersökning (1996).
- *Blunda inte för mobbningen*
I rapporten lägger Barnombudsmannen fram förslag till åtgärder som regeringen respektive kommuner och enskilda skolor kan vidta för att stoppa mobbningen. Vidare diskuteras hur samverkan lokalt kan bli mer effektiv (1997).

- *Att arbeta mot mobbning – tips på material och föreläsare*
Den tredje rapporten i mobbningspaketet innehåller information om mobbning samt lagar och förordningar på området. Vidare ges tips på litteratur och föreläsare (1997).
- *Temat mobbning inom utbildningar*
En enkätundersökning om kunskapen om mobbning inom grundskolläro- och fritidspedagogutbildningar (1997).
- *Fakta om Dialog med Unga*
Under mobbningskampanjen publicerades tre faktablad om mobbning (1996).
- *Barns och ungdomars 1990-tal*
På Barnombudsmannens uppdrag genomförde ekonomen Bertil Edin en studie om samhällsstödet till barn och hur det påverkats av den ekonomiska krisen (1997).
- *Spaningen efter barnkonventionen går vidare*
En enkätstudie av barnkonventionens genomslag i kommunerna (1997).
- *Barndom sätter spår*
Barnombudsmannens tredje årsrapport till regeringen. I rapporten fokuseras främst på de utsatta barnens situation. De konkreta förslag som Barnombudsmannen riktar till regeringen avslutar rapporten (1997).
- *Välkommen till Barnombudsmannen på Internet*
En folder med information om Barnombudsmannens webb-sidor (1998).
- *Barnombudsmannen*
En informationsfolder om Barnombudsmannens uppdrag och verksamhet. Foldern finns även på engelska, franska och spanska (1998).
- *Liten blir stor*
Barnombudsmannens årsrapport till regeringen. Årsrapporten innehåller, förutom lagförslag, bland annat en redovisning av den enkätundersökning av 10-åringar som Statistiska centralbyrån genomförde på uppdrag av Barnombudsmannen. Vidare redovisas den undersökning som SKOP, Skandinavisk opinion AB, gjort på uppdrag av Barnombudsmannen. I undersökningen intervjuas cirka 1 000 barn och ungdomar mellan 10 och 18 år samt deras föräldrar om deras inställning till Barnombudsmannen (1998).
- *Barnkonventionen i myndigheterna*
En kartläggning av myndigheters arbete med FN:s konvention om barnets rättigheter. Barnombudsmannen fick i regleringsbrevet 1998 i uppdrag att göra en undersökning av hur myndigheter i Sverige arbetar med barnkonventionen. Kartläggningen baseras på ett urval av 90 myndigheter som direkt eller indirekt arbetar med frågor som rör

barn. I denna grupp ingick samtliga länsstyrelser. Myndigheternas svar bearbetades av Statistiska centralbyrån (1998).

- *Upp till 18*
Fakta om barn och ungdom. En andra statistisk uppslagsbok om barns och ungas levnadsvillkor (1998).
- *Ett steg framåt!*
En handbok om barnkonventionen för kommuner och landsting. Boken är riktad till politiker och tjänstemän och ger en samlad bild av hur Barnombudsmannen ser på konventionen och hur den kan genomföras i kommuner och landsting. Boken innehåller också aktuella exempel från kommuner och landsting (1998).
- *Å sen så tycker jag...*
Barnombudsmannens senaste årsrapport till regeringen. Årsrapporten innehåller, förutom Barnombudsmannens förslag till regeringen, bland annat en redovisning av Barnombudsmannens enkät på internet, enkätundersökningarna av hur barnkonventionen används av landsting respektive myndigheter (1999).
- *Barnkonventionen i landstingen*
En kartläggning av landstingens arbete med FN:s konvention om barnets rättigheter. Syftet med kartläggningen var att få en överblick över landstingens arbete med barnkonventionen, vilket genomslag barnkonventionen har fått och vilket stöd landstingen behöver för att påbörja eller förbättra arbetet med konventionen. Samtliga 24 landsting har besvarat enkäten (1999).

Förutom dessa publikationer har Barnombudsmannen gett ut specifika rapporter i begränsad upplaga, till exempel Fakta om skador bland barn och ungdomar (statistiska data publicerade i samband med de årliga BUS-kampanjerna 1994, 1995 och 1996) samt Barnperspektiv – reflektioner kring ett mångtydigt och föränderligt begrepp av Bodil Rasmussen på uppdrag av Barnombudsmannen 1994. Barnombudsmannen har också medverkat i olika publikationer, till exempel Ute finns mycket att göra (en skrift som ursprungligen producerades av Barnmiljörådet och reviderades av Barnombudsmannen 1994), Skulle kunna flyga – Om lekens betydelse (reviderad av Barnombudsmannen 1994), Nyanserna lever! – Rapport från möte mellan kreativa centra i Sverige (Dokumentation av nationell konferens om barns skapande, 1994).

2.4.3 Information via internet

En annan kanal för den informations- och opinionsbildande verksamheten är internet. Barnombudsmannen började år 1996 att bygga upp en hemsida som vänder sig till både vuxna och barn. Hemsidans vuxendel ger information om barnkonventionen och om barns villkor, om verksamheten samt om Barnombudsmannens ställningstaganden i olika frågor som de kommer till uttryck i remissvar, pressmeddelanden och artiklar.

På hemsidans barndel kan barn och ungdomar få information om barnkonventionen, om sina rättigheter och om Barnombudsmannen. Hemsidan på internet som riktar sig till barn är i sin tur uppdelad i två delar, en anpassad till yngre barn i låg- och mellanstadiet (Barnkanalen) och en som är anpassad till barn på högstadie- och gymnasienivå (Unga kanalen).

2.4.4 BO Direkt

Barnombudsmannens telefonlinje BO Direkt som öppnades år 1994 är i första hand en informationstelefon, dit barn och ungdomar kan ringa för att få information om sina rättigheter, om barnkonventionen och om hur Barnombudsmannen arbetar. Barn och ungdomar kan också få råd om vart de kan vända sig i olika situationer om de behöver tala med någon utanför familjen (se vidare avsnitt 2.7.4). Syftet med telefonlinjen är att barn och ungdomar skall ha en egen kanal till Barnombudsmannen och samtidigt att Barnombudsmannen via sina telefonkontakter kan få ett kunskapsunderlag i rollen som barns och ungas företrädare i samhällsdebatten.

BO Direkt har öppet två timmar mellan klockan 14.00 och 16.00, tre dagar i veckan. När telefonlinjen är stängd meddelas tiderna på telefon och hänvisning görs till BRIS Hjälptelefon och Jourhavande Kompis.

2.4.5 Konferenser, hearingar, föredrag

Barnombudsmannen sprider information om barn och barnkonventionen genom föredrag och anföranden som hålls vid sammankomster runt om i landet. Under första verksamhetsåret höll Barnombudsmannen cirka 40 anföranden och antalet har åren därefter varit cirka 60 per år. Förfrågningar om Barnombudsmannens medverkan i olika sammanhang är långt fler än myndigheten har resurser att tillmötesgå. I första hand prioriteras sammanhang som handlar om förverkligandet av barnkonventionen lokalt, det vill säga främst förfrågningar från kommuner. I

andra hand prioriteras frågor som rör barns och ungdomars inflytande och delaktighet och i tredje hand frågor som rör barns livsvillkor.

Barnombudsmannen har också själv arrangerat konferenser, seminarier och hearingar om barnkonventionen, om barns villkor allmänt och i olika sakfrågor. Några sådana kan nämnas:

- Tre hearingar om barnsäkerhet arrangerades under åren 1993 och 1994. Dessa handlade om ansvaret för barnsäkerhetsarbetet på central nivå, om risksituationer under ungdomsåren och om barn och byggd miljö.
- Under 1994 arrangerade Barnombudsmannen tillsammans med Allmänna Barnhuset en tredagarskonferens om barns rättigheter i flykting- och asylärenden.
- Under mars 1995 samlade Barnombudsmannen ett 20-tal nyckelpersoner för en kartläggning av läget inom skolhälso- och elevvården.
- I september 1994 arrangerades BO-dagen, ett seminarium som ägde rum i samband med att Barnombudsmannen lämnade sin första årsrapport till regeringen.
- År 1995 ägnades BO-dagen ägnades åt inflytandefrågor i kommuner.

2.4.6 Kampanjer

Ett sätt att nå ut med information är att arbeta på flera nivåer och med flera olika metoder samtidigt. Under åren har särskilda satsningar gjorts genom att Barnombudsmannen under en tid fokuserat på en speciell fråga. Två sådana satsningar kan nämnas:

Mobbningsprojektet. I februari 1995 fick Barnombudsmannen i uppdrag att ta över ansvaret för den kampanj mot mobbning som regeringens barn- och ungdomsdelegation startat under våren 1994. Barnombudsmannens uppdrag var att öka samordningen mellan centrala myndigheter och organisationer samt att lyfta upp mobbningen på dagordningen i den allmänna debatten.

Ett nätverk med representanter för 32 olika myndigheter och organisationer, däribland skolhälsovården, polis och Folkhälsoinstitutet organiserades för att öka samverkan på central nivå. Barnombudsmannen gick också ut till 50 000 av landets 13-åringar och bad om deras synpunkter på vilka åtgärder som borde vidtas för att motverka mobbning. Barnombudsmannen redovisade sitt uppdrag till regeringen i en rapport om mobbning där Barnombudsmannen lämnade förslag till åtgärder. En särskild katalog med tips på föreläsare och material sammanställdes

också liksom de förslag som barn och ungdomar själva hade sänt in till Barnombudsmannen.

BUS-veckorna. De så kallade BUS-veckorna har mellan åren 1994 och 1996 varit återkommande kampanjer som har pågått två veckor per år. Syftet var att fokusera på det förebyggande barnsäkerhetsarbetet genom att samordna nationella och lokala aktiviteter. Barnombudsmannen inledde BUS-veckorna med en presskonferens och marknadsförde därmed kampanjen. Informationsmaterial distribuerades, bland annat hade Barnombudsmannen utformat praktiska hjälpmedel i det lokala arbetet i form av checklistor. Under veckorna hölls nationella konferenser och lokala aktiviteter, bland annat skyddsronder, utställningar och konferenser.

2.4.7 Massmedia

I uppdraget att företräda barn och ungdomar i den allmänna debatten ingår framträdanden i media och uttalanden i media som görs huvudsakligen av ombudsmannen själv. Barnombudsmannen möttes från sin tillkomst av ett stort intresse från massmedias sida. Initialt var intresset starkt fokuserat på Louise Sylwander som person och vad hon ville utträta som Barnombudsman. Efterhand ökade intresset för ombudsmannens verksamhet och ställningstaganden i olika frågor.

En viss uppfattning om genomslaget i media kan fås genom de sammanställningar av pressklipp som görs varje månad. Barnombudsmannen prenumererar på sökorden *Barnkonventionen*, *Barnombudsmannen*, *Louise Sylwander* och *Barnsäkerhet*. Under första verksamhetsåret förekom Barnombudsmannen i 786 pressklipp, 44 radio- och TV-inslag. 19 pressmeddelanden skickades ut och 14 egna artiklar publicerades. Under verksamhetsåret 1995/96, vilka var de år som mobbningskampanjen bedrevs ökade antalet pressklipp där Barnombudsmannen omnämndes till 2 699. Det skickades ut 38 pressmeddelanden och 20 egna artiklar publicerades. Under 1997 omnämndes Barnombudsmannen i cirka 1 400 artiklar i dags-, vecko- och månadstidningar. I cirka 120 radio- och TV-inslag refererades till eller intervjuades Barnombudsmannen, 26 pressmeddelanden skickades ut och 7 debattartiklar publicerades. Under 1998 förekom Barnombudsmannen i drygt 1 400 artiklar i svensk press och i drygt 100 inslag i radio och TV.

De prioriteringar som Barnombudsmannen gör inför egna initiativ till kontakt med massmedia baseras främst på den handlingsplan som antagits för året. Utöver denna har Barnombudsmannen ytterligare de

två prioriteringsgrunderna; frågor som berör ett stort antal barn och frågor med ett högt symbolvärde.

2.4.8 Telefonkontakter

Barnombudsmannen tar emot ett stort antal förfrågningar från enskilda, myndigheter och organisationer. Det är, förutom press- och myndighetskontakter, i första hand enskilda vuxna som ringer. Ärendena gäller framför allt vårdnadsfrågor, umgängesrätt, omhändertagande av barn och barns och föräldrars rätt i olika sammanhang. Ett stort antal frågor handlar om neddragningar och kvaliteten inom barnomsorg och skola samt mobbning.

Ofta rör det sig om långa och krävande samtal av rådgivnings- och vägledningskaraktär. Barnombudsmannens roll i dessa sammanhang är att fokusera på barnet genom att ge allmän information om barnets rättigheter och hänvisa vidare till rätt instans. Mätningar har visat att antalet telefonsamtal är mellan 500 och 600 per vecka.

2.5 Barnkonventionen som styrdokument

Innehållet i Barnombudsmannens verksamhet baseras på barnkonventionens principer och dess olika artiklar. Barnkonventionen är Barnombudsmannens styrdokument. Uppgiften är att tolka innebörden i barnkonventionens artiklar, att peka på brister i lagstiftning och tillämpning och utforma förslag till förändringar utifrån intentionerna i konventionen.

I lagen (1993:335) om Barnombudsman och instruktionen (1993:710) ges Barnombudsmannen framför allt en bevakande roll. Enligt 1 § lagen om Barnombudsman är uppgiften att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen och därvid särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen, vilket också återspeglas i instruktionen. Enligt instruktionen skall Barnombudsmannen också, som nämnts, i sin verksamhet "informera om FN:s konvention om barnets rättigheter". Utredningen har som en av sina uppgifter att redovisa vilken betydelse Barnombudsmannen har haft för att få barnkonventionen att fungera som ett vardagligt instrument i arbetet med barn och unga.

2.5.1 Ett led i en process

"Förverkligandet av barnkonventionen i Sverige är en ständigt pågående process, som måste hållas levande. Arbetet med att förankra det synsätt som genomsyrar barnkonventionen är långsiktigt. Barnkonventionen skall vara ett verktyg i arbetet med att gradvis förbättra barns villkor. Det handlar om att ändra attityder, förhållningssätt och arbetssätt i olika verksamheter och på olika nivåer i samhället".

Så inleds regeringens proposition (1997/98:182) om en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (se avsnitt 2.5.3). Strategin i sig är ett led i denna process som påbörjades i samband med att Sverige ratificerade barnkonventionen. Under de nästan 10 år som har gått sedan dess har en mängd samverkande åtgärder vidtagits som på olika sätt bidragit till att öka medvetenheten om barnkonventionens intentioner och anda. Några viktiga steg i denna process kan nämnas.

Enligt barnkonventionens artikel 42 åläggs staten att "genom lämpliga och aktiva åtgärder göra konventionens bestämmelser och principer kända bland såväl vuxna som barn". Kort efter ratificeringen avsatte regeringen sammanlagt 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden mellan åren 1990 och 1992 för projekt med anknytning till barnkonventionens artikel 42. Projektbidrag utgick till totalt 34 frivilligorganisationer. Det var alltifrån stora och väletablerade organisationer till små och specialiserade som på olika sätt arbetade med att sprida information om barnkonventionen.

Den utvärdering av informationssatsningen som gjordes av Socialdepartementet visade att det förekom en hel del dubbelarbete i den meningen att många organisationer framställt informationsmaterial med ungefär samma innehåll och inriktning. Utvärderingen visade också att många organisationer arbetade främst med interninformation, det vill säga kurser, konferenser och studiecirkel riktade i första hand till de egna medlemmarna och anställda. Detta kan vid första anblicken förefalla vara av begränsat värde. Samtidigt innebar det att Sverige fick ett stort antal välinformerade frivilligorganisationer som efter denna inledande fas använde sin kunskap om barnkonventionen i sin utåtriktade informations- och opinionsbildande verksamhet⁵.

Ännu ett led i förverkligandet av barnkonventionen i Sverige var, som nämnts, inrättandet av Barnombudsmannen år 1993. Eftersom internationella konventioner i allmänhet inte är direkt tillämplig lag i Sverige har regeringen att se till att innehållet i svensk rätt motsvarar konventionens bestämmelser. En bevakningsfunktion lades på Barnombudsmannen som skall vara "den särskilda instans som har till uppgift att

⁵ Modig, C. Ringar på vattnet. Socialdepartementet. December 1993. Stencil.

bevaka efterlevnaden av konventionen". Det var också skälet till att lagreglera Barnombudsmannens verksamhet. Lagformen ger en extra tyngd åt ombudsmannens uppgifter. "Eftersom konventionen är av så grundläggande och allmän natur bör en sådan uppgift framgå av lag", framhöll regeringen i propositionen om Barnombudsman.

Barnombudsmannen har lagt stor tyngdpunkt vid arbetet med att bevaka att lagar och andra författningar överensstämmer med barnkonventionen och vid att vara pådrivande i arbetet med att införliva barnkonventionen. Barnombudsmannen har därvid alltsedan 1993 påtalat behovet av ett centralt måldokument och av utbildning av personal som arbetar med barn. Barnombudsmannen har också påtalat vikten av att myndigheter, kommuner och landsting redovisar ställningstaganden i förhållande till barnkonventionen och av att handlingsplaner upprättas.

År 1996 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté, Barnkommittén, med uppgift att göra en bred översyn av svensk lagstiftning och praxis i förhållande till barnkonventionen, vilket var ytterligare ett led i processen med att förverkliga barnkonventionen. Barnkommittén, som överlämnade sitt huvudbetänkande, Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) i augusti 1997, lade fram en lång rad förslag på olika områden. Kommittén betonade bland annat vikten av att barnkonventionens intentioner omsätts till praktisk handling och att detta framför allt måste ske lokalt, eftersom de flesta rättigheter i barnkonventionen handhas av kommuner och landsting. Kommittén framhöll vidare behovet av en nationell strategi i vilken det bland annat borde ingå krav på kommunala handlingsplaner. Barnombudsmannen ingick som sakkunnig i kommittén.

Med utgångspunkt i Barnkommitténs förslag utarbetade regeringen den proposition (1997/98:182) som låg till grund för riksdagens beslut i mars 1999 om att anta en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.

2.5.2 En nationell strategi

I juni 1998 överlämnade regeringen en proposition (prop. 1997/98:182) till riksdagen om en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige och i regeringsförklaringen den 6 oktober 1998, uttalades att "barnkonventionen skall efterlevas och alla relevanta politiska beslut skall analyseras utifrån hur de påverkar barnens situation". I mars 1999 antog riksdagen strategin för att förverkliga barnkonventionen (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99: SoU6, rskr.1998/99:171). Målet är att barnkonventionen och dess intentioner skall finnas med i allt beslutsfattande som rör barn. Följande punkter ingår i den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige:

- Barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande som berör barn inom Regeringskansliet.
- Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som rör barn.
- Barnperspektivet skall i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv.
- Barnstatistiken skall utvecklas.
- Barnkonventionen bör på olika sätt tas upp i utbildningar för de yrkesgrupper som skall arbeta med barn.
- Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn och ungdomar skall erbjudas fortbildning för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen.
- Kommuner och landsting bör på samma sätt erbjuda sin personal fortbildning.
- Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnens bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Barnplaner, barnbilagor till budgeten och barnkonsekvensanalyser kan vara instrument för en sådan uppföljning.
- Barns och ungdomars inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplaneringen skall utvecklas.
- Barnombudsmannens verksamhet och organisation skall ses över i syfte att stärka dess roll vid genomförandet av barnkonventionen i Sverige.

Barnombudsmannen ges en nyckelroll i strategiarbetet genom hennes uppgift att påbörja och samordna insatser för att genomföra barnkonventionen och för att bevaka barns och ungdomars intressen i olika sammanhang.

I propositionen aviserar regeringen att en översyn av utbildningarna för de yrkesgrupper som kommer att arbeta med barn skall göras. Som ett komplement till denna insats skall fortbildning av statlig personal vars verksamhet har konsekvenser för barn och ungdomar samt av personal som redan arbetar med barn genomföras. Barnombudsmannen har för detta uppdrag fått 1,5 miljoner kronor för budgetåret 1999 för att utarbeta och genomföra program för sådan fortbildning av statlig personal. För att få igång fortbildning om barnkonventionen i kommuner och landsting har Barnombudsmannen fått ytterligare 1,5 miljon kronor för budgetåret 1999 för att i samråd med bland andra Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet utarbeta material och göra grundläggande utbildningsinsatser.

Kommuner och landsting bör enligt strategin bygga upp system för att bevaka att barns och ungdomars intressen finns med i beslutsprocessen. Barn- och ungdomsplaner är ett sätt att beskriva den långsiktiga inriktningen av barn- och ungdomspolitiken i kommuner och landsting.

Barnkonsekvensanalyser och checklistor är exempel på metoder för att bevaka att barns och ungdomars intressen beaktas i beslutsfattandet.

Barnombudsmannen skall i detta arbete utgöra ett stöd för kommuner och landsting. I det arbetet ingår att sprida goda exempel när det gäller olika verktyg och metoder för att genomföra barnkonventionen, till exempel barn- och ungdomsplaner, barnkonsekvensanalyser och utvärderingsmodeller. För arbetet att utarbeta material och genomföra utbildningsinsatser får Barnombudsmannen ytterligare en miljon kronor för budgetåret 1999.

"Mainstreaming"

Den målsättning som formuleras i strategin för förverkligandet av barnkonventionen i Sverige är att konventionen och dess intentioner skall finnas med i allt beslutsfattande som rör barn och ungdomar. "Mainstreaming" är ett nyckelord i sammanhanget. Barnkonventionsarbetet skall alltså integreras i varje myndighets ordinarie arbete. Det innebär att det är varje sektorsmyndighets ansvar att analysera, följa upp och utvärdera barnkonventionsarbetet inom sitt sakområde. Det faktiska genomförandet av konventionen skall således ske genom att hänsyn till barn och ungdomar tas i alla beslut på olika nivåer i samhället. Ingen enskild myndighet har därmed ansvaret för genomförandet i dess helhet i Sverige. I strategin ges Barnombudsmannen däremot en nyckelroll som påbörjande och samordnande myndighet.

Barnombudsmannen har också hitintills framför allt haft en bevakande, pådrivande och stödjande roll i genomförandeprocessen. Konkret har arbetet varit mångfacetterat och bedrivits på flera nivåer samtidigt, internationellt, nationellt och gentemot kommuner och landsting.

2.5.3 Internationellt

Det finns ett växande internationellt intresse för den svenska Barnombudsmannen och de svenska erfarenheterna av hur barnkonventionen kan tjäna som ett verktyg för att förbättra villkoren för barn och unga.

Barnombudsmannen tar i mån av tid och resurser emot utländska studiebesök. Bland andra har Lettlands välfärdsminister, de regionala barnombudsmännen i Ryssland och en grupp från Ugandas Institut för mänskliga rättigheter gjort studiebesök. Barnombudsmannen har också besökt vissa länder, bland annat Colombia, Rumänien, Litauen och Ryssland. Ett anförande i franska nationalförsamlingen om Barnombudsmannens verksamhet hade betydelse för tillkomsten av ett förslag i nationalförsamlingen om att inrätta en barnombudsman i Frankrike.

Barnombudsmannen ingår i Nätverket för barnombudsmän i Europa (ENOC). Inom gruppen pågår ett utvecklingsarbete i syfte att tydliggöra och stärka barnombudsmannarollen. Även de nordiska barnombudsmännen har ett särskilt nätverk med täta kontakter och erfarenhetsutbyte, bland annat har de nordiska barnombudsmännen inlett ett utvecklingsarbete med att analysera och konkretisera begreppet barnets bästa.

I syfte att främja det internationella arbetet med barnkonventionen har Barnombudsmannen utarbetat en treveckors kurs om barnombudsmannainstitutet och genomförande av barnkonventionen. Den första kursen som riktade sig till företrädare för Latinamerika ägde rum i maj 1999 och hösten 1999 genomförs motsvarande kurs för representanter för länder inom Östersjöområdet. Projektet genomförs tillsammans med Sida och finansieras också av Sida. Utbildningen ingår i Sidas kurser om mänskliga rättigheter.

Regeringen överlämnade i september 1997 sin andra rapport till FN om efterlevnaden av barnkonventionen. I januari 1998 behandlades rapporten vid ett möte mellan svenska regeringsrepresentanter och FN:s kommitté för barnets rättigheter i Genève. Barnombudsmannen hade lämnat en egen rapport till FN-kommittén där Barnombudsmannen redogör för sin syn på barns och ungas uppväxtvillkor i Sverige. Barnombudsmannen deltog också i ett förberedande möte med FN:s kommitté för barnets rättigheter.

2.5.4 Nationellt

Till Barnombudsmannens arbete med barnkonventionen på den nationella nivån hör Barnombudsmannens övergripande informations- och opinionsbildande verksamhet. I denna ingår också att sprida information om de undersökningar av barnkonventionens genomslag i Sverige som Barnombudsmannen har gjort. Tyngdpunkten i det nationella arbetet när det gäller genomförandet av barnkonventionen i mer begränsad betydelse utgörs av bevakningen av att svensk lagstiftning överensstämmer med barnkonventionen.

Efter det första årets uppbyggnadsperiod gjorde under det andra verksamhetsåret vissa justeringar i inriktningen av arbetet med barnkonventionen. En viktig sådan var att Barnombudsmannen valde att lägga större tyngdpunkt på att bevaka lagstiftningen och att utifrån ett barnperspektiv lägga fram förslag till förändringar i lagar och andra författningar⁶.

⁶ Årsredovisning för Barnombudsmannen 1994/95.

Under åren därefter har arbetet med bevakningen av att svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen bedrivits långsiktigt. Frågan om att föra in barnkonventionens grundläggande principer i relevanta lagar har prioriterats. Ett sätt för Barnombudsmannen att söka åstadkomma exempelvis tillsättandet av en utredning för översyn av en viss fråga har varit att driva en aktiv opinionsbildning, genom till exempel debattartiklar eller förslag i årsrapporterna till regeringen. Därefter hålls löpande kontakter med departementet under tiden som direktiven till en utredning skrivs.

Information och sakkunskap tillförs utredningar genom särskilda uppvaktningsrapporter och skrivelser. Remissarbetet är också en väsentlig del av bevakningsarbetet med genomförande av konventionen. Från 1993 till mars 1999 har Barnombudsmannen lämnat 88 remissvar till regeringen. Information om barnkonventionen och de krav den ställer ges också kontinuerligt till departement, utskott i riksdagen och den tvärvärdiska barngruppen i riksdagen.

Barnombudsmannen har, både på eget initiativ och på regeringens uppdrag, genomfört en rad studier om barnkonventionens genomslag på olika nivåer som har kunnat ligga till grund för det fortsatta arbetet. Bland annat har kartläggningar av vilket genomslag barnkonventionen har fått i centrala myndigheters, kommuners och landstings verksamhet genomförts.

Kartläggningen av myndigheternas arbete med barnkonventionen baserades på en enkätundersökning i vilken 90 myndigheter (däribland samtliga länsstyrelser) ingick. Av undersökningen framgår att en majoritet av myndigheterna (76 av 88) uppger att barnkonventionen på något sätt har relevans för myndighetens verksamhet. Nära hälften av myndigheterna uppger att de i skrivelser, remissyttranden, föreskrifter, policyuttalanden eller beslut refererar till barnkonventionen. Drygt en femtedel av myndigheterna (20 av 90) efterfrågar mål om barnkonventionen i sina regleringsbrev. Genom ett sådant mål skulle barnkonventionens betydelse tydliggöras och myndigheternas arbete med konventionen prioriteras. Även idéutbyte med andra myndigheter samt information från Barnombudsmannen är några av de behov som myndigheterna nämner för att påbörja eller utveckla arbetet med barnkonventionen.

Barnombudsmannen har i samarbete med Statistiska centralbyrån utarbetat en faktabok om barn och ungdomar. Den första gavs ut år 1995 och den andra år 1998. I arbetet har också ingått att identifiera ett antal välfärdsindikatorer för barn och ungdomar. Barnombudsmannens ambition är att arbetet med dessa indikatorer skall vidareutvecklas och förfinas så att de kan användas till att tolka hur barns och ungdomars situation i Sverige utvecklas (se avsnitt 2.10). Ett led i arbetet med att

följa utvecklingen av barns och ungdomars villkor är vidare att samla den kunskap som finns inom olika områden.

En del av Barnombudsmannens nationella arbete är årsrapporten till regeringen som innehåller både förslag till lagändringar och en sammanställning av Barnombudsmannens samlade kunskap på olika områden. Årsrapporten har med andra ord flera målgrupper, dels är den riktad till regeringen, dels används den i opinionsbildningen och riktas därför till en bredare krets av personer, framför allt sådana som på olika nivåer arbetar med barnfrågor.

2.5.5 I kommuner och landsting

Barnombudsmannen har från första verksamhetsåret riktat en del av sina informations- och opinionsbildande insatser till kommuner och landsting. Barnombudsmannen har bland annat belyst effekterna av de kommunala besparingarna och omorganiserandet av den kommunala verksamheten som i vissa avseenden, enligt Barnombudsmannen, strider mot barnkonventionen.

Från 1996 har barnkonventionens genomförande i kommunerna varit ett prioriterat område för Barnombudsmannen. En konsekvent tillämpning av barnkonventionen ställer nya krav på kommunernas planering och beslutsunderlag. Barnombudsmannen har i olika sammanhang betonat vikten av att det görs konsekvensanalyser, utarbetas barn- och ungdomspolitiska handlingsplaner och barnbilagor till budgeten för att tydliggöra barn i den kommunala beslutsprocessen.

För att ta reda på vilket genomslag barnkonventionen på detta sätt har fått i kommunerna har Barnombudsmannen genomfört två kommunundersökningar, 1995 och 1997. Sammanfattningsvis visar undersökningarna att kommunernas intresse för barnkonventionen ökade mellan åren 1995 och 1997.

De två kommunundersökningarna har delvis legat till grund för arbetet med att stödja kommunerna i deras arbete med barnkonventionen. En handbok om barnkonventionen för kommuner och landsting, Ett steg framåt, har utarbetats. Handboken ger en samlad bild av hur Barnombudsmannen ser på barnkonventionen och hur den kan genomföras i kommuner och landsting. I boken redogörs för barnkonventionens innebörd och vad som krävs för att genomföra den. Det ges också exempel på hur olika kommuner har arbetat med konventionen och förslag till vad ett barn- och ungdomspolitiskt handlingsprogram kan innehålla. Information om "goda exempel" på regional och lokal nivå, som ges i boken, finns också på Barnombudsmannens hemsida på internet. En ny kommunundersökning skall enligt regleringsbrevet för år 1999 genomföras under år 1999.

I december 1996 avsatte regeringen 20 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för insatser som syftar till att öka kunskapen om barnkonventionen i kommuner och landsting. Målet var att varje kommun i slutet av år 1998 skulle ha kommit ett steg vidare i arbetet med att införliva barnkonventionen i barns och ungas vardag. Projektet, Dags för barnkonventionen, leds av en samordningsgrupp i vilken ingår, förutom Barnombudsmannen, BRIS, Landstingsförbundet, Nätverket för Barnkonventionen, Riksförbundet Hem och Skola, Rädda Barnen, Svenska Kommunförbundet, Svenska OMEP, Svenska Unicef-kommittén och Unga Örnar. Barnombudsmannen samordnar informationsprojektet Dags för barnkonventionen och lämnade en lägesrapport till regeringen i mars 1999.

Barnkonventionen berör också landstingens planerings- och beslutsprocesser liksom deras olika verksamheter. Barnombudsmannen genomförde i november 1998 en enkätundersökning av vilket genomslag barnkonventionen fått i landstingens verksamhet. De frågor som ställdes var bland annat om vilka beslut som fattats angående barnkonventionen, om politiker och tjänstemän fått utbildning om barnkonventionen, om barn och ungdom har inflytande över landstingens verksamheter och om vilket stöd landstingen behöver för att barnkonventionen skall kunna förverkligas.

Av svaren framgår att samtliga landsting på ett eller annat sätt har arbetat med barnkonventionen. Av 24 landsting har 15 behandlat barnkonventionen i landstingets styrelse eller i landstingsfullmäktige. De flesta landsting har genomfört eller kommer att genomföra utbildningar av politiker och högre tjänstemän. Åtta landsting har beslutat om en särskild strategi för arbetet med barnkonventionen och ett tiotal uppger att de har planer på att anta en strategi för barnkonventionen.

Barnombudsmannen konstaterar att barnkonventionen har fått betydelse som policyskapande dokument i några landsting och att så många som 19 landsting anger att de har behov av stöd för att utveckla arbetet med barnkonventionen och dess tillämpning på besluts- och planeringsnivå. Elva landsting uppger att det pågår utbyte om barnkonventionen med några kommuner och tio landsting vill ha stöd för att utveckla detta. Fyra landsting uppger att det pågår utbyte kring barnkonventionen med andra landsting. Många landsting vill ha mer samarbete med andra landsting i dessa frågor.

Barnombudsmannens slutsats är att det krävs ett fortsatt utvecklingsarbete där landstingen prövar sig fram för att utforma praktiskt användbara besluts- och uppföljningsinstrument. Resultaten av landstingsenkäten utgör bas i det fortsatta arbetet inom ramen för den nationella strategin för förverkligandet av barnkonventionen i Sverige.

2.6 Inflytande för barn och ungdomar

Rätten att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd är en av barnkonventionens grundläggande principer. Artikel 12 i barnkonventionen är indelad i två punkter. I första punkten föreskrivs att barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som berör dem. Enligt den andra punkten föreskrivs på vilket sätt detta kan ske när det gäller domstols- och administrativa förfaranden.

Artikel 12 föreskriver inte bara att barnet skall ha rätt att uttrycka sina åsikter, utan också att dessa skall tillmätas betydelse. Två kriterier fastställs. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad. Artikel 12 sätter ingen nedre åldersgräns för när barnet har rätt att delta och fritt uttrycka sina åsikter. Rätten skall tillförsäkras det barn som "är i stånd att bilda egna åsikter" även om barnet ännu inte har uppnått den mognad att det kan kommunicera sina åsikter. FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sina kommenterande slutsatser betonat att ett tungt ansvar faller på myndigheter att utveckla metoder för att barn (även små barn) kan utöva sin rätt att bli hörda och att delta.

Rätten att bilda åsikter, att uttrycka dessa och bli hörd tillfaller alla barn utan diskriminering. I åtskilliga kommentarer har FN-kommittén framhållit icke-diskrimineringsprincipen i förhållande till artikel 12. Kommittén har därvid bland annat uttalat att ingen diskriminering får ske på grund av kön, funktionshinder, språk eller etnicitet. Barn som av olika anledningar har problem med att uttrycka sig skriftligt eller muntligt har rätt att få hjälp att utveckla sina möjligheter⁷.

Det finns en nära koppling mellan artikel 12 och 13 som stadgar att "barnet skall ha rätt till yttrandefrihet". Det faktum att båda dessa artiklar finns i konventionen och står oberoende i förhållande till varandra skall tolkas så att artikel 13 reglerar yttrandefrihet i mer generell mening, medan artikel 12 ger barnet rätt att delta och komma till tals i alla frågor som rör det.

Artikel 12 föreskriver en rätt för barnet att uttrycka sina åsikter, inte en skyldighet. Däremot åläggs staten en skyldighet att involvera barn och ungdomar i alla frågor som rör dem. Det innebär att beslutsprocesser på olika nivåer i samhället, både vad gäller större samhällsfrågor och avgöranden som berör enbart ett enskilt barn, måste utformas så att de ger barn en möjlighet att komma till tals. FN-kommittén har framhållit vissa områden som särskilt viktiga för barn när det gäller att få delta i beslutsfattandet. Barn och ungdomar måste till exempel få möjlighet att

⁷ Hodgkins R, Newell P, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Unicef 1998, s. 145.

delta i samhällsplanering, beslut som fattas på lokal nivå i kommunerna, beslut och planering av skolan samt inom arbetslivet.

En särskild fråga för utredningen är hur barnens och ungdomarnas synpunkter skall inhämtas och tas tillvara. utredningen skall belysa olika modeller för hur detta skall ske samt vilken roll barnombudsmannen kan spela i detta sammanhang.

2.6.1 Företräda barn och ungdomar

En av Barnombudsmannens främsta uppgifter är att företräda barn och ungdomar och hävda deras intressen i samhället. Barns rätt till inflytande och delaktighet går som en röd tråd genom Barnombudsmannens verksamhet alltsedan starten 1993. I den första årsrapporten till regeringen skriver Barnombudsmannen: "Barns och ungas rätt att säga sin mening och få den respekterad är en av barnkonventionens grundpelare. Vi vuxna måste lära oss att respektera och ta vara på den handlingskraft och vilja till engagemang som barn och ungdomar har".

Barnombudsmannen ger i andra årsrapporten sin tolkning av artikel 12 genom att koppla samman de båda dokumenten barnkonventionen och Agenda 21: "Även FN-deklarationen Agenda 21 från miljökonferensen i Rio 1992 ställer krav på beslutsfattarna på alla nivåer att öka de ungas medverkan i beslutsprocesserna. I kap. 25 poängteras i klartext behovet av ökat samråd mellan ungdomsgrupper och regering samt andra beslutande instanser för att skapa en hållbar ekonomisk och social utveckling. Barnkonventionen och Agenda 21 är båda viktiga dokument som lägger grunden för en förändrad syn på barns och ungdomars rätt till ett verkligt inflytande över frågor som rör deras liv och framtid. Att översätta och implementera dokumentens innehåll och andas i ett nationellt, men också ett praktiskt och lokalt perspektiv, ställer krav på nya arbetsformer och förändrade beslutsstrukturer för att uppfylla de åtagande som dokumenten anger"⁸.

Barnombudsmannens arbete kring barns och ungas delaktighet och inflytande syftar till att stärka barns och ungdomars egna möjligheter att få sina åsikter beaktade inom förskola, skola, i den kommunala beslutsprocessen, i föreningslivet och i samhället i stort. Barnombudsmannen har därvid framför allt strävat efter att öka möjligheterna för barn och ungdomar själva att kunna ge uttryck för sina åsikter.

Barnombudsmannen skriver: "Alla människor under 18 år är inte en homogen grupp med samma behov och samma åsikter om allting. Jag kan inte göra anspråk på att tala för alla barn och ungdomar. Som jag ser det, företräder jag barn och ungdomar bäst genom att arbeta för att

⁸ Tänk om... Rapport från barnens myndighet. Barnombudsmannen 1996, s. 25.

de själva kan komma till tals, att deras eget barnperspektiv får större utrymme. Det gäller såväl i personliga angelägenheter, till exempel vårdnadsfrågor, som i samhället i stort"⁹.

2.6.2 Påverkan av lagar och författningar

Barnombudsmannen har därför framför allt inriktat sitt arbete på att bevaka och påverka att lagar och författningar utformas på ett sådant sätt att barn och ungdomar ges möjlighet att komma till tals. Under våren 1994 utarbetades ett förslag till delvis ny lagtext i syfte att förbättra socialtjänstens barnperspektiv. Förslaget överlämnades till den kommitté, vars uppgift var att göra en översyn av den dåvarande socialtjänstlagen och vars förslag ledde till ändringar i socialtjänstlagen som trädde i kraft den 1 januari 1998. Ett liknande förslag som syftade till att barn i asylärenden skall ha rätt att höras överlämnades till Flyktningpolitiska kommittén som föreslog ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft 1 januari 1997.

I remissvar över ett antal utredningsbetänkanden har Barnombudsmannen lyft fram artikel 12 som en bärande princip i lagstiftningsarbetet, bland annat i remissvaren över Vårdnadstvistutredningens (SOU 1995:79) och Skolkommitténs betänkanden (SOU 1996:22).

Vad gäller barns och ungdomars inflytande i samhället har Barnombudsmannen i olika sammanhang framfört synpunkten att kommunallagen borde förändras i syfte att förstärka barns och ungdomars rättigheter. År 1994 utarbetades en skrivelse med förslag till förändring i kommunallagen som överlämnades till flera utredningar. För att barns och ungdomars åsikter skall inhämtas och få betydelse på kommunal nivå måste det finnas ett regelverk i form av lagstiftning, som garanterar deras barns och ungdomars inflytande i frågor som särskilt berör dem, framhålls det i skrivelsen: "Barnombudsmannen menar att det bör föreligga en skyldighet för beslutsfattare på lokal nivå att inhämta barns och ungdomars synpunkter i de frågor som berör dem. Denna skyldighet kan regleras i kommunallagen i form av krav på ett ökat samrådsförfarande"¹⁰.

Barnombudsmannens förslag till ökat inflytande för barn och unga i kommunallagen har behandlats av Ungdomspolitiska kommittén, Barn-

⁹ Hallå där! Rapport från ett uppdrag ur barnets perspektiv. Barnombudsmannen 1994, s. 8.

¹⁰ Förslag till ökat inflytande för barn och unga i den kommunala beslutsprocessen samt modellbeskrivningar. Barnombudsmannen. Promemoria.

kommittén och Demokratiutredningen och presenterats i en debattskrift utgiven av Demokratiutredningen¹¹.

Inom ramen för den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen har regeringen uppdragit åt Boverket att utveckla metoder för hur barns och ungdomars inflytande skall förverkligas i kommunerna i frågor som rör samhälls- och trafikplanering. I uppdraget ingår också att analysera frågan om lagstiftningsåtgärder. Arbetet skall ske tillsammans med Barnombudsmannen, Vägverket, Ungdomsstyrelsen och Svenska Kommunförbundet.

2.6.3 Barns och ungdomars delaktighet

En rad statliga utredningar och kommittéer har behandlat frågor om framför allt ungdomars delaktighet och medel har vid ett flertal tillfällen avsatts ur Allmänna arvsfonden till projekt för att stimulera metodutvecklingen på området. På olika håll i landet har det, framför allt från mitten av 1980-talet, pågått försök med att hitta former för att öka ungdomars inflytande och delaktighet. Det förefaller som om intresset för att utveckla inflytandemodeller ökat påtagligt under de senaste åren.

Av Barnombudsmannens kommunenkäter framgår att mellan åren 1995 och 1997 hade intresset bland beslutsfattare kring frågor om inflytande ökat. År 1995 uppgav 35 procent av kommunerna att de hade fattat någon form av beslut som syftar till att öka barns och ungdomars möjligheter till inflytande. Motsvarande siffra 1997 var 51 procent. År 1995 fanns ungdomsråd i cirka 50 kommuner. Två år senare uppgav cirka 100 kommuner i Barnombudsmannens enkätundersökning att de hade någon form av ungdomsråd¹².

Av Barnombudsmannens enkät till landstingen framgår också att intresset för att involvera barn och ungdomar är stort. Elva landsting svarade ja på frågan om de har några särskilda rutiner eller forum för att ta reda på vad barn och ungdomar tycker. Några exempel som framgår av undersökningen är att Region Skåne samlat 50 ungdomar under en dag för att diskutera ungdomars medverkan i Skånes utveckling. De hade talat om demokrati, framtid, utbildning, respekt, tolerans, samarbete, jämlikhet och miljö. Östergötlands landsting hade sammanställt en skrift om barns och ungdomars hälsa och livskvalitet som byggde på barns egna uppsatser, dikter och teckningar. I skriften talar barnen direkt till vuxenvärlden om vad de tycker är viktigt för dem.

¹¹ Gör barn till medborgare. Om barn och demokrati under 1900-talet. (SOU 1998:97). Demokratiutredningen. Skrift nr 4.

¹² Ett steg framåt! En handbok om barnkonventionen för kommuner och landsting. Barnombudsmannen 1998.

Teckningarna i skriften är gjorda av elever i årskurs ett med texter av barnen själva som dikterats för barnens lärare.

Av landstingsenkäten framgår också att 18 landsting har ställt frågor direkt till barn och ungdomar i sina kartläggningar av barns och ungdomars hälsa och villkor utifrån barnkonventionens principer. Frågorna har ofta handlat om olika hälsoaspekter, till exempel drogvanor och psykosocial ohälsa, men även mer generella frågor om hur barn och ungdomar ser på begreppet hälsa och vad som behövs för att de skall må bra¹³.

2.6.4 Modeller för inflytande och delaktighet

Kommunala ungdomsråd är ett exempel på vissa kommuners försök att utveckla metoder för att förbättra kontakten mellan beslutsfattare och ungdomar. I vissa kommuner kallas de ungdomsfullmäktige eller ungdomsparlament, men målet är detsamma – att stimulera ungdomars delaktighet i samhällsfrågor.

Det främsta syftet med ungdomsråden är att kommunpolitikerna genom rådet skall få reda på ungdomars uppfattning i olika kommunala frågor. I vissa kommuner är ungdomsrådet kopplat till kommunstyrelsen, andra ungdomsråd har en kontaktperson utsedd i varje nämnd. Ibland fungerar råden som remissinstanser, vilket visat sig vara tveksamt eftersom de då riskerar att drunkna i papper och byråkrati.

Tanken är att ungdomsråden skall representera kommunens ungdomar. Det har dock visat sig att de ungdomsråd som startade i slutet av 80-talet och som tillämpade den formella representativa demokratin har känts alltför stelbenta för många ungdomar. När ungdomar själva har varit med och skapat ungdomsråden har ofta intresse och engagemang gått före representativitet. Ungdomarna har hittat andra former för att förankra rådets verksamhet bland kommunens ungdomar. En del ungdomsråd har referensgrupper och kontaktpersoner på skolorna som fångar upp ungdomars åsikter. Idélådor, stormöten och enkäter på fritidsgårdar och skolor är andra sätt att få ett bredare underlag¹⁴.

Ett annat exempel på en form för inflytande för ungdomar är Ungdomsriksdagen. Den första ungdomsriksdagen genomfördes 1994 i Stockholm med över 1 200 ungdomar som deltog från landets samtliga kommuner. I cirka 140 kommuner utsågs "goodwillambassadörer" som sedan har fungerat som en bas i arbetet för kampanjen Ungdom mot rasism. I dag är Elevorganisationen huvudman för Stiftelsen Gemensam

¹³ Å sen så tycker jag ... Rapport från barnens myndighet. Barnombudsmannen 1999.

¹⁴ Ungdomsråd – en möjlighet? Ungdomsstyrelsen rapporterar 5.

Framtid, vars uppgift är att driva Ungdomsriksdagen i framtiden. 1995 års ungdomsriksdag ägde rum i Norrköping och 1997 års ungdomsriksdag ägde rum i Stockholm. Arbetet är främst inriktat på att få igång lokala processer ute i landet. Målgruppen är ungdomar på högstadiet och gymnasiet och deltagarnas medelålder uppskattas till 16–17 år.

Såväl ungdomsråden och ungdomsriksdagen är forum enbart för de något äldre ungdomarna, vanligtvis i åldern mellan 16 och 25. För de yngre finns inte motsvarande fora, men det finns ett antal kommuner som arbetar med att utveckla metoder för att öka också yngre barns möjligheter till delaktighet.

Barnombudsmannen lyfter fram två sådana exempel i handboken om barnkonventionen för kommuner och landsting, Skellefteå och Porsgrunns kommune i Norge.

Skellefteå anordnar sedan ett tiotal år tillbaka ungdomsting. Det startade 1988 och har därefter genomförts 1990, 1992 och 1995. Vid dessa tillfällen samlas ungdomar från kommunens olika delar för att diskutera och framföra sin mening i olika frågor. Efter förslag från ungdomstinget har skolstyrelsen åtagit sig att anordna ett elevfullmäktige där elever från kommunens skolor ges möjlighet att framföra sina åsikter om skolfrågor. Det första elevfullmäktige genomfördes 1995 och genomförs nu regelbundet. Ungdomarna ges möjlighet att förbereda sina frågor inför såväl ungdomstinget som elevfullmäktige. Rektorerne är ansvariga för att eleverna får den tid som krävs för arbetet. Fritidsledare och kuratorer fungerar också som stöd för eleverna. När elevrådet utsett elever som skall representera skolan, träffas representanter från skolorna för att diskutera motioner och förslag. Till sitt stöd har de en kommunal tjänsteman som fungerar som bollplank och sakkunnig. Därefter träffas elevrepresentanterna och politikerna för en diskussion vid ett möte med elevfullmäktige. Eleverna får själva arbeta fram de underlag de anser sig behöva i sitt arbete. Samtliga elever kan skriva motioner till elevfullmäktige som beslutar om vilka motioner som skall föreläggas kommunala nämnderna. Såväl ungdomsting som elevfullmäktige har getts motionsrätt och nämnderna svarar på motionerna i sedvanlig ordning.

Porsgrunns kommun i Norge har direktkontakt med barn och ungdomar en gång om året vid ett rådhusmöte. Varje skola utser elever från årskurs 5 och 8 som representanter i förhandlingarna med de ansvariga politikerna i nämnderna och kommunens råd. Anledningen till att man valt just dessa årskurser är att det blir en kontinuitet i arbetet eftersom eleverna går kvar i samma skola även året därpå. Underlaget för de be-

slut som fattas vid rådhusmötet är de förslag som varje skola har arbetat fram om vad som behöver göras i kommunen. Rådhusmötet bestämmer vilka åtgärder som skall prioriteras, fördelar förslagen till berörda nämnder samt fördelar den centrala pott med pengar som kommunen har avsatt. Inflytandet på rådhusmötet bygger på ett utvecklat samrådsförfarande där besluten fattas av ansvariga politiker och tjänstemän. Besluten påverkas dock väsentligt av barnens och ungdomarnas egna förslag. I praktiken kan rådhusmötet påverka i stort sett alla frågor i kommunen. Det kan röra allt från frågor om trafikplanering och skolplaner till mer handfasta som nya korgar för basketboll på skolgården. De mest centrala frågorna har hittills berört skolan och dess närmiljö.

2.6.5 Barnombudsmannens generella slutsatser

Barnombudsmannen har studerat ett antal kommuner i Sverige med avsikt att belysa de faktorer som lett till framgång i arbetet med ökat inflytande för barn och ungdomar. Utifrån den undersökningen har vissa generella slutsatser dragits¹⁵.

För det första konstaterar Barnombudsmannen att en systematisk strategi för arbetet behövs och att arbetet måste vara förankrat i den politiska ledningen.

Beslut om att påbörja ett arbete kring barns och ungdomars inflytande bör vidare fattas på högsta politiska nivå och bör vara partiövergripande så att verksamheten kan fortsätta vid ett eventuellt maktskifte i kommunen. Det har också visat sig vara viktigt att det avsätts medel för inflytandearbetet och att barn och unga själva får huvudansvar för en del av dessa medel.

Ytterligare faktorer som visat sig leda till framgång i arbetet med ökat inflytande för barn och ungdomar:

- *Utgå ifrån barn och ungdomar själva*
Arbetet måste ske på barns och ungdomars villkor, det måste ta sin utgångspunkt i deras egna behov och önskemål. Politiker och tjänstemän måste således anpassa sig till barns och ungdomars egna förutsättningar, vilja och förmåga. Arbetet bör således inledas med en dialog med de unga innan arbetsformerna läggs fast.
- *Nya arbetsformer måste till*
Okonventionella metoder och nya arbetsformer krävs. Exempel på arbetsformer som har prövats i kommunerna har varit att organisera

¹⁵ Ett steg framåt! En handbok om barnkonventionen för kommuner och landsting. Barnombudsmannen 1998, s. 49.

barn och ungdomar i olika nätverk, öka statusen på elevråden i skolan, skapa lokala ungdomsforum/råd, tillsätta centrala ungdomsforum/råd kopplade till de politiska beslutsorganen och förvaltningarnas beredning av olika frågor.

- *Fler arbetsformer– fler aktiva*

Genom att använda flera arbetsformer samtidigt öppnas möjligheter till inflytande också för de minst aktiva ungdomarna. Ett av de problem som framkommit i kommunerna är att de redan föreningsvana engagerat sig, medan de som av olika anledningar inte orkar med de ofta skolliknande arbetsformerna i föreningslivet hållit sig utanför. Det har också visat sig viktigt att barnens och ungdomarnas roll klart definierats – så att de vet vilket inflytande och ansvar de har.

2.7 Barnombudsmannen och barnen

Enligt förordningen (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen skall Barnombudsmannen "upprätthålla kontakter med barn och ungdomar". I förarbetena till lagen om barnombudsman betonas vikten av att ombudsmannen baserar sin verksamhet på både direkta och indirekta kontakter med barn och ungdomar. I betänkande om Barnombudsman (SOU 1991:70) anges att en utgångspunkt för ombudsmannens arbete "är att hålla fortlöpande kontakt direkt och indirekt med barn och ungdomar samt föräldrar. Barnen själva är den mest värdefulla informationskällan. Det samlade informationsflödet bör kunna ge en god bild av barns och ungdomars levnadsvillkor och tjäna som underlag för ombudsmannens arbete".

I propositionen (1992/93:173) framhålls att "det är viktigt att ombudsmannen har direktkontakt med barn och ungdomar" och att de kan vända sig till ombudsmannen om de anser att deras rättigheter kränkts. I propositionen betonas Barnombudsmannens funktion av att hänvisa barn och ungdomar till rätt instans i samhället genom att ge svar på vart man kan vända sig i olika frågor. Barn och ungdomar "kommer att finna det naturligt att vända sig till ombudsmannen i olika frågor som rör dem själva. Brev och telefonsamtal från barn och ungdomar bör kunna tas emot av myndigheten och svar eller hänvisningar bör ges till dem vart de skall vända sig. Problemet idag är nämligen att många barn och ungdomar som känner sig utsatta inte alltid vet vart de kan vända sig. De får inte heller alltid det stöd och den hjälp de skulle behöva och en del möter även svårigheter i kontakten med myndigheter. Det är därför av stor betydelse att barn och ungdomar kan vända sig till Barnombudsmannen för att få lämpligt stöd och hjälp" (s. 7).

2.7.1 Direkta och indirekta kontakter

En särskild fråga är hur barnens och ungdomarnas synpunkter skall inhämtas och tas tillvara. Utredningen har haft i uppdrag att belysa olika modeller för hur detta kan ske.

Barnombudsmannen inhämtar information om barn och ungdomar genom direktkontakt, från lokala och regionala studier om barn, från nationell forskning samt av yrkesgrupper som arbetar direkt med barn och ungdomar.

De kanaler för *direktkontakt* med barn och ungdomar som Barnombudsmannen har utvecklat är dels telefonlinjen BO Direkt, dels kontakt via Internet. I den löpande verksamheten får Barnombudsmannen också förfrågningar från barn och ungdomar via brev och även kontakter genom sin informationsverksamhet.

Utöver dessa kontinuerliga verksamheter har Barnombudsmannens kontakter med barn och ungdomar mera varit av "ad hoc-karaktär", det vill säga kontakter med barn och ungdomar i avgränsade frågor genom till exempel rådslag. Ett annat exempel på sådana aktiviteter är projektet Dialog med unga inom ramen för regeringsuppdraget om mobbning. Barnombudsmannen har vidare genomfört en hel del undersökningar som baserats på enkäter eller intervjuer direkt med barn och ungdomar, till exempel en undersökning av barn i årskurs fyra.

Telefonlinjen BO Direkt

Barnombudsmannens telefonlinje är, som nämnts i avsnitt 2.4.6, i första hand en informationstelefon, dit barn och ungdomar kan ringa för att säga vad de tycker i olika frågor och vilka frågor de vill att Barnombudsmannen skall ta upp. Syftet med telefonlinjen är att barn och ungdomar skall ha en egen kanal till Barnombudsmannen och samtidigt att Barnombudsmannen via sina telefonkontakter kan få ett bra kunskapsunderlag i rollen som barns och ungas företrädare i samhällsdebatten.

BO Direkt har öppet två timmar mellan klockan 14.00 och 16.00, tre dagar i veckan. När telefonlinjen är stängd meddelas öppettiderna på telefon och hänvisning görs till BRIS Hjälptelefon och Jourhavande Kompis.

För att marknadsföra telefonlinjen BO Direkt har Barnombudsmannen producerat en affisch, ett informationsblad och ett vykort som framför allt har distribuerats i samband med olika kampanjer. Information om telefonlinjen ges också i Barnombudsmannens olika skrifter och på Barnombudsmannens hemsida på internet. För övrigt har Barnombudsmannen inte haft någon aktiv marknadsföring av BO Direkt. Barnombudsmannen avsikt med telefonlinjen har varit att komplettera,

inte konkurrera med, andra liknande telefonlinjer, till exempel BRIS Hjälptelefon.

Internet

Barnombudsmannens hemsida på internet som riktar sig till barn är uppdelad i två delar, en anpassad till yngre barn i låg- och mellanstadiet (Barnkanalen) och en som är anpassad till barn på högstadie- och gymnasienivå (Unga kanalen).

Informationen på Barnkanalen är utformad så att den uppmanar till egen aktivitet hos barn genom att konkreta frågor om barnets rättigheter ställs, frågor som barnen kan besvara genom att söka svaren i barnkonventionen och svensk lagstiftning, som är länkad till hemsidan.

På hemsidan finns också en särskild plats där barn och ungdomar uppmanas att skriva till Barnombudsmannen, ge tips och idéer om vilka frågor som Barnombudsmannen bör ta upp och driva. Antalet besök på Barnkanalen under 1998 var 4 415. Unga kanalen som startade i oktober 1998 hade mellan den 7 oktober och den 31 december 1998 haft 910 besök.

Barnkanalen och Unga kanalen är öppen för alla. Barn och ungdomar i ett antal klasser samarbetar med Barnombudsmannen genom att svara på enkätfrågor och genom att skicka in egna berättelser och idéer till Barnombudsmannen via nätet. Kontakt med dessa barn har knutits via deras lärare. På Barnkanalen kallas dessa barn "miniombud" och på Unga Kanalen kallas de medverkande ungdomarna "ungdomspanel". För att komma in på sidorna för miniombuden respektive ungdomspanelen krävs ett lösenord som fås av läraren. I dag omfattas 39 skolor (oftast en klass i varje skola) på låg- och mellanstadiet i olika delar av landet i detta samarbete. På varje utvald skola finns således en kontaktlärare som får information av Barnombudsmannen och som sedan i sin tur informerar barnen om vad som förväntas av dem och som handleder dem. På motsvarande sätt har internet-kontakt byggts upp med 24 högstadieskolor. Barnombudsmannen påbörjade denna internet-kontakt med barn och ungdomar under våren 1998 i liten skala, med 12 klasser. I dag omfattas cirka 1 000 elever och målet är att systemet skall byggas ut till att omfatta alla skolor i landet.

Till miniombuden och ungdomspanelen är det tänkt att Barnombudsmannen skall återkomma två eller tre gånger under läsåret med frågor. En enkät om barnets rättigheter lades ut i oktober 1998 och togs bort i november för bearbetning. Enkäten innehöll cirka 40 frågor som handlade om skolan, bostadsområdet och om vad barnen gör på fritiden, det vill säga frågor som speglar barnets situation i allmänhet. Miniombuden och ungdomspanelen har också besvarat en enkät om

inflytandefrågor och en enkät om arbetsmiljöfrågor. Dessa två senare enkäter omfattar det mindre urvalet av 12 skolor.

Rättighetsenkäten

I Barnombudsmannens årsrapport till regeringen 1999 redovisas resultatet av den rättighetsenkät som 795 barn i mellanstadiet och 611 ungdomar i högstadiet besvarade via internet. Barnombudsmannen påpekar att svaren inte är statistiskt representativa, men att de ger en bild av de tillfrågade barnens situation.

Barnombudsmannens enkät innehöll frågor om familjeförhållanden, tid med föräldrarna, trygghet och trivsel i närmiljön, fritidsaktiviteter, om de har någon att tala med, arbetsro i skolan, sysselsättningar på rasterna, skollokaler, bemötande och inflytande.

Rättighetsenkäten visar bland annat att många pojkar och flickor både bland barnen på mellanstadiet och ungdomarna på högstadiet vill ha inflytande på fritidsutbudet och i det bostadsområde där de bor. Det finns en skillnad mellan flickors och pojkars svar på frågan om de vill vara med och bestämma i sitt bostadsområde, särskilt på högstadiet. Fler pojkar vill bestämma om bostadsområdet där de bor. Vid en uppdelning av svaren på kommuntyp framgår det att lägst andel intresserade bland mellanstadiebarnen finns bland flickorna i mindre kommuner.

De allra flesta barn på mellanstadiet anser sig ha inflytande i skolan. Betydligt färre ungdomar på högstadiet tycker detsamma, vilket överensstämmer med andra undersökningar som Skolverket har gjort¹⁶. En av frågorna i rättighetsenkäten handlade om någon beslutsfattare i kommunen tagit reda på vad ungdomarna på högstadiet anser om sådant som är viktigt för dem. Tolv procent av flickorna och 18 procent av pojkarna uppger att de vid något tillfälle har blivit tillfrågade av kommunala beslutsfattare om vad de tycker i en fråga. I mindre kommuner har pojkar svarat mer positivt på denna fråga, nämligen 28 procent.

"10-års-enkäten"

Genom den så kallade "10-års-enkäten" som redovisas i 1998 års rapport till regeringen ger Barnombudsmannen en inblick i 10-åringens vardag. I undersökningen ger 10-åringar själva en bild av sin vardag, sin miljö i skolan och sin fritid.

¹⁶ Vem tror på skolan – om attityder till skolan. Skolverket 1997.

Underlaget kommer till största delen från en undersökning i årskurs fyra som SCB utförde på Barnombudsmannens uppdrag. Undersökningen, som omfattade 1 650 elever i 90 klasser i årskurs fyra, är den första nationella statistiska undersökningen om barns livsvillkor i denna ålder. Studien var upplagd så att barnen fick besvara ett enkätformulär och deras klasslärare ett annat formulär med frågor som handlade om skolan och dess närområde. Dessutom fick 24 av klasserna besvara ytterligare frågor om sin arbetsmiljö. Barnombudsmannens undersökning i årskurs 4 finns också redovisad separat i rapporten *Barns vardag – 10-åringar om skolan och fritiden* (BO och SCB).

"10-års-enkäten" fick stort genomslag i media. Under april månad 1998 publicerades artiklar om Barnombudsmannens enkätundersökning i 75 tidningar och tidskrifter. Det var alltifrån de stora dagstidningarna till landsortstidningar och fackliga tidskrifter som uppmärksammade undersökningen. Dessutom spreds information om undersökningen genom intervjuer med Barnombudsmannen i radio.

Mobbningsprojektet

I februari 1995 fick Barnombudsmannen i uppdrag att öka samordningen mellan centrala myndigheter och organisationer samt att lyfta upp mobbningen på dagordningen i den allmänna debatten. Mobbning är ett komplext problem med såväl rättsliga som sociala, psykologiska och organisatoriska aspekter. Barnombudsmannen valde därför att arbeta på flera nivåer och med flera olika metoder samtidigt.

Ett nätverk med representanter för 32 olika myndigheter och organisationer bildades för att öka samverkan på central nivå. Barnombudsmannen gick också ut till 50 000 av landets 13-åringar och bad om deras synpunkter på vilka åtgärder som borde vidtas för att motverka mobbning. Cirka 7 000 brevsvår med drygt 200 olika förslag till hur mobbning kan motverkas kom in till Barnombudsmannen i denna brevkampanj som benämndes *Dialog med unga*. Barnombudsmannen sammanställde dessa förslag i en skrift som skickades ut till lärare, rektorer, skolförvaltningar och politiker på lokal och central nivå.

Barnens och ungdomarnas förslag låg sedan till grund för Barnombudsmannens fortsatta arbete mot mobbning. Med utgångspunkt i brevsvaren undersökte Barnombudsmannen om det som barnen och ungdomarna tagit upp visade på generella brister i till exempel lagstiftningen, utbildningen av lärare eller skolans organisation och arbetsformer.

En enkätundersökning bland landets högskolor för lärare och fritidspedagoger genomfördes för att kartlägga mål och innehåll i utbildningen av lärare och fritidspedagoger. En kommunundersökning om mobbning som kartlade kommunernas och skolornas åtgärder mot

mobbing genomfördes också samt en enkätundersökning till alla yrkesinspektioner om deras arbete mot mobbing.

Utöver detta deltog Barnombudsmannen i seminarier och konferenser om mobbing samt fick ett femtontal debattartiklar publicerade. Barnombudsmannen hade under perioden med arbetet mot mobbing daglig kontakt med barn, föräldrar och organisationer som spontant hörde av sig till myndigheten.

Barnombudsmannen redovisade sitt uppdrag till regeringen i april 1997 i en rapport med en rad förslag mot mobbing. I proposition 1997/98:6 lämnade regeringen förslag till förändringar i skollagen som i huvudsak byggde på Barnombudsmannens rapport. Ändringarna i skollagen trädde i kraft den 1 januari 1998.

"Fri fantasi"

Läsåret 1994/95 genomförde Barnombudsmannen tillsammans med Rädda Barnen, Socialdepartementet och Tidningen i Skolan en skoltävling "Fri fantasi" som vände sig till alla barn och ungdomar från lågstadiet till gymnasiet. Temat var barnets rättigheter och syftet var att eleverna skulle ta till sig innehållet i barnkonventionen genom att själva utforska innebörden i artiklarna.

Barnen utforskade innehållet i konventionen på många olika sätt. Klasserna bestämde själva vad de skulle göra. En del elever granskade till exempel vad som skrivs om barn och ungdomar i landets dagstidningar och hur de där får komma till tals. Andra undersökte sina rättigheter i kommunen och gjorde intervjuer med såväl tjänstemän som politiker. Projekt mot mobbing startades och vissa barn skrev brev till politiker både i Sverige och utomlands.

Närmare 90 000 elever runt om i landet deltog i arbetet som resulterade i att barn och ungdomar på olika sätt fick möjlighet att uttrycka sina erfarenheter och synpunkter. Barnombudsmannen gav 1995 ut en skrift *Barn om barns rättigheter* där valda delar av tävlingsbidragen publicerades.

2.7.2 Barns kunskaper om Barnombudsmannen

På Barnombudsmannens uppdrag intervjuade SKOP, Skandinavisk opinion AB, cirka 1 000 barn mellan 10 och 18 år samt föräldrar om deras inställning till Barnombudsmannen. Undersökningen, som genomfördes 1997, visade att två av fem barn och ungdomar (41 procent) hade hört talas om Barnombudsmannen. Ungdomar i de övre tonåren och flickor

känner till Barnombudsmannen i betydligt högre grad än vad yngre barn respektive pojkar gör.

Över hälften (57 procent) av ungdomar mellan 16 och 18 år, medan en av fem (22 procent) i åldrarna 10 till 12 år känner till Barnombudsmannen. Flickor känner till Barnombudsmannen i något större utsträckning än pojkar. Barn till föräldrar med lång utbildning hade i högre utsträckning hört talas om Barnombudsmannen än barn vars föräldrar har kort utbildning.

TV och text-TV var den vanligaste informationskanalen när det gäller hur barn och ungdomar fått kunskap om Barnombudsmannen. Många hade också fått information via skolan. Morgontidningar, kvällstidningar, radioprogram, föräldrar och kompisar var andra, mindre vanliga, informationskanaler.

Barnen och ungdomarna ombads att ta ställning till om Barnombudsmannen skulle kunna klara fyra olika uppgifter. På frågan om de trodde att Barnombudsmannen kan stoppa mobbningen svarade hälften (51 procent) ja. Bland de yngsta barnen mellan 10 och 12 år trodde 68 procent att Barnombudsmannen kan klara av att stoppa mobbningen. Bland de äldre ungdomarna mellan 16 och 18 år trodde 34 procent att Barnombudsmannen skulle klara det.

Undersökningen visade vidare att nio av tio barn och ungdomar (94 procent) tror att Barnombudsmannen kan hjälpa barn och ungdomar att få reda på sina rättigheter. 88 procent tror att Barnombudsmannen kan få dem som bestämmer att tänka mer på barn och ungdomar och lika stor andel, 88 procent tror att Barnombudsmannen kan göra så att lagar och regler blir bra för barn och ungdomar.

En av fyra (27 procent) av barnen och ungdomarna anser att Barnombudsmannen "absolut" behövs. Två procent tror inte att Barnombudsmannen behövs. Resten svarar "kanske" eller är osäkra.

2.8 Samverkan med andra

Barnombudsmannen skall i sin verksamhet, enligt instruktionen, upprätthålla kontakter med "ideella organisationer och myndigheter m.fl. — — ". Organisationskommittén som lämnade förslag till ny instruktion betonade att vad som avses är "organisationer som på ideell basis har till uppgift att verka för barn och ungdom. Det kan t.ex. vara fråga om sammanslutningar med vuxna med uppgift att verka för barn, ofta på individnivå, eller sammanslutningar av ungdomar, ofta med en mera generell inriktning på verksamheten. Uttrycket 'frivilligorganisation' torde visserligen vara inarbetat när det gäller den första typen av organisationer. Många ungdomsorganisationer identifierar sig dock inte med

det begreppet. Kommittén har valt att föreslå uttrycket 'ideella organisationer' i detta sammanhang¹⁷.

I förarbetena till lagen om Barnombudsman framhålls vikten av att Barnombudsmannen utvecklar en samverkan med både ideella organisationer och myndigheter. Frivilligorganisationer som arbetar med barn- och ungdomsfrågor måste ses som en betydelsefull länk i kontakten med barn och ungdomar, skriver utredningen om barnombudsman:

En mångfald av värdefulla kunskaper om barns och ungdomars levnadsvillkor finns samlade hos dessa organisationer. De som arbetar direkt med barn- och ungdomsgrupper har ofta små möjligheter och begränsad tid att generalisera sina kunskaper och erfarenheter och ge offentlighet åt dem. Det är viktigt att ombudsmannen har återkommande kontakter med alla organisationer som på olika sätt kommer i kontakt med barn och ungdom – – – Men även vuxna som arbetar med barn och ungdomar i andra sammanhang än i organisationer som t.ex. klasslärare, bör ha nytta av ett sådant informationsutbyte" (s. 60).

På motsvarande sätt bör ombudsmannen ha kontakter med de myndigheter som arbetar med barn- och ungdomsfrågor och utredningen ger några exempel: Skolmyndigheter, JO, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, DO och socialtjänsten.

I propositionen om en Barnombudsman framhålls vikten av att Barnombudsmannens principiella uttalanden i olika sakfrågor utgår ifrån ett barnperspektiv och att detta i sin tur baseras på information bland annat från sådana med kunskaper om barns och ungdomars situation:

Kunskaper om barns och ungdomars situation bör även inhämtas från dem som är verksamma på barn- och ungdomsområdet. Frivilligorganisationerna har ofta samlat goda kunskaper om barn och ungdomar. Ett nära samarbete med dessa organisationer blir därför naturligt.

2.8.1 Kontinuerlig samverkan

Barnombudsmannen har ett regelbundet samarbete med Ungdomsstyrelsen, som är en central förvaltningsmyndighet för ungdomsfrågor. Ungdomsstyrelsen skall bland annat enligt sin instruktion (1994:1389):

- främja goda uppväxtvillkor för ungdomar,
- verka för att unga människor görs delaktiga i samhällsutvecklingen,

¹⁷ Delrapport angående inrättande av en Barnombudsman. Organisationskommittén för inrättande av en Barnombudsman. Socialdepartementet, 1993.

- verka för att statliga och kommunala insatser för ungdomar samordnas,
- följa utvecklingen, redovisa och sprida kunskaper om ungdomars uppväxtvillkor,
- verka för förnyelse av ungdomsverksamheten i kommunerna och föreningslivet,
- utvärdera effekterna av statliga och kommunala insatser för ungdomar.

Ungdomsstyrelsen inriktar sina insatser främst på ungdomar mellan cirka 16 och 25 år medan Barnombudsmannen ansvarar för ungdomar upp till 18 år. För att klargöra rollfördelningen när det gäller uppdraget att följa barns villkor och inflytande frågor för barn och ungdomar har Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsens generaldirektör regelbundna möten. Handläggare på de båda myndigheterna har likaledes regelbundna möten.

Ambitionen är att samarbetet mellan Ungdomsstyrelsen och Barnombudsmannen skall fördjupas ytterligare, både för att undvika dubbelarbete vad gäller åldersgruppen 16 till 18 år och för att säkerställa att ingen åldersgrupp faller mellan de båda myndigheternas ansvarsområden.

Barnombudsmannen samarbetar också med andra myndigheter och organisationer i olika nätverk, referensgrupper och samverkansgrupper. En del av dessa är tillfälliga medan andra är uttryck för en mera kontinuerlig samverkan.

Några av de mer bestående nätverken är:

- *Barns och ungas villkor*

Barnombudsmannen fick enligt regleringsbrevet 1994/95 ansvar för att "hålla samman olika typer av sektorsövergripande uppföljningsstudier om barns och ungdomars villkor". Bakgrunden var det uppdrag som avrapporterades i "Barns villkor i förändringstider" (Socialstyrelsen 1994:4) som Socialstyrelsen, dåvarande Statens Ungdomsråd, Statens Kulturråd, Statens skolverk och Barnmiljörådet/BO medverkade i. Nätverket består i dag av dessa myndigheter och ett antal som tillkommit sedan 1994; Brottsförebyggande rådet, Folkhälsoinstitutet, Landstingsförbundet, Statens Invandrarverk, Integrationsverket, Statens Institutionsstyrelse, Statistiska Centralbyrån, Svenska Kommunförbundet och Ungdomsstyrelsen. Nätverket sammanträder två till tre gånger per år.

- *BUS-nätverk (Barns och Ungas Säkerhet)*

Inom BUS-nätverket samordnar Barnombudsmannen säkerhetsarbetet för barn och ungdom på nationell nivå. I nätverket ingår både

myndigheter och organisationer. Exempel på myndigheter som ingår i nätverket är Boverket, Socialstyrelsen, Konsumentverket/KO, Vägverket, Folkhälsoinstitutet, Räddningsverket och Elsäkerhetsverket. Organisationer som ingår är till exempel Svenska Brandförsvarsförbundet, Civilförsvarsförbundet, Svenska Livräddningssällskapet, Riksidrottsförbundet och Svenska Barnläkarförbundet. Nätverket planerar de så kallade BUS-veckorna som pågår två veckor per år då barnsäkerhetsfrågor fokuseras genom att en rad aktiviteter på olika nivåer äger rum samtidigt. Nätverket har cirka tre möten per år.

- *Barn, ungdom och byggd miljö*
Barnombudsmannen administrerar ett särskilt nätverk, med drygt ett 40-tal medlemmar kring frågor om barn, ungdom och byggd miljö. I nätverket ingår bland annat Institutionen för landskapsplanering vid Sveriges Lantbruksuniversitet, Boverkets stadsmiljöavdelning, Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm, Centrum för Stadsmiljöforskning vid universitetet i Örebro, Institutionen för bostadsforskning vid Uppsala universitet, Arbetarskyddsstyrelsen, Statens skolverk och Nätverket säker och trygg kommun. I nätverket Barn, ungdom och byggd miljö, är den kompetens som finns på området samlad. Nätverket har en sammankomst per år.
- *SAMS-nätverket*
Barnombudsmannen ingår i Folkhälsoinstitutets samverkansgrupp för myndigheter i skadepreventiva frågor som arbetar med att förebygga skador i alla åldersgrupper. Nätverket består bland annat av Arbetarskyddsstyrelsen, Boverket, Konsumentverket, Räddningsverket, Sjösäkerhetsrådet, Statens naturvårdsverk och Vägverket. Nätverket har utarbetat rapporten "Strategier för ett olycksfritt Sverige", i vilken Barnombudsmannen har bidragit med ett avsnitt om skador i barn- och ungdomsåldrarna.
- *Nätverksgruppen för erfarenhetsutbyte kring skolans arbetsmiljö*
Nätverket syftar till att sprida kunskap och information samt öka effektiviteten i arbetet för bra arbetsmiljö i skolan. Ett 20-tal myndigheter och organisationer ingår i nätverket.

2.8.2 Dags för barnkonventionen

Barnombudsmannen tog 1996 initiativ till att bilda ett nätverk bestående av frivilligorganisationer för att samordna arbetet med genomförande av barnkonventionen i kommuner och landsting.

I samband med att regeringen avsatte 20 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för insatser som syftar till att öka kunskapen om

barnkonventionen i kommuner och landsting utvecklades detta nätverk till en Samordningsgrupp för projektet Dags för barnkonventionen. Nätverket kompletterades då också med representanter för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

I Samordningsgruppen ingår förutom Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, BRIS, Nätverket för Barnkonventionen, Riksförbundet Hem och Skola, Rädda Barnen, Svenska OMEP, Svenska Unicef-kommittén och Unga Örnar.

2.8.3 Nätverk och referensgrupper

Förutom det löpande samarbetet med myndigheter och organisationer ingår Barnombudsmannen i en rad nätverk, referensgrupper och samarbetskonstellationer kring specifika frågor. Under arbetet med mobbningsprojektet togs initiativ till att bilda ett nätverk med representanter för ett 30-tal myndigheter och organisationer. Likaså ingick Barnombudsmannen i en arbetsgrupp under arbetet med skoltävlingen, Fri fantasi.

Även i opinionsbildningen kring specifika frågor samarbetar Barnombudsmannen med såväl myndigheter som organisationer. Mycket tid ägnades till exempel åt att på olika sätt driva frågan om kriminalisering av barnpornografi under framför allt åren 1995 och 1996. Barnombudsmannen samarbetade då med en rad frivilligorganisationer, FN-organ och med Barneombudet i Norge. På barnsäkerhetsområdet har samarbetsinsatserna varit många, beroende på det samordningsansvar som Barnombudsmannen har. Några exempel kan nämnas:

- Barnombudsmannen har bistått IKEA med att utveckla barnsäkerhet inom den nationella och internationella satsningen "Barnens IKEA". Bland annat har en särskild utbildningsbox utarbetats för utbildning av personal och en startbox med barnsäkerhetsprodukter för nyblivna föräldrar. Produktutveckling av barnsäkerheten för barnskyddsanordningar och andra barnprodukter ingick också i satsningen med IKEA som invigdes hösten 1997.
- I projektet "BUS-säkra lantgårdar" samarbetar Barnombudsmannen med LRF och Skogs- och Lantbrukshälsan i ett landsomfattande arbete för att minska barnolycksfallen inom lantbruken. Arbetet invigdes i maj 1996 och i november hölls ett internationellt seminarium om barnolycksfall i lantbruksmiljö.
- Barnombudsmannen har ett samarbete med Boverket, Kommunförbundet, Rikspolisstyrelsen och certifieringsorganen kring så kallade typgodkännandekrav för barnsäkerheten när det gäller brunnar. Till-

sammans med Boverket har också en handbok om barnsäkerhetskrav på byggnader utarbetats.

- Barnombudsmannen ingår i den så kallade INSHE-gruppen (myndighetsgruppen för Samverkan kring Inomhusmiljö, Hälsa och Energieffektivitet) som har planerat inom miljöåret 1999 för att säkra ett hälso- och miljöriktigt byggande.
- Barnombudsmannen ingår vidare i ett samarbetsprojekt med temat Barnets rätt till riskmedvetande och handlingsberedskap. Ett led i projektet har varit att utarbeta en videofilm, "När sekunderna räknas", om första hjälpen vid barnolyckor.
- Genom samarbete med Boverket och en arbetsgrupp vid Svenska Åkeriförbundet om säkerhetsfrågor i samband med containerhantering har innehållet i rapporten från Statens haverikommission "Åtgärder för säkrare tömning av containrar" getts ett tydligare barnperspektiv.

2.9 Forskning

Barnombudsmannen skall enligt sin instruktion "följa forsknings- och utvecklingsarbete som berör barn och ungdom". I både utredningen och propositionen om Barnombudsman betonas vikten av att Barnombudsmannen aktivt följer det forsknings- och utvecklingsarbete som berör barn och ungdomar. I propositionen framhålls att "kännedom om resultaten på olika forskningsområden är nödvändig när ombudsmannen deltar i den allmänna debatten, besvarar frågor, gör uttalanden eller yttrar sig i lagstiftningsfrågor eller driver särskilda frågor i barns och ungdomars intresse".

Utredningen har haft i uppdrag att pröva om Barnombudsmannens organisation är lämplig för uppgiften att följa forskning som rör barn och ungdomar.

2.9.1 Socialvetenskapliga forskningsrådet

Socialvetenskapliga forskningsrådet, som är en myndighet under Socialdepartementet, inrättades 1990 och är ett av statens sex forskningsråd. Socialvetenskapliga forskningsrådet har till uppgift att främja och stödja betydelsefull grundforskning och tillämpad forskning inom socialvetenskap, socialpolitik och folkhälsovetenskap. Ett av de forskningsområden som prioriteras är forskning om barns, ungdomars och familjers villkor och levnadsförhållanden.

För att sprida kunskap om forskning ger forskningsrådet ut en tidskrift, *Social Forskning*, ett nyhetsblad och projektkataloger. Information om kunskapsläge och forskningsresultat förmedlas även genom att forskningsöversikter publiceras. Vidare sprids forskningsresultat genom konferenser, symposier och seminarier som rådet anordnar, ofta i samarbete med andra intressenter inom området.

Barnombudsmannen följer Socialvetenskapliga forskningsrådets verksamhet genom att kontinuerligt ta del av de forskningsöversikter som rådet publicerar.

2.9.2 Barnombudsmannens råd

Enligt lagen om Barnombudsman biträds Barnombudsmannen av ett konsultativt råd som består av sju ledamöter. Rådet har inte någon formellt styrande roll utan skall ses som en resurs och ett kontaktnät för Barnombudsmannen. Organisationskommittén för inrättande av Barnombudsmannen lämnade förslag till en rad kompetensområden som

borde inrymmas inom rådet. Kommittén betonade också att "ledamöterna till rådet bör väljas så att kompetens beträffande forsknings- och utvecklingsarbete finns representerad".

Rådet, som utses av regeringen, består för närvarande till största delen av forskare. I rådet ingår för närvarande f.d. justitierådet Tor Sverne, docenten vid Barnhälsovården vid Akademiska sjukhuset i Uppsala, Dagmar Lagerberg, forskningsledaren vid Institutet för framtidsstudier, Thomas Fürth, professorn vid Institutionen för pedagogik vid Stockholms universitet, Birgitta Qvarsell, överläkaren vid Östra sjukhuset i Göteborg, Kristina Berg-Kelly samt professorn vid Tema Barn, Linköpings universitet, Bengt Sandin.

Genom rådet får Barnombudsmannen information om pågående och planerad forskning inom de institutioner som rådsmedlemmarna företräder. Barnombudsmannen får därigenom forskningsunderlag till vissa av de frågor som man arbetar med och kan sålunda bidra till att sprida forskningsresultat genom sin informations- och opinionsbildande verksamhet.

2.9.3 Kontakter med forskare

Förutom det konsultativa rådet består också Barnombudsmannens nätverk för Barn, ungdom och byggd miljö i huvudsak av forskare inom området. I nätverket ingår bland annat representanter för Institutionen för landskapsplanering vid Sveriges Lantbruksuniversitet, Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm, Centrum för Stadsmiljöforskning vid Örebro universitet, Institutionen för bostadsforskning vid Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen vid Stockholms universitet och Centrum för Byggnadskultur vid Chalmers i Göteborg.

Barnombudsmannen har även andra kontakter med forskare. I årsberättelsen för 1993/94 skriver Barnombudsmannen: "BO har inlett ett samarbete med olika experter för att få underlag för sitt agerande och har bildat arbetsgrupper om till exempel barnkonventionens betydelse i ett ekonomiskt perspektiv, utveckling av index för mätning av barns villkor, fortbildning och kultur inom barnomsorgen".

Barnombudsmannen har också delvis finansierat ett forskningsprojekt som letts av barnpsykiater Frank Lindblad. Projektet har bland annat resulterat i en forskningsrapport "Barnet och rättsväsendet" som belyser frågan om svensk rättspraxis gällande sexuella övergrepp på barn.

Barnombudsmannen har vidare bidragit med förslag till forsknings- och utvecklingsarbete. Barnombudsmannen har bland annat upprepade gånger påtalat behovet av kvalificerad, rikstäckande och longitudinell folkhälsoforskning om hur sociala problem och psykisk ohälsa bland

barn och unga kan förebyggas. Vidare har behovet av utvärderingsforskning på det förebyggande området påtalats¹⁸.

2.10 Statistik

Uppgiften att arbeta med statistik tas upp i regeringens regleringsbrev, men nämns inte i instruktionen. I regleringsbrevet för budgetåret 1998 åläggs Barnombudsmannen att utarbeta "en ny statistikbok kring barns och ungas levnadsvillkor".

Vid budgetårsskiftet 1994/95 överfördes anslagsmedel från Statistiska centralbyrån till Barnombudsmannen "för sammanställning av statistisk information om barns levnadsförhållanden"¹⁹. Överföringen som avsåg icke officiell statistik är en del av statistikreformen från samma år och är i enlighet med förslag i Genomförandekommitténs betänkande²⁰.

Anslagsbeloppet på 210 000 kronor motsvarar det belopp som Statistiska centralbyrån tidigare avskilt ur kostnaden för produkten Levnadsförhållanden. Det övergripande statistikområdet Levnadsförhållanden ingår i Sveriges officiella statistik och har Statistiska centralbyrån som statistikansvarig myndighet.

Bland viktiga kriterier för utläggning av statistik på olika sektorsmyndigheter, hörde myndighetens tyngd i det totala användarperspektivet. Den statistikansvariga myndigheten skulle vara en naturlig huvudanvändare av statistiken. Där det inte fanns en självklar huvudanvändare stannade statistikansvaret på Statistiska centralbyrån.

För statistik om barns levnadsförhållanden finns det, liksom för statistik om levnadsförhållanden överhuvudtaget, inte någon självklar huvudanvändare. Det var andra skäl som gjorde att anslagsmedel och beställansvar för barns levnadsförhållanden överfördes till Barnombudsmannen.

Barnombudsmannen sammanställer således statistiska data från olika källor och fungerar också som beställare av statistik, men är inte statistikansvarig myndighet i den mening som avses i förordningen om officiell statistik²¹.

Utredningen har haft i uppdrag att pröva Barnombudsmannens framtida roll vid utformningen av statistiken om barn och ungdomar.

¹⁸ Hallå där! Rapport från ett uppdrag ur barnets perspektiv. Barnombudsmannen 1994 samt Tänk om ... Rapport från barnens myndighet. Barnombudsmannen 1996.

¹⁹ Regeringens proposition 1993/94:100, bil. 6, s. 163.

²⁰ Genomförandekommittén 1994: Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken (SOU 1994:1).

²¹ Förordningen (1993:710, 1995:513 och 1996:621) om den officiella statistiken.

2.10.1 Upp till 18

Barnombudsmannen har valt att använda statistikanslaget till att ge ut en publikation med statistik vart tredje år. För detta tecknades ett treårigt ramavtal med Statistiska centralbyrån år 1994 och ett avtal för en andra treårsperiod, från och med den 1 juli 1997. Den första statistikboken, Upp till 18 – fakta om barn och ungdom gavs ut i samarbete med Statistiska centralbyrån i juli 1995 och den andra utgåvan i serien Upp till 18 – fakta om barn och ungdom gavs ut i maj 1998.

Den statistik som presenteras i Upp till 18 hämtas huvudsakligen från olika myndigheter och omfattar både officiell och icke-officiell statistik. Syftet är att presentera viktiga statistiska uppgifter på ett lättförståeligt och överskådligt sätt. Boken skall även kunna tjäna som ingång till mer utförlig statistik om barn och tydliga källhänvisningar ingår. De statistiska uppgifterna i boken presenteras i åtta avsnitt; barnen i befolkningen, barnens familjer, barnomsorg, skola, fritid och kultur, hälsa och ohälsa, olycksfall och skador samt slutligen ett avsnitt om barn som far illa. Boken beskriver hela populationen barn i åldrarna upp till 18 år. Utsatta barn lyfts fram särskilt och vissa jämförelser görs med andra länder.

Strukturen i statistikboken Upp till 18 bygger på ett förslag från 1985 om avgränsning och konkretisering av barns villkor. Förslaget presenterades i ett utvecklingsarbete som utfördes på Statistiska centralbyrån på uppdrag av dåvarande Delegationen för social forskning²². Barnombudsmannen har vidareutvecklat arbetet genom att formulera ett antal indikatorer på barns villkor vilka ingår och särskilt markerats i den senaste utgåvan av Upp till 18.

Dessa välfärdsindikatorer är liknande dem som har använts i forskning för att belysa barns och ungdomars välfärd och livskvalitet likväl som risker och ohälsa. De variabler som valts är: Barns familjetyp (ensamstående, gift, sambo), barns erfarenhet av separation mellan föräldrar, familjeekonomi/fattigdomsmått, barngruppsstorlek inom barnomsorg, barn per årsarbetare inom barnomsorg, tillgång till stöd- undervisning i skola, lärartimmar per elev, psykosocial skolmiljö, elevers kunskapsnivå – ofullständiga betyg, skolk, tillgång till kamrater, spädbarnsdödlighet, dödlighet och dödsorsaker, självmordsförsök, rökning, drogvanor och tonårsgraviditeter.

Barnombudsmannens ambition är att arbetet med dessa indikatorer skall vidareutvecklas och förfinas. Några av indikatorerna är kollektiva mått på kvaliteten inom skolan och barnomsorgen och alltså inte kopplade till enskilda barn. Dessa indikatorer finns med för att beskriva ut-

²² SCB, 1985. Utvecklingsarbete med statistiksystem om barns och ungdomars levnadsförhållanden.

vecklingen i dessa avseenden som ett uttryck för samhällets ambitioner inom de barn- och ungdomsverksamheter där de allra flesta barn finns under sin uppväxt.

Arbetet med Upp till 18 har utförts av Statistiska centralbyrån på uppdrag av och i samarbete med Barnombudsmannen som bland annat har samlat in statistikuppgifter om barnolycksfall och gjort vissa beställningar av statistik. Utöver faktaboken Upp till 18 har Statistiska centralbyrån, på Barnombudsmannens uppdrag, utfört en statistisk undersökning av barn i grundskolans fjärde år, den så kallade "10-års enkäten".

2.10.2 Grundstatistik om barn

Den statistik som presenteras i Upp till 18 är således utdrag ur annan statistik och i vissa fall specialbearbetningar hämtade från olika håll. Ursprungskällorna kan eventuellt sammanföras under begreppet Grundstatistik om barn. Det finns ett stort antal statistikprodukter som alla mer eller mindre behandlar barn eller kan omarbetas till att också avse barn. De största statistikansvariga myndigheter som förekommer är förutom Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och Skolverket men det finns också ett femtontal andra myndigheter.

I budgetpropositionen för år 1999 (1998:99:1, volym 6) föreslås att Statistiska centralbyrån tillförs medel för att utveckla en årlig barnstatistik. I ett förslag som Statistiska centralbyrån överlämnat till Socialdepartementet under våren 1998 föreslås en statistik som fokuserar på barnpopulationens storlek och årliga förändringar, familjernas sammansättning, familjernas ekonomi, föräldrars sysselsättning, barnomsorg och föräldraledighet²³. Befintlig regelbundet insamlad officiell statistik är tänkt att användas. Utöver vad det föreslagna anslaget omfattar innehåller Statistiska centralbyråns förslag också en idéskiss till ett longitudinellt register om barn, ett förslag till utveckling av en regelbunden datainsamling om barn samt förslag till en utredning om behovet av information på kommunal nivå om barnomsorg och föräldrars sysselsättning. Fler ämnesområden kan i ett längre perspektiv bli aktuella i en årlig statistik om barn.

²³ SCB, 1998. Årlig barnstatistik. Ett förslag till basstatistik om barn och deras familjer.

2.11 Barns lek- och utemiljö

Enligt propositionen om Barnombudsmannen (prop. 1992/93:173, s. 7) skall Barnombudsmannen ansvara för en övergripande bevakning av barn- och ungdomsfrågor utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och svensk lagstiftning. Det betonas också att Barnombudsmannen skall arbeta på ett generellt plan. Det ses i övrigt inte finnas någon anledning att i detalj binda myndighetens arbete. I Barnombudsmannens instruktion anges dock ett tydligt ansvar för barnsäkerhetsfrågor. Enligt instruktionen skall Barnombudsmannen "ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barns och ungas säkerhet".

Barnombudsmannen samordnar säkerhetsarbetet på nationell nivå genom de två nätverken, Barns och Ungas Säkerhet (BUS) och Barn, ungdom och byggd miljö. I nätverken ingår representanter för en rad myndigheter och organisationer. Barnombudsmannen ingår också i Folkhälsoinstitutets samverkansgrupp för myndigheter i skadepreventiva frågor som arbetar med att förebygga skador i alla åldersgrupper. Dessutom ingår Barnombudsmannen i Nätverksgruppen för erfarenhetsutbyte kring skolans arbetsmiljö vars verksamhet är inriktad på att sprida kunskap och information samt öka effektiviteten i arbetet för bra arbetsmiljö i skolan (se avsnitt 2.8).

Barnombudsmannens barnsäkerhetsarbete har i första hand syftat till att utforma samhället så att barn och ungdomar skyddas från allvarliga faror mot liv, hälsa och risker i miljön. Insatserna har inriktats på att ge barn och ungdomar ett riskmedvetande och en handlingsberedskap. Barnombudsmannen har också medverkat till att forskning inom området har utvecklats samt till bevakningen av att lagstiftning och rättstillämpning tar hänsyn till barns och ungas särskilda förutsättningar.

Barnombudsmannen har under sina sex år samordnat och påbörjat en rad aktiviteter på barnsäkerhetsområdet. Till exempel är de så kallade BUS-veckorna (se avsnitt 2.8) återkommande kampanjer som fokuserar på det förebyggande barnsäkerhetsarbetet genom att nationella och lokala aktiviteter samordnas. Barnombudsmannen distribuerar informationsmaterial, bland annat har praktiska hjälpmedel i det lokala arbetet i form av checklistor utarbetats. Under veckorna hålls nationella konferenser och lokala aktiviteter, bland annat skyddsronder, utställningar och konferenser. I det nationellt samordnande arbetet ingår till exempel också att årligen publicera aktuell skadestatistik som rör barn och ungdomar samt att producera och distribuera ett nyhetsblad om barnsäkerhetsfrågor, BUS-Nytt. Nyhetsbladet kommer ut cirka tre gånger per år.

Utredningens uppdrag har varit att klarlägga ansvaret på myndighetsnivå för frågor som rör barns lek- och utemiljö.

2.11.1 Myndighetsansvar för lek- och utemiljö

Någon samlad lagstiftning eller samlat myndighetsansvar för barns rätt till en stimulerande, trygg och säker uppväxtmiljö finns inte i Sverige. Det finns ett flertal lagar, stadgar och ordningsregler på området. Socialtjänstlagen (1980:620) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) anger samhällets mera övergripande ansvar för barns miljö. Lokalt är det socialnämnderna som skall verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. I hälso- och sjukvårdens uppgifter ingår att ge upplysning om metoder för att förebygga sjukdom och skada. Socialstyrelsen som central förvaltningsmyndighet ansvarar för tillsyn samt nationell uppföljning och utvärdering inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens område.

Utöver socialtjänstlagens och hälso- och sjukvårdslagens övergripande reglering finns en lång rad lagar på olika områden. Exempel på sådana lagar som rör lek- och utemiljö är plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, ordningslagen (1993:1617) och arbetsmiljölagen (1997:1160).

Ett flertal myndigheter ansvarar för att barns lek- och utemiljö är både stimulerande och säker. Vissa av dessa är tillsynsmyndigheter som utfärdar bindande råd och föreskrifter. Andra arbetar framför allt med metodutveckling samt kunskaps- och erfarenhetspridning.

Boverket är en central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, fysisk planering, byggande och boende. Boverket meddelar föreskrifter, utövar tillsyn och följer tillämpningen av lagar och förordningar på sitt område. Boverket utvärderar effekterna av tillämpningen och har ett samordningsansvar av de statliga myndigheternas arbete med plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken (1996:124).

I bygglagstiftningen ställs krav på att byggnader och tomter skall utformas så att risken för olycksfall begränsas. Kraven gäller vid nybyggnader och vid ändringar av befintliga byggnader. Det finns också krav på att byggnader och tomter skall underhållas så att säkerheten bibehålls. I Boverkets byggregler (BFS 1993:57) BBR 94, finns tillämpningsföreskrifter och råd om bland annat säkerhet i byggnader, tillbyggnader och på tomter. Särskilt höga krav ställs på utrymmen i en byggnad där barn kan tänkas vistas. Föreskrifterna är bindande medan de allmänna råden är anvisningar till kommunerna hur reglerna bör tillämpas.

Reglerna om barnsäkerhet gäller för bostäder men också för gemensamma utrymmen i bostadsområden där barn kan tänkas uppehålla sig, till exempel korridorer, trapphus, tvättstugor, fritidslokaler och lekplatser. De gäller också för gästrum i hotell samt för förskolor, fritidshem, barnvårdscentraler, barnavdelningar i bibliotek och andra liknande lokaler som är avsedda för barn. Boverket har också angivit regler för hur bostäderna skall utrustas med läsbara utrymmen för farliga hushållsredskap och ämnen som kan förorsaka förgiftning.

Förutom att Boverket meddelar föreskrifter och allmänna råd har verket en omfattande informationsverksamhet, riktad såväl till myndigheter, kommuner, arkitekter och fastighetsägare som till barn och ungdomar. En handbok med goda exempel på hur byggnader och utemiljö kan utformas på bästa sätt för barn och ungdomar har till exempel givits ut²⁴. Boverket har också utarbetat arbetshäften om samhällsplanering och byggnadskultur för grundskolan i syfte att väcka barns och ungdomars intresse för stads- och byggnadsplanering och för att barn och ungdomar skall kunna ta vara på de möjligheter till inflytande och delaktighet som plan- och bygglagen ger.

Plan- och bygglagens så kallade förfaranderegler vilar på principen om medborgarinflytande och människors delaktighet i samhällsutvecklingen. I dag saknas bestämmelser som direkt tillförsäkrar att barns och ungdomars åsikter och intressen beaktas i kommunernas planarbete. Inom ramen för den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen har regeringen uppdragit åt Boverket att utveckla metoder för hur barns och ungdomars inflytande skall förverkligas i kommunerna i frågor som rör samhälls- och trafikplanering. I uppdraget ingår också att analysera frågan om lagstiftningsåtgärder. Arbetet skall ske tillsammans med Vägverket, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen och Svenska Kommunförbundet.

Vägverket är en central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar för hela vägtransportsystemet. Vägverket skall ha en samlande, stödjande och pådrivande roll i förhållande till övriga berörda parter. Vägverket skall särskilt verka för vägtransportsystemets tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet. Enligt Vägverkets instruktion (1997:652) skall hänsyn tas till funktionshindrades behov inom hela vägtransportsystemet samt att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag.

Vägverket har således det samlade ansvaret för vägtrafiken och dess effekter samt ett övergripande ansvar för trafiksäkerheten. Barns säkerhet skall särskilt beaktas.

²⁴ Barnsäkerhet i byggnader. Boverket 1996.

Vägverket antog i september 1998 ett inriktningsdokument, Barns bästa – samhällets bästa. Inriktningsdokumentet inleds med orden: "Arbetet med barns säkerhet och tillgänglighet till vägtransportsystemet skall vara långsiktigt och resultatinriktat. Alla beslut som rör barn skall medverka till att deras fria rörlighet, tillgänglighet, miljö, hälsa och säkerhet skall sättas främst. Vårt arbete med barnfrågorna skall därför integreras i Vägverkets alla verksamhetsområden. Främst innebär det att vi skall beakta barnperspektivet vid översyn och utarbetande av våra styrande dokument och regelverk i exempelvis förarutbildning, vägutformning, vägbyggande, vägunderhåll och drift, trafikmiljö, kollektivtrafik och samhällsplanering samt i miljökonsekvensbeskrivningar"²⁵.

Konsumentverket är en central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Enligt förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket skall verksamhetens övergripande mål bland annat vara att "skydda konsumenternas hälsa och säkerhet". I regleringsbrevet för budgetåret 1997 angavs också att Konsumentverket skall "verka för att förekomsten av farliga produkter på marknaden minskar väsentligt, särskilt barnprodukter". Någon sådan direkt anvisning för prioritering av barnfrågor har därefter inte angetts i regleringsbrev för 1998 och 1999.

För hela den europeiska gemensamma marknaden gäller att alla konsumentprodukter skall vara säkra. Detta slås fast i EG:s produktsäkerhetsdirektiv. I Sverige finns motsvarande regler i produktsäkerhetslagen. Konsumentverket har det övergripande ansvaret för tillsynen enligt produktsäkerhetslagen.

Riktlinjer som ges ut i Konsumentverkets författningssamling, KOVFS, förhandlas fram tillsammans med näringslivet och utgör överenskommelser om att följa vissa regler för säkerhet och information. Om en näringsidkare inte följer riktlinjerna kan verket ta upp överläggningar med företaget och om man inte kommer överens kan Konsumentombudsmannen (KO) väcka talan i marknadsdomstolen.

Arbetskyddsstyrelsen och *Yrkesinspektionen* utgör *Arbetskyddsverket*, vars uppgift är att se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt lagstiftningen om kemikaliekontroll och om tobak efterlevs. Verket skall också lämna råd och upplysningar samt utarbeta och sprida information i syfte att förbättra arbetsmiljön.

Arbetskyddsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet som skall samordna, utveckla och följa verksamheten inom sitt ansvarsområde samt ha den centrala tillsynen över efterlevnaden av bland annat ar-

²⁵ Barns Bästa – samhällets bästa. Inriktningsdokument BARN. Vägverket, september 1998.

betsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Arbetsmiljölagen ger de grundläggande reglerna för arbetsmiljöns utformning. Arbetarskyddsstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd.

Inom skolans område omfattas både lärare och elever av arbetsmiljölagen. Även barn i förskoleklass omfattas av arbetsmiljölagen men däremot inte förskolebarn.

Arbetarskyddsstyrelsen har en omfattande informationsverksamhet och har bland annat utarbetat informationsmaterial om arbetarskyddslagens bestämmelser i skolan. En skrift om mobbning, om skolans arbetsmiljö ur ett psykologiskt och socialt perspektiv samt om arbetsmiljökunskap har också getts ut.

Statens skolverk har i sin uppgift med uppföljning, utvärdering, tillsyn och utveckling av verksamheten i barnomsorg och skola ett ansvar för att barns och ungdomars lek miljö är utvecklande. Skolverket har således ett allmänt ansvar för att miljön i skolan är utvecklande och trygg. Enligt Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) skall skolan "sträva efter att vara en levande social gemenskap som ger trygghet och vilja och lust att lära" (s. 9). Samma krav ställs på förskolan i Läroplan för förskolan (Lpfö 98) där det slås fast att förskolan präglas av "omsorg om det enskilda barnets välbefinnande, trygghet, utveckling och lärande" (s. 8).

Folkhälsoinstitutet är ett nationellt organ med uppgift att förebygga sjukdomar och annan ohälsa och främja en god hälsa för alla. Folkhälsoinstitutet skall ta initiativ och ge stöd till forskning och utveckling inom folkhälsoområdet. Särskild vikt skall fästas vid sådana förhållanden som främjar hälsan hos de grupper som är särskilt utsatta för de största hälsoriskerna.

Administrativt är Folkhälsoinstitutet organiserat i program och skadeprogrammet är ett av dessa. Det nationella skadeprogrammet påbörjades av Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen i slutet av 1980-talet. Programmet omfattar bland annat olycksfall och våld inom alla samhällssektorer som boende, fritid, trafik och arbete. Det bygger på ett tvärsektorielt engagemang på lokal, regional och central nivå och samverkan mellan myndigheter, vetenskapliga institutioner, organisationer och lokala företrädare. Kärnan i programmet är satsningen på lokala modeller för förebyggande arbete kombinerad med en nationell strategi av samverkan mellan myndigheter som stöd för det lokala arbetet.

År 1989 lanserades på svenskt initiativ konceptet "En säker och trygg kommun" – A Safe Community – som är Folkhälsoinstitutets strategi i det nationella skadeförebyggande programmet och som ingår i Världshälsoorganisationens (WHO) globala skadeförebyggande pro-

gram. Konceptet är en modell för skadeförebyggande arbete i kommunerna. I Sverige har hittills tio kommuner utsetts till "En säker och trygg kommun". De medverkar i en arbetsgrupp med uppgift att sprida erfarenheter till andra kommuner. För att utses till "En säker och trygg kommun" ställs krav på att kommunen uppfyller vissa fastställda kriterier, bland annat att en tvärsektoriell grupp som arbetar med skadeprevention finns, att programmet omfattar alla åldrar, miljöer och situationer och att programmet visar omsorg om högriskgrupper och högriskmiljöer och syftar till rättvisa för utsatta grupper.

Utöver dessa myndigheter finns också andra med ansvar för olika aspekter av barns miljö och säkerhet. *Elsäkerhetsverket* är den myndighet som ansvarar för elsäkerheten, *Giftinformationscentralen* arbetar med telefonrådgivning och med att förebygga olycksfall, *Räddningsverkets* ansvar är bland annat att bevaka riskutvecklingen och utöva tillsyn så att räddningstjänsten anpassas efter de risker som finns i kommuner.

3 Internationella frågor

3.1 Inledning

I detta avsnitt tas några frågor med internationell anknytning upp. Först behandlas olika internationella dokument och uttalanden om nationella institutioner för mänskliga rättigheter och barnets rättigheter. Bland annat redogörs för de så kallade Parisprinciperna som är ett grundläggande dokument när det gäller frågan om hur ombudsmannainstitutioner och kommissioner skall vara uppbyggda och vilka arbetsuppgifter de skall ha. Vidare återges rekommendationer från FN-kommittén för barnets rättigheter, Unicef, ENOC och Europarådet.

Därefter beskrivs reglerna om barnombudsmän och liknande institutioner i Norge, Danmark, Finland, Island, Österrike, Tyskland (Nordrhein-Westfalen), Belgien, Costa Rica och Nya Zeeland.

3.2 Internationella dokument

3.2.1 Parisprinciperna

Efter andra världskrigets slut fanns en allmän enighet bland världens stater om att skyddet för de mänskliga rättigheterna borde stärkas genom internationellt samarbete. Mot denna bakgrund fastslogs i FN:s stadga år 1945 att ett av världsorganisationens ändamål är att främja de mänskliga rättigheterna och att medlemsstaterna är förpliktade att främja respekten för dessa fri- och rättigheter.

I december 1948 antog FN:s generalförsamling den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen antogs "som en gemensam riktlinje för alla folk och alla nationer" och betraktas alltsedan dess som en grundläggande rättighetskatalog på området.

Frågan om inrättandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter diskuterades första gången i FN år 1946. År 1990 tillsatte Kommissionen för mänskliga rättigheter en arbetsgrupp om nationella institutioner. Denna grupp sammanträdde i Paris och dess slutsatser kom att benämnas *Parisprinciperna*, se bilaga 8.

Parisprinciperna rekommenderades först av Kommissionen för mänskliga rättigheter i resolution 1992/54 och därefter av generalförsamlingen i dess resolution 48/134 den 20 december 1993.

En resolution av generalförsamlingen utgör inget bindande beslut för medlemsstaterna utan är en rekommendation. Parisprinciperna anses dock vara ett huvuddokument när det gäller nationella institutioner för mänskliga rättigheter och i diskussionerna om dessa institutioner hänvisas ofta till olika punkter i Parisprinciperna.

Parisprinciperna består utöver en inledning av fyra avdelningar. Dessa behandlar behörighet och ansvar, sammansättning och garantier om självständighet och mångfald, arbetsmetoder samt principer vid handläggning av enskilda ärenden. Innehållet i de olika avdelningarna är i huvudsak följande.

Behörighet och ansvar

1. En nationell institution skall ha behörighet att främja och skydda mänskliga rättigheter.
2. En nationell institution skall ges ett så brett mandat som möjligt. Mandatet skall offentliggöras tydligt i grundlag eller lag. Författningen skall närmare ange institutionens sammansättning och behörighet.
3. En nationell institution skall lägga fram åsikter, rekommendationer, förslag och rapporter om frågor som rör mänskliga rättigheter till regeringen, parlamentet och andra organ. Institutionen skall också främja och säkerställa harmoniseringen av nationell lagstiftning och praxis med de internationella instrument om mänskliga rättigheter som landet är bundet av och genomförandet av dessa instrument. Vidare skall institutionen uppmuntra ratificering av sådana instrument som nämnts ovan och säkerställa dessas genomförande. Institutionen skall också bidra till de rapporter som stater skall lämna till FN:s organ och kommittéer och till regionala institutioner och, där så är nödvändigt, uttrycka en åsikt i frågan. Den nationella institutionen skall vidare samarbeta med FN, regionala institutioner och nationella institutioner i andra länder som arbetar med mänskliga rättigheter och hjälpa till vid utformningen av program för undervisning och forskning om mänskliga rättigheter och ta del i genomförandet i skolor, på universitet och bland professionella. Ytterligare ett ansvar för institutionen är att sprida kunskap om mänskliga rättigheter och försök att bekämpa alla former av diskriminering, i synnerhet rasism, genom att öka allmänhetens medvetande, särskilt genom information och utbildning och genom att använda alla pressmedier.

Sammansättning och garantier om självständighet och mångfald

Sammansättningen av den nationella institutionen och utnämningen av dess medlemmar skall utformas på ett sätt som garanterar en mångfaldig representation av personer som arbetar med mänskliga rättigheter, särskilt av personer som kan möjliggöra ett effektivt samarbete med eller vara representanter för:

- a) Frivilligorganisationer som arbetar med mänskliga rättigheter och som bekämpar rasism, fackföreningar samt berörda sociala och professionella organisationer, till exempel sammanslutningar av advokater, läkare, journalister och framstående vetenskapsmän.
- b) Utvecklingslinjer inom filosofi och religion.
- c) Universitet och kvalificerad expertis.
- d) Parlamentet.
- e) Departementen (om dessa deltar skall de endast delta i en rådgivande roll).

Den nationella institutionen skall finansieras på ett sådant sätt att den kan vara självständig i förhållande till regeringen och den får inte vara föremål för sådan finansiell kontroll som kan påverka självständigheten.

Medlemmarna i den nationella institutionen skall utnämnas genom ett offentligt beslut för en viss tidsperiod. Ett förordnande kan förnyas.

Arbetsmetoder

Inom ramen för verksamheten skall den nationella institutionen:

- Fritt överväga alla frågor som faller inom dess behörighet, oavsett om de är väckta av regeringen eller har tagits upp av institutionen själv på förslag av dess medlemmar eller annan.
- Höra personer samt inhämta information och nödvändiga dokument för att bedöma situationer som faller inom institutionens behörighet.
- Rikta sig till den allmänna opinionen direkt eller genom pressorgan, särskilt för att sprida sina åsikter och rekommendationer.
- Mötas regelbundet och så ofta som det är nödvändigt i närvaro av alla medlemmarna efter det att de har blivit vederbörligen samman kallade.
- Etablera arbetsgrupper bland medlemmarna när det är nödvändigt och bilda lokala eller regionala sektioner som kan avlasta institutionen.
- Hålla överläggningar med andra organ som arbetar med att främja och skydda mänskliga rättigheter.

- Med hänsyn till den grundläggande roll som frivilligorganisationerna spelar, när det gäller att vidga de nationella institutionernas verksamhet, utveckla relationer med de frivilliga organisationer som arbetar med att främja och skydda mänskliga rättigheter, med ekonomisk och social utveckling, med att bekämpa rasism, med skydd av särskilt utsatta grupper eller med särskilda områden.

Principer vid handläggning av enskilda ärenden

En nationell institution får enligt Parisprinciperna bemyndigas att handlägga klagomål rörande individuella fall. Vid handläggningen av sådana ärenden skall särskilda principer gälla. En beskrivning av dessa principer har tagits in i sista avdelningen av Parisprinciperna.

3.2.2 Wiendeklarationen

År 1993 höll FN en världskonferens om mänskliga rättigheter. Denna antog den så kallade Wiendeklarationen. Deklarationen bekräftade många viktiga principer, bland annat den att alla mänskliga rättigheter är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra.

När det gäller nationella institutioner bekräftades ånyo den viktiga roll som dessa har när det gäller att främja och skydda mänskliga rättigheter. Konferensen uppmuntrade därför inrättandet och stärkandet av nationella institutioner i enlighet med Parisprinciperna.

3.2.3 Handbok om nationella institutioner

Centret för mänskliga rättigheter i Genève (numera en del av Högkommissariatet för mänskliga rättigheter) har gett ut en handbok om hur man inrättar och stärker nationella institutioner för mänskliga rättigheter¹. Denna bygger på Parisprinciperna.

I handboken beskrivs tre olika kategorier av nationella institutioner: kommissioner för mänskliga rättigheter, specialiserade institutioner och ombudsmän.

Kommissioner för mänskliga rättigheter

¹ National Human Rights Institutions – A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

I många länder har kommissioner för mänskliga rättigheter inrättats för att försäkra att lagar och regler angående skyddet av mänskliga rättigheter tillämpas effektivt. De flesta kommissioner är självständiga i förhållande till de styrande organen även om kommissionerna kan ha krav på sig att rapportera regelbundet till den lagstiftande församlingen.

Kommissioner för mänskliga rättigheter arbetar i första hand med skydd av personer mot alla former av diskriminering och skydd av civila och politiska rättigheter. De kan också ha till uppgift att främja och skydda ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

En av de vanligaste uppgifterna för en kommission är att ta emot och undersöka klagomål från enskilda om påstådda övergrepp mot mänskliga rättigheter begångna i strid med existerande nationell lag. En annan viktig funktion hos många kommissioner är att systematiskt granska regeringens politik avseende mänskliga rättigheter i avsikt att spåra brister och föreslå förbättringar.

Kommissioner kan också ha till uppgift att övervaka hur staten efterlever sin egen lagstiftning och internationella normer om mänskliga rättigheter samt att komma med förslag till förändringar. Slutligen är kommissioner ofta anförtrodda det viktiga ansvaret att höja samhällets medvetenhet om mänskliga rättigheter.

Specialiserade institutioner

Specialiserade institutioner för mänskliga rättigheter arbetar med en eller flera utsatta grupper. Det kan vara etniska och religiösa minoriteter, flyktingar, barn, kvinnor eller handikappade.

Oftast har de specialiserade institutionerna uppgifter liknande dem som de mindre specifika kommissionerna har.

Ombudsmän

Ombudsmän är nu etablerade i ett stort antal länder. Den primära funktionen hos denna typ av institution är att övervaka rättvisan och lagligheten i den offentliga administrationen. Ombudsmannen har till uppgift att ta till vara rättigheterna för personer som anser att de blivit orättfärdigt behandlade av offentliga organ. Ombudsmannen tar emot klagomål från allmänheten och undersöker dessa. Vid undersökningen har ombudsmannen i allmänhet rätt att ta del av handlingar hos alla berörda myndigheter.

I många avseenden är ombudsmännen alltså ganska lika kommissionerna. Båda är behöriga att ta emot och undersöka klagomål. Men det finns en skillnad. Kommissionerna sysslar med handlingar begångna

både av privata organ och individer och av regeringen, medan den viktigaste uppgiften för en ombudsman i allmänhet enbart är klagomål som riktas mot det allmänna.

Skillnaden mellan ombudsmän och kommissioner blir dock allt otydligare eftersom ombudsmännen börjar engagera sig i fler och fler aktiviteter för att på olika sätt främja och skydda mänskliga rättigheter.

3.2.4 FN-kommittén för barnets rättigheter

I barnkonventionens artikel 4 ges anvisningar om vilka åtgärder som ett land skall vidta för att genomföra konventionens krav. Artikel 4 lyder:

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete.

Efterlevnaden av barnkonventionen övervakas av en särskild kommitté, Kommittén för barnets rättigheter, som består av olika experter. De stater som har ratificerat konventionen skall rapportera till kommittén om vilka åtgärder som har vidtagits för att genomföra konventionens bestämmelser. En första rapport skall avges inom två år efter det att konventionen trädde i kraft för den berörda staten. Därefter skall rapporter lämnas vart femte år.

FN-kommittén anger riktlinjer för ländernas rapportering där det anges hur rapporterna skall utformas och vilka frågor som anses vara särskilt angelägna att få besvarade. När en rapport har kommit in skickas den till Unicef och andra relevanta FN-organ. Den görs också tillgänglig för så kallade "competent bodies", dvs. frivilliga organisationer på såväl internationell som nationell nivå. Därefter möts kommittén i en förberedande session där all relevant information om det aktuella landet granskas och analyseras. Nästa steg är att bjuda in representanter för landets regering till en diskussion om rapporten och genomförandet av barnkonventionen i det aktuella landet. Slutligen summerar FN-kommittén sina slutsatser i ett uttalande, "concluding observations".

FN-kommittén har i sitt arbete med att övervaka genomförandet av barnkonventionen kommit fram till att det behövs en nationell bevakningsfunktion som synliggör barnet i den politiska beslutsprocessen². Finns ingen sådan tenderar barnets rättigheter att komma i skymundan.

² Hodgkin, R., Newell, P., Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Unicef, 1998. s. 71.

En av de frågor som FN-kommittén ställer till regeringarna i anslutning till artikel 4 är därför om det finns nationella institutioner som övervakar respekten för barnets rättigheter. Kommittén har också i flera av sina slutsatser rekommenderat länder att inrätta sådana nationella institutioner, en barnombudsman (ombudsperson) eller en enhet med särskilt ansvar för barnets rättigheter inom ramen för en kommission för mänskliga rättigheter.

I FN-kommitténs uttalanden om vilka uppgifter en barnombudsman bör ha är det två begrepp som ständigt återkommer, "promotion" och "monitoring". En barnombudsman skall med andra ord främja barns intressen och driva på utvecklingen men också bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Mer konkret än så är inte FN-kommittén, utom i några uttalanden där kommittén uppmuntrat inrättandet av en ombudsman som också har behörighet att handlägga enskilda ärenden. FN-kommittén uttalade till exempel i kommentaren till Nepals rapport:

– – – The Committee also encourages the State Party to consider the establishment of an independent mechanism, such as an Ombudsperson or a human rights commission, to monitor the realization of the rights of the child and to deal with individual complaints relating thereto.

Den enda kommentar FN-kommittén gjort vad gäller ombudsmännens ställning är att man betonat vikten av oberoende i förhållande till regeringen. I kommentaren till Nya Zeelands rapport uttalade kommittén:

– – – that the office of Commissioner for Children be strengthened and that further consideration be given to measures which would give the office increased independence and make it accountable directly to Parliament.

Vid behandlingen av Sveriges senaste rapport till FN-kommittén ställde sig kommittén frågande till vilken roll och självständighet som den svenska Barnombudsmannen har³. Kommittén välkomnade därför tillsättandet av denna utredning.

³ Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Sweden. CRC/C/15/Add.101.

3.2.5 Unicef

I en publikation från Unicef:s internationella center i Florens för barns utveckling⁴ anges viktiga kriterier hos ombudsmän och kommissioner för barn. Dessa skall

- vara självständiga,
- kunna göra barnens röster hörda,
- vara tillgängliga för barn,
- enbart fokusera på barn samt
- ha särskilda lagstadgade maktmedel.

Ombudsmän och kommissioner måste alltså vara självständiga och får enligt Unicef inte vara föremål för manipulation från regeringens eller politiska partiers sida. Inte heller skall regeringstjänstemän kunna blanda sig i ombudsmännens arbete. Ombudsmän och kommissioner måste ha rätt att komma med negativ kritik utan att straffas vid konflikter avseende regeringens barnpolitik. Ett sätt att trygga självständigheten är att ge ombudsmännen och kommissionerna frihet att själva bestämma innehållet i sitt arbete. Den flexibilitet detta innebär garanterar att frågor av största betydelse för barn, snarare än för regeringar, dominerar ombudsmännens arbete.

3.2.6 ENOC

Det europeiska nätverket för barnombudsmän (the European Network of Ombudsmen for Children, ENOC) bildades år 1997. Nätverket samlar nationella institutioner som bildats i europeiska länder för att främja barnets mänskliga rättigheter.

ENOC arbetar bland annat med att ta fram riktlinjer för hur nationella institutioner som arbetar med att främja och skydda barnets rättigheter bör vara uppbyggda och hur de bör arbeta för att tjäna sitt syfte.

I ett utkast till riktlinjer anges i tre punkter vad som bör känneteckna en självständig nationell institution för barnets rättigheter.

1. Mandatet och maktmedlen skall tas in i en lag. Reglerna skall vara kopplade till barnkonventionen.
2. Det skall finnas en identifierbar ombudsman eller representant för barn antingen med en egen institution eller som en del av en institution för mänskliga rättigheter. Personen i fråga skall kunna vinna re-

⁴ Ombudwork for Children. Innocenti Digest. No. 1 1997.

spekt och skänka status åt uppdraget, ha en hög offentlig profil och synliggöra barn.

3. Institutionen skall ha lämplig personal och en rambudget samt en möjlighet att söka få ytterligare medel från andra håll.

ENOC arbetar också med att ta fram riktlinjer för barnombudsmännens roll i rapporteringsprocessen till FN-kommittén för barnets rättigheter.

3.2.7 Europarådet

Europarådet har vid olika tillfällen gjort uttalanden som är av betydelse i detta sammanhang. Ministerkommittén utfärdade den 23 september 1985 en rekommendation till medlemsstaterna om ombudsmannainstitutionen, enligt vilken dessa borde överväga att utse en ombudsman samt bemyndiga denne att ägna särskild uppmärksamhet åt frågor rörande mänskliga rättigheter.

I en annan av ministerkommittén den 30 september 1997 utfärdad rekommendation till medlemsstaterna om upprättande av oberoende nationella institutioner för främjande och skydd av mänskliga rättigheter uttalas bland annat att regeringarna bör överväga möjligheten att upprätta effektiva nationella institutioner för mänskliga rättigheter, särskilt i form av kommissioner, ombudsmän eller därmed jämförliga institutioner. I en samma dag antagen resolution om samarbete mellan medlemsstaternas nationella institutioner för främjande och skydd av mänskliga rättigheter samt mellan dem och Europarådet beslutade ministerkommittén bland annat att inom Europarådets ram anordna regelbundna möten med dessa institutioner för utbyte av synpunkter och erfarenheter.

Den 18 september 1998 utfärdade ministerkommittén en rekommendation till medlemsstaterna om barns delaktighet i familje- och samhällslivet. I ett bihang till denna rekommendation specificeras de åtgärder som bör vidtagas för att i olika hänseenden främja barnens delaktighet. En av dessa åtgärder är att utse en barnombudsman eller liknande för att ytterligare trygga barnens intressen.

3.3 Barnombudsmän i andra länder

3.3.1 Norge

Norge var det första land i världen som fick ett *Barneombud*. År 1981 infördes *loven om barneombud* och *instruks för barneombudet*. Syftet med lagstiftningen var att främja barns intressen i samhället.

År 1994 tillsattes en utredning som bland annat fick i uppgift att ta ställning till om Barneombudet behövde finnas kvar. Utredningen, som överlämnade sitt betänkande i december 1995, konstaterade att utvecklingen gått framåt under de år Barneombudet funnits på det sättet att barn- och ungdomsfrågor uppmärksammas mer i samhället än tidigare. Utredningen ansåg dock att det återstår mycket för Barneombudet att göra. Därför föreslogs att Barneombudet skulle finnas kvar som ett oavhängigt organ för att tillvarata barns och ungdomars intressen. Där emot menade utredningen att Barneombudet i viss mån borde ändra inriktningen av arbetet. Bland annat föreslog utredningen att Barneombudet skulle begränsa mediarollen, koncentrera sitt arbete på generella frågor och ägna mindre tid åt enskilda ärenden samt öka uppmärksamheten på barns ställning i kommunerna.

Utredningen föreslog vidare att barnkonventionen uttryckligen skulle nämnas i lagen som ett arbetsredskap för Barneombudet. Härutöver föreslogs endast smärre ändringar av lagen. Lagförslaget behandlades av Stortinget våren 1998, och ändringarna trädde i kraft den 1 september 1998.

Barneombudets ställning och organisation

Tjänsten som Barneombud utannonseras så att alla som är intresserade kan söka tjänsten. Sedan anställningsintervjuer har hållits, utses Barneombudet i statsrådet (ett regeringsammanträde under kungens ledning). Barneombudet förordnas för en period om fyra år. Samma person kan inte vara Barneombud i mer än åtta år. I Norge är man nu inne på sitt tredje Barneombud.

Barneombudet är självständigt i förhållande till regeringen. Barneombudet hör dock rent administrativt under Barne- og familiedepartementet.

Självständigheten i förhållande till regeringen visar sig bland annat när det gäller budgeten. Barneombudet anger varje år hur stort anslag som behövs för nästa budgetår. Stortinget beslutar sedan om en klumpsumma. Regeringen utfärdar inte någon motsvarighet till regleringsbrev, utan Barneombudet bestämmer själv vad pengarna skall användas till.

Tidigare stadgades i lagen att Barneombudet kunde utnämna ett rådgivande organ för sin verksamhet. I praxis visade det sig emellertid att det inte fanns något behov av ett sådant råd. Något verksamt råd har heller inte funnits sedan år 1990. Utredningen föreslog därför att bestämmelsen om rådet skulle upphävas och så skedde också.

I stället har Barneombudet tillskapat en referensgrupp som stöd i sitt arbete. Barneombudet utser själv de personer som skall ingå i referensgruppen och bestämmer hur länge de skall vara med i gruppen. Den består bland annat av ungdomar samt representanter från näringslivet och det offentliga livet. Barneombudet sammanträder med referensgruppen ett par gånger om året. De enskilda medlemmarna i gruppen deltar också fortlöpande i aktuella diskussioner.

Barneombudet anställer själv sin personal. De anställda bör ha erfarenhet av olika ämnesområden. Hos Barneombudet finns för närvarande ett tiotal anställda. Ombudet bestämmer själv vem som skall vara hans ställföreträdare. Han delegerar såväl frågor som rör ombudsmanrollen som myndighetsfrågor till kanslichefen.

De anställda har egna nätverk med personer inom sitt fackområde som de har kontinuerlig kontakt med.

Ombudets uppgifter

Barneombudet skall i sin verksamhet arbeta för att det tas tillbörlig hänsyn till barns behov, rättigheter och intressen på alla samhällsområden. Barneombudet skall vidare följa med i utvecklingen av barns uppväxtvillkor.

Ombudet skall enligt lagen särskilt

- på eget initiativ eller som remissinstans tillvarata barns intressen i samband med planläggning och utredningar inom alla områden,
- bevaka att lagstiftning som skyddar barns intressen följs, inklusive att norsk rätt och förvaltningspraxis motsvarar de förpliktelser Norge har enligt FN:s konvention om barnets rättigheter,
- föreslå åtgärder som kan stärka barns rättssäkerhet,
- främja förslag till åtgärder som kan lösa eller förebygga konflikter mellan barn och samhälle samt
- bevaka att det ges tillräcklig information om barns rättigheter och om de åtgärder barn har behov av.

Barneombudet kan verka på eget eller annans initiativ. Ombudet avgör själv om en fråga som uppmärksammas av en utomstående skall tas upp till behandling. Barneombudet har rätt att uttala sig om förhållanden

som hänför sig till ombudets arbetsområde. Ombudet bestämmer själv vem uttalandet skall riktas till.

Generella frågor och enskilda ärenden

Barneombudet arbetar i huvudsak med generella frågor. För att kunna välja ut vilka frågor som ombudet skall arbeta med inhämtas information om barn och unga från flera håll, till exempel från frivilligorganisationer och medier. Den viktigaste informationen kommer dock från de norska barnen själva, och Barneombudet utgår vid sina prioriteringar från vad de tycker. Ombudet strävar efter att ha omfattande och varierande kontakter med barn. Till exempel har Barneombudet en populär telefonlinje med telefonsvarare, dit barn kan ringa och ta upp olika frågor. Barneombudet medverkar också i ett barnprogram i TV varje söndag där en del av vad barn bland annat tagit upp på telefonlinjen behandlas. Vidare har Barneombudet en sida på text-TV samt internetkontakter.

Ibland engagerar sig Barneombudet också i enskilda ärenden. Det gäller situationer där det kommer till ombudets kännedom att ett enskilt barn far väldigt illa. Barneombudet har ingen beslutanderätt eller överprövningsrätt i enskilda ärenden men försöker göra barnets röst mer hörd i dessa ärenden.

Först och främst tar Barneombudet del av alla handlingar i det enskilda ärendet och kontrollerar om den norska lagen och barnkonventionen har följts. Detta kan ombudet göra med stöd av lagen, som ger ombudet fri tillgång till de upplysningar som behövs utan hinder av tystnadsplikt. Ombudet har också tillgång till alla offentliga och privata institutioner för barn. Därefter tar Barneombudet ofta kontakt med den som ansvarar för handläggningen av det aktuella ärendet och försöker framhålla barnperspektivet i ärendet. Har ett beslut redan fattats, kan kanske en omprövning ske. Uppnås inget tillfredsställande resultat i det enskilda fallet och har den norska lagen följts, kan det finnas anledning för Barneombudet att försöka få en lagändring till stånd för att hindra att liknande situationer uppkommer i framtiden.

Årlig rapport

Barneombudet skall varje år före den 1 april avge en rapport till departementet om sin verksamhet det föregående kalenderåret. Rapporten skall vara offentlig.

3.3.2 Danmark

År 1994 tillsatte socialministern i Danmark ett *Børneråd*. Rådet upprättades först för en treårig försöksperiod men är sedan den 1 juli 1998 ett permanent institut (se *Socialministeriets bekendtgørelse nr. 2 af 5. januar 1998 om et Børneråd*). I Danmark har man av tradition "råd" för olika intressegrupper, till exempel Handikappråd, i stället för "ombudsmän". Institutet ombudsman används endast beträffande Folketingets ombudsman.

Børnerådet har till uppgift att arbeta för att säkra barns rättigheter samt fokusera på och informera om barns förhållande i samhället. Rådet skall lämna rådgivning till myndigheter beträffande frågor som rör barns villkor. Rådet skall vidare värdera de förhållanden barn i Danmark lever under i belysning av bestämmelserna och intentionerna i FN:s konvention om barnets rättigheter. Barnkonventionen är ett viktigt redskap för Børnerådet, men den styr inte rådets arbete på samma sätt som fallet är i Sverige när det gäller Barnombudsmannen.

Børnerådets sammansättning och uppgifter

Børnerådet är oavhängigt i förhållande till regeringen och tvärfackligt sammansatt. Medlemmarna skall tillsammans representera en bred kunskap i frågor om barns uppväxt och utveckling, barns skol-, kultur- och fritidsliv, barns hälsa, barns rättsliga ställning och barn med särskilda behov.

Rådet består av en ordförande och sex medlemmar. Socialministern utser ordföranden och två medlemmar samt två suppleanter. Fyra medlemmar och fyra suppleanter utses efter förslag av en valförsamling, som består av organisationer inom barnområdet. De rådsmedlemmar som utses på detta sätt ses inte som representanter för någon organisation utan har personliga mandat. Ordföranden och medlemmarna utses för en fyraårsperiod.

Till Børnerådet har knutits ett fast sekretariat. För närvarande finns sex anställda. Bland dem finns en sociolog, en lärare och jurister. Børnerådets närmare uppgifter är:

- att värdera och påpeka generella förhållanden i samhällsutvecklingen som kan ha en olämplig inverkan på barns utvecklingsmöjligheter,
- att följa och synliggöra utvecklingen i barns uppväxtvillkor samt påpeka förhållanden i lagstiftning och praxis, när barns behov och rättigheter inte i tillräcklig grad tillgodoses eller när de direkt åsidosätts,

- att förmedla information om barn, att ta upp aktuella frågor till debatt och att företräda barnens sak i den offentliga debatten samt
- att arbeta för att ge barn bättre möjligheter att delta i debatten och påverka samhällsutvecklingen.

Vidare kan Børnerådet ta upp generella frågor till behandling och anmoda myndigheter att redogöra för beslut och praxis på områden som ligger inom rådets behörighet. Børnerådet kan också självt ta initiativ och lägga fram förslag till ändringar på de områden som nämnts ovan.

Ordförandens egen uppfattning om vilka frågor som är viktigast kan få stor betydelse vid rådets prioritering av olika projekt. Exempel på frågor som Børnerådet engagerar sig i är förbud mot barnaga, mobbning, situationen för barn bland etniska minoriteter, daghemsplatser till arbetslösa barn, filmcensur och barns villkor när en förälder sitter i fängelse.

Slutligen skall Børnerådet enligt en uttrycklig regel höras i lagstiftningsfrågor och andra frågor som berör barns uppväxtvillkor. Det blir allt vanligare att detta förekommer.

Arbetets uppläggning

Børnerådet har sammanträde varannan månad. Rådet har också tillskapat arbetsgrupper som ansvarar för olika frågor. Varje arbetsgrupp består av två rådsmedlemmar och ett sekretariat. Arbetsgrupperna utarbetar förslag till olika projekt på sina områden och vänder sig sedan till rådet för att förankra sina idéer.

Varje år håller Børnerådet ett möte med de organisationer och föreningar som utgör valförsamlingen samt med myndigheter och andra inom barnområdet. Rådet upprättar också årligen en skriftlig rapport om sin verksamhet.

I viktigare frågor framställer Børnerådet broschyrer som delas ut på daghem, i skolor och inom socialförvaltningen. Vissa kampanjer görs tillsammans med barnorganisationerna. Rådet har gjort en handbok om mobbning som skickas ut till alla kommuner. Vidare har Børnerådet en sida på text-TV.

Børnerådet skall i sitt arbete inhämta barns synpunkter. Detta sker på olika sätt. Rådet har till exempel haft nära kontakt med vissa skolklasser. Man har också haft paneler med skolbarn som har fått svara på frågor. Vidare har rådet en telefonlinje med telefonsvarare dit barn kan ringa och berätta vad de tycker om olika frågor. Enligt företrädare för rådet har man riktat in sig på att ha kontakt med barn i åldrarna upp till 15 år. Barn som är över 15 år behöver däremot inte samma uppmärk-

samhet från rådet, eftersom de dels lättare kan föra sin egen talan, dels ofta företräds av andra.

Børnerådet skall endast arbeta med allmänna frågor och får inte ta upp enskilda ärenden till behandling. Den uppgiften har i stället Folketingets ombudsman. När ett ärende har gått igenom den vanliga instansordningen är det till honom enskilda kan vända sig med klagomål. Folketingets ombudsman har dock inte så många ärenden per år som rör barn. För att hålla sig informerad om vilka typer av ärenden som trots allt kommer in till ombudsmannen på barnområdet planerar Børnerådet att sammanträffa med Folketingets ombudsman en gång om året. När någon vänder sig till Børnerådet med ett enskilt ärende, ger man råd om vem den enskilde skall vända sig till (till exempel finns en telefonlinje hos föreningen Barnens villkor som tar upp enskilda ärenden). Fördelen för Børnerådet med att inte ansvara för enskilda ärenden är att rådet till skillnad från Folketingets ombudsman kan arbeta på ett politiskt plan, dock inte partipolitiskt. Rådet har emellertid kontaktpersoner i de olika politiska partierna. Rådets strävan är att få ett barnpolitiskt perspektiv på alla frågor.

Børnerådet ägnar sig inte åt forskning, även om rådet rent formellt skulle ha rätt att göra det. Inte heller ankommer det på rådet att inhämta statistiska uppgifter om barn, utan denna uppgift ligger på Børneregistret. Härifrån kan man beställa olika uppgifter som gäller barn. Registret utvidgas efter hand.

Medel till Børnerådets verksamhet beviljas årligen genom lag. Rådet kan också vända sig till socialministern för att få pengar till särskilda projekt. Rådet får vidare ta emot sponsorpengar från företag och donationer från enskilda. Leksakstillverkaren Lego har till exempel varit med och sponsrat en bok som rådet gett ut.

Rådet anser att det är viktigt med internationella kontakter. Rådet får varje år ett stort antal inbjudningar till olika internationella arrangemang men har bara möjlighet att vara med på en del av dessa. Det finns också ett stort intresse från andra länders sida att komma till Danmark och besöka Børnerådet.

3.3.3 Finland

Den finska *Barnombudsmannen* skiljer sig från de andra nordiska Barnombudsmännen genom att ombudsmannen är en del av en organisation, Mannerheims Barnskyddsförbund RF. Förbundet är en frivilligorganisation, som arbetar på ett generellt plan för att främja barns rättigheter och ställning i samhället, och Barnombudsmannens arbete ingår som en del i förbundets totala verksamhet.

Barnombudsmannen startade sitt arbete år 1981. Ombudsmannen arbetar med barns rättigheter i praxis och fungerar som ett juridiskt rådgivningskontor. Ombudsmannen ger antingen gratis rådgivning eller hänvisar till rätt instans. Barnombudsmannens tjänster kan utnyttjas av både barn och unga, föräldrar och andra privatpersoner samt av myndigheter. Barnombudsmannen är advokat.

Barnombudsmannen kan ta upp frågor på alla områden som rör barn. Bland annat arbetar ombudsmannen på följande områden: våld mot barn och unga, sexuella övergrepp, barns ställning i skolan och i institutioner samt skilsmässobarn.

Vid sin behandling av enskilda ärenden undersöker Barnombudsmannen om barnet har blivit hört i enlighet med barnkonventionen. Vidare undersöks om det har tagits tillräcklig hänsyn till barnets bästa. Barnombudsmannen är försiktig med att kommentera enskilda ärenden offentligt men samarbetar i övrigt med pressen för att sprida information, bland annat om barnkonventionen. Barnombudsmannen samarbetar också med de olika departementen och har vid behov kontakt med riksdagsledamöter.

Barnombudsmannen uppträder via enskilda ärenden som en talesman för barn i allmänhet och försöker främja barnperspektivet i de ärenden som tas upp till behandling. Vidare arbetar Barnombudsmannen för att öka kunskapen om barnets rättigheter i samhället och fokuserar på svagheter i lagstiftningen, bland annat genom informationsverksamhet. Barnombudsmannen håller föredrag och föreläser över ämnen med anknytning till barnets rättigheter. Barnombudsmannen lär också upp nya barnrättsadvokater för att på sikt få ett nätverk av juridiska rådgivare för barn. Vidare tar ombudsmannen initiativ till åtgärder som påverkar lagstiftningen och är även remissinstans. Slutligen har Barnombudsmannen en kontakttelefon för barn och unga.

Vid allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna har Barnombudsmannen i tre fall fört ärendet till den Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Barnombudsmannen kan också biträda vid nationella rättegångar eller höras som sakkunnig.

3.3.4 Island

Den isländska *lagen om barnombud* tillkom år 1994. *Barnombudet* utses av presidenten för en period av fem år. För att bli Barnombud krävs en universitetsexamen. Är ombudet inte själv jurist, skall det vid Barnombudets kontor finnas en sådan. Barnombudet är ett förvaltningsorgan som sorterar under statsministerns kontor, vilket bland annat har tillsyn över ombudets ekonomi. Barnombudet skall årligen avge en rapport om sin verksamhet till statsministern. Ombudet har dock en självständig ställning i förhållande till myndigheter.

Barnombudet skall arbeta generellt för att förbättra barns ställning i samhället. Med "barn" avses i enlighet med barnkonventionen personer under 18 år, vilka utgör en fjärdedel av Islands befolkning. Barnombudet skall arbeta för att myndigheter, enskilda, föreningar och andra tar full hänsyn till barnets rättigheter, behov och intressen. I sitt arbete skall Barnombudet lägga fram förslag om förbättringar som angår barns uppväxtvillkor på alla samhällsområden. Barnombudet skall också ta initiativ till offentliga debatter om barns förhållanden och främja förslag om ändringar i lagar och andra författningar som angår barn. Vidare skall ombudet medverka till att ratificerade folkrättsliga traktater som rör barns rättigheter och välfärd blir respekterade. Detta får särskild betydelse när det gäller FN:s barnkonvention.

Om Barnombudet anser att det begås brott mot ett barns rättigheter och om barns behov och intressen åsidosätts, skall ombudet reagera genom att utarbeta en "henvendelse" till den aktuella myndigheten eller personen. Barnombudet skall vidare medverka till att sprida information om rättsregler som angår barn och unga samt ta initiativ till kartläggning av detta område.

Alla har rätt att vända sig till Barnombudet, som tar upp frågor både på eget och utomstående initiativ. Kontakterna med barn sker till exempel genom besök i skolorna, telefonsamtal och e-post. Barnombudet anordnar också konferenser, där barnen väljer ämnena och uppträder som talare. Barnen får också möjlighet att ställa frågor till en panel av politiker och andra beslutsfattare.

Aktuella frågor som Barnombudet arbetar med är olycksfallsförebyggande åtgärder, våld mot barn och sexuella övergrepp mot barn.

Barnombudet behandlar inte tvister mellan enskilda personer men bör hänvisa ett sådant ärende vidare till rätt instans och/eller ge vägledning om processuella frågor.

Barnombudet har rätt att ta del av sekretessbelagda handlingar hos myndigheter, föreningar och andra. Ombudet har också rätt att få tillgång till institutioner som tar sig an barn i sitt arbete.

3.3.5 Österrike

En federal lag från år 1989 föreskriver att det skall inrättas särskilda organ för främjande av ungas välfärd, vilka skall syssla med rådgivning och hjälp åt barn. Lagen överlåter åt de delstatliga administrationerna att besluta i vilka former detta sker.

Var och en av de nio delstaterna hade år 1995 tillskapat en befattning som *Ombudsman för barn och ungdom*. De olika delstatliga bestämmelserna skiljer sig åt i detaljer, men ombudsmännen har väsentligen samma funktioner. Hit hör att arbeta för barnets rättigheter och intressen men också att ta sig an individuella fall och företräda barn inför rätta. Alla ombudsmännen är lagligen skyddade mot påverkan från politiker och myndigheter.

Det finns numera också en federal Barnombudsman.

Från och med år 1993 sammanträffar ombudsmännen och deras anställda vid en konferens minst tre gånger om året, och de har också kontakter med varandra däremellan. En särskild uppgift vid konferenserna är att uttala sig om varje ny federal lag, som kan beröra barn, och att föreslå lagändringar inom detta område.

De individuella fall som behandlas av ombudsmännen rör oftast sådana problem som konflikter mellan familjemedlemmar, rättsliga frågor, skolproblem, ungdomsbrottslighet, uppfostningsproblem, umgängesrätt, sexuella eller andra övergrepp etc.

Varje ombudsman planerar projekt som ett resultat av sina erfarenheter från individuella fall eller förslag av sakkunniga. Barnombudsmannen i Tyrolen ägnar sig till exempel åt frågor rörande våld och sexuella övergrepp, barns trafiksäkerhet, sänkning av den kommunala rösträttsåldern samt lekplatser och andra utrymmen där barn kan röra sig.

Ombudsmännen söker också förbättra barnens situation genom konferenser, tidningsartiklar, uttalanden i massmedia och samtal med elever och lärare. Dessutom utger de en kvartalstidning med en upplaga på 11 000 exemplar.

3.3.6 Tyskland (Nordrhein-Westfalen)

I den största tyska delstaten Nordrhein-Westfalen (cirka 17,5 miljoner invånare) utsåg regeringen år 1989 en *särskild befattningshavare* inom ministeriet för kvinnor, ungdom, familj och hälsovård. Den nye befattningshavaren fick till uppgift att tillvarata barnens intressen genom att utveckla initiativ och idéer på alla områden av betydelse för barnpolitik, bidra till att stärka samarbetet inom delstatsregeringen på det barnpolitiska området och söka dialog med grupper i samhället.

De för verksamheten grundläggande principerna går ut på att stärka barnets rättigheter och främja en mot barnen välvillig inställning i vardagslivet. Särskild betydelse tillmäts utvecklingen av politiska strukturer för frågor rörande barn. Sålunda har det etablerats ett permanent samarbete på kommunal nivå med deltagande av för närvarande 35 kommuner.

Den på delstatsnivå utsedde befattningshavaren deltar dessutom i en samordningsgrupp inom en nationell koalition mellan mer än 100 organisationer, vilken syftar till att uppfylla barnkonventionens bestämmelser.

Arbetet på det politiska området har rönt framgång såtillvida att barnens angelägenheter har hamnat på dagordningen även i vad avser annat än barnomsorg och undervisning. Exempelvis har man med framgång verkat för en sänkning av den kommunala rösträttsåldern, skapat ett öppet hus för barn som utsatts för övergrepp och misshandel samt utgivit boken "Barnets rättigheter", som spritts över hela Tyskland och som utgör ett viktigt bidrag i strävan att introducera barnkonventionen.

3.3.7 Belgien

Vallonien

I Vallonien finns sedan sex år tillbaka en *Generaldelegat för barnets rättigheter*.

En av generaldelegatens uppgifter är att mottaga informationer, klagomål och önskemål om medling avseende angrepp mot barnets rättigheter. Denna uppgift prioriteras och representerar huvuddelen av arbetsinsatserna. Som en följd av de internationellt uppmärksammade affärerna med de försvunna och sexuellt utnyttjade barnen har under senare tid skett en exceptionell ökning av antalet individuella fall, i vilka generaldelegaten fått ingripa. Två huvudgrupper av fall avser barnmisshandel och skilsmässobarn.

Andra betydelsefulla uppgifter rör problem i samband med internationella adoptioner vid sidan av de godkända organisationerna, strävan att begränsa fängelsestraff som påföljd för ungdomsbrottslingar samt förbättrade möjligheter till personlig kontakt mellan barn och fängslade föräldrar.

Planerade reformförslag avser rättsliga förhör med barn i samband med föräldrarnas skilsmässa eller efter sexuella övergrepp.

Flandern

I Flandern tillskapades en befattning motsvarande den i Vallonien i juni 1998 genom beslut av delstatsparlamentet.

Befattningshavaren har till uppgift att fullfölja genomförandet av barnkonventionen, försvara barnets rättigheter och intressen, analysera, utvärdera och offentliggöra uppgifter om barnens levnadsförhållanden i Flandern och upplysa och göra allmänheten medveten om innehållet i barnkonventionen. Vidare skall befattningshavaren tjäna som en "megafon" för barnen gentemot den politiska nivån, formulera rekommendationer till parlamentet för en bättre barnpolitik samt undersöka klagomål.

Samtliga dessa uppgifter skall utföras i nära kontakt med barnen själva och deras organisationer. Verksamheten kommer att ha sin tonvikt på delaktighet snarare än skydd och omsorg. Avgörande betydelse kommer att tillmätas kommunikationerna med barnen, och dessas bidrag kommer att bestämma huvuddelen av dagordningen. Avgivna rekommendationer kommer att underbyggas av vetenskaplig forskning.

3.3.8 Costa Rica

Sedan år 1987 finns en Barnombudsman, *Defensoría de la Infancia*. Denne var till en början knuten till justitiedepartementet. År 1992 inrättades emellertid ett särskilt ämbete som Ombudsman för invånarna i Costa Rica. Genom ett beslut av ombudsmannen skapades år 1993 en enhet för barn och ungdom.

Ombudsmannen utses av parlamentet för en period av fyra år och skall utöva sitt värv självständigt och utan inblandning från andra myndigheter. Ombudsmannen utser i sin tur den person som svarar för samordningen av arbetet inom barn- och ungdomsenheten. Denna befattning är avsedd för en jurist och är ej tidsbegränsad. Inom enheten finns ytterligare en jurist. Ombudsmannaämbetet finansieras genom årliga anslag från parlamentet, men ämbetet får också mottaga donationer och internationellt bistånd.

Enheten för barn och ungdom har till uppgift att samordna och stödja andra organ i deras arbete för barnets rättigheter. Man samarbetar också med de departement som sysslar med barn och ungdom liksom med universitet, internationella organisationer och ett stort antal icke-statliga organisationer. Vidare övervakar man den lagstiftning som väsentligen rör barnets rättigheter.

Barnombudsmannen behandlar såväl enskilda fall som frågor av allmänt intresse och kan också ge rekommendationer till myndigheter om behandlingen av enskilda fall. Klagomål från enskilda, grupper och institutioner riktas till ombudsmannen. Även underåriga kan framföra

klagomål. Den som är mellan 12 och 18 år gammal blir alltid hörd personligen och den som är yngre i den mån barnet anses ha uppnått tillräcklig mognad. Ombudsmannen har rätt att kalla varje statstjänsteman till överläggning och att få tillgång till alla handlingar rörande ett enskilt fall. En tjänsteman som åsidosätter ombudsmannens rekommendationer kan suspenderas eller avskedas.

Särskilda målgrupper för ombudsmannens verksamhet är övergivna och fattiga barn, ungdomar med riskfyllda arbeten, kränkningar av barnets rättigheter inom undervisningsväsendet samt stöd åt handikappade barn och ungdomar. Ombudsmannen stöder också forskning rörande barn.

Ombudsmannen avger varje år en ämbetsberättelse till parlamentet.

3.3.9 Nya Zeeland

Genom en lag år 1989 tillskapades en *Commissioner for Children*. Denne utses av generalguvernören (den brittiska drottningens representant) på förslag av socialministern. Längden av förordnandet regleras inte i lag, men den nuvarande kommissionären har utsetts på fem år. Till sin hjälp har han en stab om sex personer. Kommissionären är självständig i förhållande till departementet och står också fri från politisk påverkan. Han sysslar bland annat med individuella fall, och vem som helst kan initiera ett ärende. Anslag till verksamheten beviljas av parlamentet som en del av statsbudgeten.

Viktiga uppgifter för kommissionären är att granska beslut och åtgärder enligt lagen om barn, ungdomar och deras familjer samt att ge rekommendationer beträffande lagens tillämpning.

Det ankommer också på kommissionären att ge departementschefen råd beträffande alla frågor som har samband med tillämpningen av ovannämnda lag. Till kommissionärens uppgifter hör vidare att främja forskning rörande ämnen som har samband med barns och ungdomars välfärd. Slutligen ankommer det på kommissionären att öka den allmänna medvetenheten om barn- och ungdomsfrågor, till exempel genom att inbjuda företrädare för allmänheten att diskutera frågor rörande barns och ungdomars välfärd.

4 Övriga ombudsmän i Sverige

4.1 Historik

Redan tidigt användes beteckningen "ombudsman" på en uppdragsgare med huvuduppgift att handla på huvudmannens vägnar och föra hans talan i rättegångar och i andra sammanhang.

Institutet "ombudsman" har också det lång tradition i svensk rätt. Det äldsta av ombudsmannaämbetena, Justitiekanslern (JK), har funnits i snart 300 år. Bakgrunden till att detta ämbete inrättades var att Karl XII efter att ha besegrats av ryssarna vid Poltava år 1709 begav sig till Turkiet, där han kom att stanna i flera år. På grund av att kungen var borta under en lång tid uppstod oordning i den svenska administrationen. För att återskapa ordning inrättade Karl XII år 1713 ett kansli med en högsta ombudsman som chef och företrädare för kungen. År 1719 infördes titeln Justitiekansler. Ombudsmannens uppgift var att se till att lagar och föreskrifter följdes och att ämbetsmännen uppfyllde sina plikter. Han skulle bland annat närvara i riksrådet då justitieärenden behandlades.

Nästa ombudsman som inrättades var Riksdagens ombudsman (JO). Detta ämbete inrättades i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform. I denna fanns bestämmelser om en "Riksens Ständers justitieombudsman", som skulle utses varje riksdag för att ha tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän. Institutionen tillmättes stor politisk betydelse och tillkom inte utan motstånd. Det nya ämbetet skulle utgöra en av garantierna för maktbalans mellan kung och riksdag och vara ett värn mot maktfullkomlighet från de under kungen lydande myndigheternas sida.

År 1915 tillskapades en särskild riksdagens ombudsman för försvaret, Militieombudsmannen (MO). Denne fick till uppgift att utöva tillsyn över försvarsväsendet och den militära rättsskipningen. Ämbetet avskaffades år 1968, då det införlivades med JO-ämbetet.

Härefter har flera olika offentliga ombudsmän inrättats i Sverige, Konsumentombudsmannen (KO), Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Barnombudsmannen (BO),

Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO).

Den svenska ombudsmannamodellen har blivit en stor "exportvara", och ordet ombudsman har lånats in i andra språk som benämning på en ämbetsman med funktioner liknande de svenska ombudsmännens.

4.2 Riksdagens ombudsmän (JO)

4.2.1 Utseende och arbetsuppgifter

Enligt 12 kap. 6 § regeringsformen väljer riksdagen en eller flera ombudsmän att i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.

Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Ombudsmännen väljs för fyra år. På hemställan av Konstitutionsutskottet kan riksdagen dock dessförinnan entlediga en ombudsman som inte åtnjuter riksdagens förtroende.

Ombudsmännens verksamhet regleras i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Under ombudsmännens tillsyn står statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet samt tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande. I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar inte riksdagens ledamöter, riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprovsningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren, riksbanksfullmäktige och ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering, regeringen eller statsråd, Justitiekanslern samt ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Ombudsmännen står inte under tillsyn av varandra.

Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.

Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Riksdagen fastställer årligen en budget för Riksdagens ombudsmän. I samband härmed anges i korthet målen för verksamheten: att med bibehållen kvalitet i ärendehanteringens fullgöra uppgifterna enligt instruktionen, att hålla balanserna och den genomsnittliga handläggningstiden på en viss nivå och att bedriva inspektionsverksamhet i en viss omfattning. I budgetbeslutet anges vidare att Riksdagens ombudsmän i sin årsredovisning skall avrapportera målen med avseende på prestationer och kvalitet.

4.2.2 Arbetets bedrivande

Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade. För att ombudsmännen skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter har de rätt till full insyn i den offentliga verksamheten. De får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar.

Ombudsmännen skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden. Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänsteman hos staten eller en kommun skall bistå ombudsmännen med begärda upplysningar och yttranden. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under ombudsmans tillsyn. När en ombudsman begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. En ombudsman får utdöma försuttet vite.

En ombudsman avgör ett ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. En ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får en ombudsman över-

lämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

En ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får en ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.

Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden mellan den 1 juli närmast föregående år och den 30 juni innevarande år. Berättelsen behandlas av Konstitutionsutskottet. Det vanliga är att utskottet utan något särskilt yttrande föreslår riksdagen att lägga berättelsen till handlingarna, vilket också regelmässigt sker. Motioner i anledning av berättelsen brukar sällan väckas.

4.3 Justitiekanslern (JK)

4.3.1 Utseende och arbetsuppgifter

Justitiekanslern (JK) lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen. Han är dess högste ombudsman. JK anställs med fullmakt genom beslut av regeringen.

I förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern anges JK:s arbetsuppgifter. Där sägs att det åligger JK att under regeringen bevaka statens rätt. I mål som rör statens rätt skall han, om det inte ankommer på någon annan myndighet, föra eller låta föra statens talan.

Utän hinder av att uppgiften att företräda staten vid eller utom domstol ankommer på en annan myndighet än JK, får JK i en tvist som prövas eller kan bli föremål för prövning av en allmän domstol från myndigheten överta uppgiften att bevaka statens rätt. JK skall vidare tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter.

Även andra författningar ger JK olika åligganden. I lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn finns bestämmelser om JK:s tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Inom ramen för vad som föreskrives i den lagen omfattar JK:s tillsyn statliga myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter samt andra som är knutna till statlig myndighet och som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt angår denna

deras verksamhet. Enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen åligger det JK att vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten. I rättegångsbalken finns bestämmelser om JK:s befattning med advokatväsendet.

Särskilda bestämmelser om JK:s befogenheter finns också enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182), lagen (1985:400) om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken, lagen (1987:1231) om automatisk databehandling vid taxeringsrevision, m.m. och lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Slutligen skall JK granska de ärendeförteckningar som myndigheterna lämnar till JK enligt särskilda föreskrifter.

JK:s budget fastställs på sedvanligt sätt för en myndighet under regeringen genom riksdagens ställningstagande till regeringens budgetproposition. Regleringsbrevet för JK inleds vanligtvis med några allmänt hållna effektmål såsom att rättssäkerheten skall värnas och effektiviteten förbättras på den offentliga förvaltningens område. De verksamhetsmål som därefter anges liknar dem som gäller för JO. Återrapporteringskraven avser till exempel vilka åtgärder som vidtagits inom ett visst område samt uppgifter om antal ärenden av viss typ och kostnader av visst slag. Det är förhållandevis vanligt att regeringen ger JK särskilda uppdrag att bland annat utreda vissa förhållanden. Dessa uppdrag förenas ibland med särskilda medelstillskott till det ordinarie anslaget.

4.3.2 Arbetets bedrivande

JK skall verkställa den utredning som fordras för prövning av ett klagomål eller annat ärende.

Ett klagomål skall prövas av JK endast om frågans beskaffenhet ger JK anledning att ta upp saken till prövning. Kan ett klagomål lämpligen utredas och prövas av någon annan myndighet än JK och har myndigheten inte tidigare prövat saken, får JK överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitieombudsman endast efter överenskommelse med denne.

4.4 Konsumentombudsmannen (KO)

Konsumentombudsmannen (KO) inrättades år 1971. KO var från början en egen myndighet, men sedan år 1976 är Konsumentverkets generaldirektör också KO. Inom Konsumentverket finns ett KO-sekretariat och dess uppgift är främst att biträda KO.

I 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. sägs att för frågor om marknadsföring, frågor om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och frågor om produktsäkerhet finns en Konsumentombudsman. Ombudsmannen utses av regeringen för viss tid och skall vara jurist.

KO:s arbetsuppgifter regleras i marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, produktsäkerhetslagen (1988:1604) och lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.

Konsumentverkets budget fastställs av riksdagen. KO omfattas av denna. I regleringsbrevet till verket tas också KO:s arbete upp, till exempel på så sätt att verket skall återsrapportera om KO:s talerätt i enskilda tvister på området finansiella tjänster.

KO:s verksamhet bygger till stor del på anmälningar från allmänheten och berörda intressenter. KO får meddela förelägganden förenade med vite. Han får också föra talan i domstol. Vidare får KO i en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, som gäller en finansiell tjänst, biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet, om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns särskilda skäl för det.

I samband med att KO behandlas bör också Näringsfrihetsombudsmannen (NO) nämnas. Detta var en myndighet som fanns mellan åren 1954 och 1992. NO hade i uppgift att ingripa mot skadliga konkurrensbegränsningar. NO avskaffades i samband med att Konkurrensverket inrättades.

4.5 Jämställdhetsombudsmannen (JämO)

4.5.1 Utseende och arbetsuppgifter

Jämställdhetslagen (1991:433) har till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.

För att se till att jämställdhetslagen efterlevs finnas sedan år 1980 en Jämställdhetsombudsman (JämO) och en Jämställdhetsnämnd. JämO och Jämställdhetsnämnden utses av regeringen. JämO skall enligt jäm-

ställdhetslagen i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i denna lag. Ombudsmannen skall också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

Riksdagen fastställer JämO:s budget och regeringen utfärdar regleringsbrev. I dessa anges allmänna effektmål såsom att JämO skall främja jämställdhet i arbetslivet. Vidare upptas flera olika verksamhetsmål med krav på återrapportering, till exempel avseende informationsinsatser och metoder för arbetsvärdering. JämO ges också olika uppdrag.

4.5.2 Arbetets bedrivande

I förordningen (1991:1438) med instruktion för Jämställdhetsombudsmannen sägs att ombudsmannen i första hand skall genom rådgivning och upplysning, överläggningar med enskilda parter och organisationer eller genom andra lämpliga åtgärder verka för att jämställdhetslagens föreskrifter frivilligt följs. JämO skall vidare efter anmälan eller på eget initiativ ta upp ärenden om underlåtenhet av arbetsgivare att följa lagens föreskrifter om aktiva åtgärder och, när ombudsmannen finner att resultat inte kan nås genom en frivillig överenskommelse, göra framställning om vitesföreläggande hos Jämställdhetsnämnden. I ombudsmannens uppgifter ingår också att i tvister om överträdelse av förbudet mot könsdiskriminering eller av förbudet mot trakasserier på begäran hjälpa de arbetstagare och arbetssökande som inte företräds av en arbetstagarorganisation med de åtgärder som ombudsmannen anser motiverade samt föra talan vid Arbetsdomstolen, när ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. JämO skall vidare informera allmänheten och på andra lämpliga sätt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

JämO skall också genom rådgivning och information verka för jämställdhet inom skolväsendet, högskolan, arbetsmarknadsutbildningen och andra utbildningsformer. Slutligen får JämO i vissa fall själv utfärda vitesföreläggande riktat mot en arbetsgivare.

4.5.3 Översyn av jämställdhetslagen

Jämställdhetslagen är föremål för översyn. En utredning har fått i uppgift att – mot bakgrund av de krav som EG-rätten ställer och de tre nya lagarna mot diskriminering – göra en översyn av vissa delar av jämställdhetslagen och lämna de förslag till lagändringar som översynen ger

anledning till (dir. 1998:60 och 98). Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 1999.

4.6 Diskrimineringsombudsmannen (DO)

År 1986 inrättades Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Det finns också en nämnd mot diskriminering. Ombudsmannen och nämnden utses av regeringen.

DO skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet. Med etnisk diskriminering avses att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Den 1 maj i år trädde två nya lagar i kraft som gäller DO, lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet och lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Den förstnämnda lagen rör DO:s uppgifter inom arbetslivet och den sistnämnda lagen DO:s uppgifter på andra områden. Regeringen föreslog i prop. 1997/98:177 om ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet¹ att arbetsuppgifterna för DO på andra områden än arbetslivet skulle regleras i en förordning. Vid riksdagsbehandlingen framhölls emellertid i flera motioner att dessa uppgifter i stället borde regleras i lag. Som skäl anfördes bland annat att ombudsmannens ställning blir mer självständig om kompetensområdet lagregleras. Vidare hänvisades till Parisprinciperna. Arbetsmarknadsutskottet uttalade²:

Utskottet kan instämma i flera av de synpunkter som förs fram i motionerna. Enligt utskottets mening finns det skäl som talar för att även arbetsuppgifterna utanför arbetslivet skall regleras i lag. Genom lagreglering blir det en tydligare markering av vilken betydelse de aktiva insatserna mot etnisk diskriminering har. Även om avsikten inte har varit att förändra ombudsmannens arbetsuppgifter eller att på något sätt 'nedgradera' dem skulle det förhållandet att saken regleras förordningsvägen kunna uppfattas på det sättet. En lag bör också allmänt sett få större genomslagskraft än en förordning. En lagreglering betyder också att ändringar av ombudsmannens arbetsuppgifter inte kan genomföras utan att frågan underställs riksdagen.

Vid en samlad bedömning kommer utskottet fram till att DO:s arbetsuppgifter utanför arbetslivet bör regleras i lag. Det bör enligt utskottets mening ske genom en separat lag.

Utskottet utarbetade ett eget lagförslag och riksdagen antog detta.

¹ Se s. 20.

² Se Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1998/99:AU4 s. 74 f.

DO skall enligt lagen om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. DO skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering. DO skall särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering. DO skall också i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet. Slutligen skall DO öva tillsyn över efterlevnaden av lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet i enlighet med bestämmelserna i den lagen.

Lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet har till ändamål att i fråga om arbete, anställningsvillkor och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet (*etnisk mångfald i arbetslivet*). DO skall i första hand försöka få arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i denna lag. DO skall också i övrigt medverka i strävandena att främja etnisk mångfald i arbetslivet.

En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av DO lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn över lagens efterlevnad. En arbetsgivare är vidare skyldig att lämna uppgifter, när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild arbetssökande eller arbetstagarare att få reda på en annan persons meriter. En arbetsgivare får dock inte betungas onödigt genom uppgiftsskyldigheten. Finns särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter. Om arbetsgivaren inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaning, får DO vid vite förelägga arbetsgivaren att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant beslut får överklagas hos Nämnden mot diskriminering. Om en arbetsgivare inte följer lagens föreskrifter om aktiva åtgärder, kan nämnden på framställning av DO utfärda ett vitesföreläggande. Nämndens beslut enligt lagen får inte överklagas.

I en tvist rörande lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet får DO föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbetssökande, om den enskilde går med på det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. DO:s talan förs vid Arbetsdomstolen. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får DO föra talan bara om organisationen inte gör det.

Enligt förordningen (1988:895) med instruktion för Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har ombudsmannen också i uppgift att föreslå

regeringen författningsändringar och andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering.

Riksdagen fastställer DO:s budget och regeringen utfärdar regleringsbrev. Ett effektmål för DO:s del är att förebygga och motverka etnisk diskriminering. För ombudsmannen anges i regleringsbrev olika verksamhetsmål och krav på återrapportering, till exempel att DO skall prioritera insatser som syftar till att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet.

4.7 Handikappombudsmannen (HO)

4.7.1 Utseende och arbetsuppgifter

År 1994 inrättades Handikappombudsmannen (HO). HO ersatte i viss mån Statens handikappråd. HO biträds av ett särskilt råd. Ombudsmannen är rådets ordförande och leder dess verksamhet. Regeringen utser ombudsmannen och rådets övriga ledamöter.

Enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen har HO till uppgift att bevaka frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Målet för ombudsmannens verksamhet skall vara att personer med funktionshinder ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. HO:s verksamhet skall avse uppföljning och utvärdering. HO skall vidare se till att lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder följs och äger även rätt att för en enskild arbetssökande eller arbetstagar föra talan i tvister angående tillämpningen av den lagen. Sistnämnda lag trädde i kraft den 1 maj i år och är till stora delar utformad på samma sätt som den ovan beskrivna lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

HO skall verka för att brister i lagar och andra författningar i fråga om personer med funktionshinder avhjälps. HO skall vidare när det behövs ta initiativ till överläggningar med myndigheter, företag, organisationer och andra i syfte att motverka att personer missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder. HO skall även genom informationsverksamhet och på annat liknande sätt verka för att ingen missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder.

Myndigheter, landsting och kommuner, som har skyldighet att fullgöra uppgifter som rör personer med funktionshinder, skall på HO:s uppmaning lämna uppgifter till ombudsmannen om sin verksamhet. De är också skyldiga att på ombudsmannens uppmaning komma till över-

läggningar med denne. Vad som sagts nu gäller också den som enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen anförtrotts förvaltningsuppgift som rör personer med funktionshinder eller som fått bidrag av staten, landsting eller kommun med skyldighet att främja funktionshindrades intressen.

Lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder har till ändamål att motverka diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Ombudsmannen skall i första hand försöka få arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i denna lag.

En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av HO lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn över lagens efterlevnad. En arbetsgivare är vidare skyldig att lämna uppgifter, när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild arbetssökande eller arbetstagarare att få reda på en annan persons meriter. En arbetsgivare får dock inte betungas onödigt genom uppgiftsskyldigheten. Finns det särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter. Om en arbetsgivare inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaning, får HO vid vite förelägga arbetsgivaren att fullgöra sin skyldighet. HO:s beslut om vitesföreläggande får överklagas hos Nämnden mot diskriminering. Nämndens beslut får inte överklagas.

I en tvist rörande lagen får HO föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Ombudsmannens talan förs vid Arbetsdomstolen. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får HO föra talan bara om organisationen inte gör det.

Enligt förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen skall HO i sin verksamhet upprätthålla kontakter med funktionshindrade personer samt med organisationer, företag, landsting, kommuner, länshandikappråd, kommunala handikappråd och liknande regionala och lokala samarbetsorgan, med övriga ombudsmän mot diskriminering och organisationer på arbetsmarknaden samt med andra myndigheter och andra aktörer vars verksamhet rör personer med funktionshinder. Vidare skall HO följa forsknings- och utvecklingsarbete som berör funktionshindrade personer. I HO:s uppdrag ingår också att regelbundet utvärdera de åtgärder som vidtas för att förverkliga Förenta nationernas standardregler om funktionshindrades rätt till full delaktighet och jämlikhet. HO skall även långsiktigt följa den internationella utvecklingen inom ansvarsområdet och särskilt Europeiska unionens insatser och dess konsekvenser för personer med funktionshinder. Slutligen skall HO genom upplysnings- och informationsverksamhet eller

andra opinionsbildande insatser förmedla den samlade kunskap ombudsmannen får genom sitt bevaknings- och uppföljningsarbete.

Riksdagen fastställer HO:s budget och regeringen utfärdar regleringsbrev. Ett effektmål för HO är att funktionshindrade personers rättigheter och intressen skall beaktas inom samtliga samhällsområden samt att personer med funktionshinder skall uppnå full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Verksamhetsmålen och återrapporteringen i regleringsbreven tar sikte på olika frågor, till exempel ärendehandläggning och information. HO får också särskilda uppdrag.

4.7.2 Översyn av HO

En särskild utredare tillkallades i november 1997 med uppgift att se över och utvärdera HO:s verksamhet (dir. 1997:131). Utredaren skall pröva vilken betydelse ombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet i stort samt bedöma om, och i så fall hur, ombudsmannens roll och arbetsuppgifter bör förändras i något avseende.

Utredaren skall

- utvärdera och bedöma vilka direkta respektive indirekta effekter HO:s arbete med att övervaka funktionshindrade personers rättigheter och intressen har haft för andra myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete med att följa upp och utvärdera detta,
- utvärdera HO:s arbete med att förmedla den samlade kunskapen från sitt bevaknings- och uppföljningsarbete,
- belysa dels de prioriteringar som HO gjort mellan olika arbetsuppgifter, dels hur myndigheten fördelat sina resurser mellan olika verksamhetsområden och arbetsuppgifter,
- utvärdera HO:s juridiska rådgivning och informationsverksamhet,
- kartlägga likheter och olikheter mellan HO:s verksamhet och den verksamhet som bedrivs av andra ombudsmän och om det finns några oklarheter i fördelningen av arbetsuppgifter och ansvarsområden mellan HO och andra ombudsmän.

Mot bakgrund av sina slutsatser i fråga om HO:s verksamhet sedan starten den 1 juli 1994 skall utredaren

- överväga om HO även fortsättningsvis skall ha en övervakande roll
 - genom i första hand uppföljning och utvärdering – när det gäller funktionshindrade personers rättigheter och intressen,
- överväga hur HO i framtiden skall verka för att brister i lagar och andra författningar i fråga om personer med funktionshinder avhjälps,

- pröva om HO skall ha någon roll i EU-samarbetet och hur avgränsningarna i så fall skall se ut gentemot dels Regeringskansliet, dels andra myndigheter i ett sådant samarbete,
- beskriva för- och nackdelar med att HO ges rollen som Sveriges samordningsorgan för handikappfrågor enligt regel nr 17 i Förenta nationernas standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 1999.

4.8 Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO)

Den senaste ombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), inrättades den 1 maj i år. Ombudsmannen utses av regeringen.

Den nye ombudsmannen skall se till att lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning följs. Denna lag är till stora delar utformad på samma sätt som de två andra nya diskrimineringslagarna som redovisats ovan.

Utredningen som föregick den nya lagen föreslog i sitt betänkande Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (SOU 1997:175) att Folkhälsoinstitutet skulle tillvarata de homo- och bisexuellas intressen. Institutet gavs i förslaget en övergripande och samordnande funktion, medan DO fick en rådgivande och processförande roll. Genom att lägga dessa uppgifter på DO skulle man uppnå samordningsfördelar såväl när det gäller kompetens som resurser. I propositionen 1997/98:180 gick regeringen emellertid på en annan linje och föreslog istället att det skulle inrättas en ny ombudsman. Anledningen angavs vara den nya lagens syfte. Förutom att utgöra skydd för den enskilda individen skall lagen enligt propositionen bidra till att på sikt förändra attityderna i samhället på ett sådant sätt att diskriminering på grund av sexuell läggning inte förekommer. För att uppnå båda dessa mål är det enligt regeringens mening nödvändigt att tillsynen över lagens efterlevnad omhänders av en egen ombudsman. I propositionen sägs vidare följande om en eventuell sammanslagning av DO och den nya ombudsmannen³:

Att det medför effektivitetsvinster om resurserna för liknande uppgifter samordnas är uppenbart. En sådan samordning mellan olika ombudsmannafunktioner kan emellertid inte ske utan att dess ef-

³ Se s. 57.

fecker på de olika funktionerna analyseras. Regeringen avser därför att under år 1999 ta initiativ till att ett sådant arbete påbörjas med inriktning att en sammanslagning skall ske av bl.a. dessa två ombudsmannainstitut till en gemensam myndighet. Till dess att resultat av en sådan analys föreligger bör även den nu föreslagna ombudsmannen emellertid utgöra en egen myndighet. Dock bör redan nu den samordning ske att den nya ombudsmannen samverkar med DO i fråga om bl.a. lokaler, telefonväxel m.m.

Lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning har till ändamål att motverka diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Med sexuell läggning avses homosexuell, bisexuell och heterosexuell läggning. HomO skall i första hand försöka få arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i denna lag.

En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av ombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn över lagens efterlevnad. En arbetsgivare är vidare skyldig att lämna uppgifter, när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild arbetssökande eller arbetstagarare att få reda på en annan persons meriter. En arbetsgivare får dock inte betungas onödigt genom uppgiftsskyldigheten. Finns det särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter. Om en arbetsgivare inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaning, får HomO vid vite förelägga arbetsgivaren att fullgöra sin skyldighet. Ett beslut om vitesföreläggande får överklagas hos Nämnden mot diskriminering. Nämndens beslut får inte överklagas.

I en tvist rörande lagen får HomO föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Ombudsmannens talan förs vid Arbetsdomstolen. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får HomO föra talan bara om organisationen inte gör det.

Enligt förordningen (1999:170) med instruktion för Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning skall HomO verka för att diskriminering på grund av sexuell läggning inte förekommer på något område av samhällslivet. HomO skall genom rådgivning och på andra sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering på grund av sexuell läggning kan ta till vara sina rättigheter. Ombudsmannen skall vidare föreslå regeringen författningsändringar och andra åtgärder som kan motverka diskriminering på grund av sexuell läggning. Efter samråd med Folkhälsoinstitutet skall HomO ta initiativ till eller medverka i upplysnings- och informationsverksamhet samt andra opinionsbildande insatser som rör diskriminering på grund av sexuell läggning och följa

forsknings- och utvecklingsarbete som avser sådan diskriminering. HomO skall i sin verksamhet också upprätthålla kontakter med organisationer vars verksamhet rör frågor om sexuell läggning, övriga ombudsmän mot diskriminering och andra myndigheter samt med landsting, kommuner och organisationer på arbetsmarknaden. Slutligen skall HomO följa den internationella utvecklingen inom ansvarsområdet, särskilt utvecklingen inom Europeiska unionen.

4.9 Allmänhetens Pressombudsman (PO)

I samband med redogörelsen för de offentliga ombudsmännen bör också nämnas Allmänhetens Pressombudsman (PO), som dock är ett privat organ. PO är en branschknuten ombudsmannainstitution med uppgift att behandla anmälningar om avvikelser från god publicistisk sed i tidningar och tidskrifter.

PO inrättades år 1969. Syftet var ursprungligen att PO skulle fungera som ett beredningsorgan för Pressens Opinionsnämnd, men PO har efter hand fått rätt att ta egna initiativ. I PO:s beredande funktion ingår att åstadkomma förhandlingslösningar mellan anmälare och tidning. PO finansieras genom Stiftelsen Allmänhetens Pressombudsman.

4.10 Motioner i riksdagen

Under de senaste åren har ett flertal motioner i riksdagen tagit upp frågan om ombudsmännen och deras ställning. Nedan redovisas i korthet några av de senaste motionerna som behandlades av Konstitutionsutskottet i betänkandet 1997/98:KU21.

I motion 1997/98:K215 hemställde Marietta de Pourbaix-Lundin (m) att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att Konsumentombudsmannen (KO), Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Barnombudsmannen (BO) och Handikappombudsmannen (HO) skall sortera under riksdagen. Enligt motionären borde de nämnda ombudsmannainstitutionerna ligga under riksdagen för att de skall kunna verka självständigt och oberoende.

Johan Lönnroth m.fl. (v) hemställde i motion 1997/98:K231 dels att riksdagen hos regeringen begär en utredning om samordning av riksdagens och regeringens ombudsmän (yrkande 1), dels att myndigheter med ombudsmannaansvar bör ligga under riksdagen och att en eventuell ombudsman med ett mer generellt ansvar att granska och utöva tillsyn över diskriminering av olika slag också bör sortera under riksdagen (yrkande 2). Den sistnämnda funktionen borde enligt motionärerna

kunna verka utifrån de lagar om diskriminering som finns. Eventuell ny lagstiftning på området bör läggas till ombudsmannens ansvarsområde.

I motion 1997/98:K236 föreslog Bertil Persson (m) att alla ombudsmän bör överföras till riksdagens ansvarsområde. Enligt motionärens mening är den nuvarande ordningen, innebärande att ombudsmännen med undantag för JO lyder under regeringen, mindre lämplig än en ordning där de står under riksdagens ansvar.

Rose-Marie Frebran och Tuve Skånberg (kd) föreslog i motion 1997/98:K238 att riksdagen hos regeringen begär en utredning av ett samlat och fristående ombudsmannaämbete, Rättighetsombudsmannen (RO). Enligt motionen bör den föreslagna ombudsmannen ha ansvaret för samtliga medborgerliga fri- och rättigheter. Motionärerna hänvisade i detta sammanhang till Europakonventionen för mänskliga rättigheter som gäller som svensk lag sedan år 1995. Mot denna bakgrund anser de att svenska medborgare i sitt eget land bör kunna vända sig till en motsvarighet till kommissionen och domstolen för mänskliga rättigheter inom Europarådet.

I motion 1997/98:K257 föreslog Henrik S Järrel (m) att riksdagen hos regeringen begär en reformering av ombudsmannainstituten. Enligt motionären har behovet ökat av en mera sammanhållen och systematisk kontroll och bevakning av att Europakonventionen och våra egna regelverk inom området mänskliga rättigheter efterlevs. Ett sammanförande av befintliga ombudsmannainstitut bör övervägas liksom frågan om att låta en sådan samlad ombudsmannainstitution sortera under riksdagen.

Juan Fonseca (s) begärde i motion 1997/98:K311 att en gemensam ombudsman för mänskliga rättigheter införs. En gemensam ombudsman skulle ge en annan dignitet och slagkraft åt ämbetet och vara ett sätt att återfå förtroendet från allmänheten och drabbade grupper. Ombudsmannen skulle kunna kopplas till FN:s övriga arbete för bevarande av mänskliga rättigheter. Den lämpligaste formen för den föreslagna ombudsmannen vore enligt motionen att JO lades samman med övriga ombudsmän till en gemensam institution under riksdagen. Som andrahandslösning föreslogs att de sistnämnda ombudsmannainstitutionerna läggs samman.

I motion 1997/98:K508 föreslog Bengt Harding Olson (fp) att en samlad organisation för de medborgerliga fri- och rättigheterna tillskapas som skall ersätta samtliga existerande ombudsmannaorgan och omfatta även planerade sådana (yrkande 1). Vidare föreslogs, som ett alternativ till det nämnda förslaget, att JämO, DO, BO och HO samt eventuellt kommande ombudsmannauppgifter sammanförs till en rättighetsombudsmannamyndighet, varvid riksdagen utser ombudsmännen och dessa ställs under riksdagens ansvar (yrkande 2). I motionen anför-

des också att många positiva resultat skulle uppnås om samtliga ombudsmannafunktioner ställs under riksdagens ansvar: att ombudsmännens självständighet och oberoende garanteras, att ombudsmannainstitutet stärks i fråga om funktionen att garantera den enskildes och olika gruppers rättigheter och att rättssäkerheten för den enskilde stärks (yrkande 3). Enligt motionären bör den föreslagna ombudsmannaorganisationen bedriva en bred och även lokalt förankrad verksamhet, varvid samverkan bör ske med kommunerna under centralt ansvar (yrkande 4).

Det finns ytterligare motioner i riksdagen som handlar om ombudsmännen, men dessa har flyttats över till nästa riksmöte, till exempel motionerna 1998/99:K205, K288, K299, K318 och K336.

I motion 1998/99:K205 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att KO, JämO, DO, BO och HO skall sortera under riksdagen.

Bertil Persson (m) anför i motion 1998/99:K288 att alla offentliga ombudsmän bör väljas av riksdagen och ävenledes granskas av Riksdagens revisorer.

I motion 1998/99:K299 av Per Lager m.fl. (mp) hemställs att samtliga ombudsmän skall sortera under riksdagen och att frågan om en gemensam ombudsman för mänskliga rättigheter bör utredas.

Ingvar Svensson m.fl. (kd) anför i motion 1998/99:K318 att en parlamentarisk utredning bör tillsättas med uppgift att utreda ombudsmanämbetena.

Motionen 1998/99:K336 av Mikael Odenberg m.fl. (m) behandlar frågan om en sammanslagning av vissa av de tematiska ombudsmännen och huvudmannskapet för dessa.

4.11 Utskottsuttalanden om ombudsmännen

4.11.1 Konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet (KU) har vid flera tillfällen behandlat förslag i motioner om bland annat tillskapande av en rättighetsombudsman (bet. 1992/93:KU2, 1995/96:KU5, 1996/97:KU24). I de två sistnämnda betänkandena har utskottet bland annat framhållit den särställning som Riksdagens ombudsmän har. Utskottet har inte funnit anledning att ifrågasätta JO:s ställning och verksamhet. Utskottet har vidare uttalat att det kan finnas anledning att diskutera de ombudsmannaorgan som är underställda regeringen. Utskottet har i detta sammanhang uttalat sin förståelse för de farhågor som framförts om att ombudsmannafunktionen kan tunnas ut, om alltför många olika ombudsmän inrättas, och att alltför många specialiserade ombudsmän medför risk för att vissa grupper kan falla mellan de olika ombudsmännens verksamheter. Utskottet har också utgått från att regeringen är medveten om dessa synpunkter och fortlöpande prövar organisationen av den verksamhet som de regeringen underställda ombudsmännen bedriver.

Nedan återges KU:s bedömning i betänkandet 1997/98:KU21 där ombudsmannafrågorna senast behandlats. Efter en kort beskrivning av gällande rätt uttalade utskottet följande:

Som framgått av vad som redovisats i det föregående har Riksdagens ombudsmän (JO) en formell ställning och ett uppdrag som skiljer sig från de övriga ombudsmannafunktioner som lyder under regeringen. JO-institutionen vilar i grundläggande hänseende på bestämmelser i grundlagen medan övriga ombudsmannafunktioner regleras i allmän lag. JO:s uppgift är i främsta rummet att vara en kontrollinstans gentemot myndigheterna. KO:s, JämO:s, BO:s och HO:s uppgift är närmast att implementera och/eller följa upp viss lagstiftning på enskilda politikområden eller att allmänt främja utvecklingen på dessa områden.

När det gäller bedömningen av förslagen i här aktuella motioner vill utskottet inledningsvis erinra om sina tidigare uttalanden med innebörd dels att det inte finns anledning att ifrågasätta JO:s ställning och uppgifter, dels att det kan finnas anledning att diskutera de ombudsmannaorgan som lyder under regeringen och att utskottet utgår från att regeringen fortlöpande prövar dessa organs verksamhet. Utskottet anser vidare att det kan finnas problem som har att göra med mångfalden av ombudsmannaorgan och en därav följande svårighet att överblicka området, hålla isär de olika institutionerna etc. Ett konkret skäl att nu se över de under regeringen lydande ombudsmannaorganen är de förslag som utredningarna EDA, SEDA

och FUDA nyligen lagt fram⁴. Enligt utskottets mening bör regeringen överväga en sådan utredning vid den fortsatta behandlingen av dessa förslag. I avvaktan på regeringens överväganden i denna del finner utskottet ingen anledning att nu föreslå att de olika ombudsmannaämbetena organisatoriskt bör samlas under riksdagen eller samordnas på annat sätt (mot. 1997/98:K215, K231, K236, K257, K311 och K508 yrkandena 2 och 3). Utskottet är inte heller berett att föreslå att en utredning av ett samlat och fristående ombudsmannaämbete för medborgerliga fri- och rättigheter kommer till stånd, vilket föreslås i motion 1997/98:K238. Liknande synpunkter framförs i motion 1997/98:K508 yrkande 1. Samtliga nämnda motioner avstyrks. Utskottet har nyligen avstyrkt en motion med samma innebörd som motion 1997/98:K508 yrkande 4 angående en lokal anknytning till JO-ämbetet (bet. 1997/98:KU4) och finner ingen anledning att nu inta en annan ståndpunkt, varför motionen avstyrks.

Riksdagen hade ingen erinran mot utskottets uttalande.

4.11.2 Socialförsäkringsutskottet

I samband med inrättandet av Integrationsverket föreslog regeringen att DO skulle inordnas i den nya myndigheten. Socialförsäkringsutskottet (SfU) ansåg dock inte att frågan om självständighet var tillräckligt utredd utan menade att DO:s roll först borde ses över. Utskottet uttalade vidare att regeringen skulle avvakta resultatet av den översyn av lagen mot etnisk diskriminering som då pågick före sina överväganden om framtida organisering och samordning av DO:s uppgifter (1997/98:SfU6).

4.11.3 Arbetsmarknadsutskottet

När propositionerna om de tre nya diskrimineringslagarna behandlades i Arbetsmarknadsutskottet (1998/99:AU4) förekom ett flertal motioner om en på ena eller andra sättet ökad samordning av lagstiftningen mot diskriminering eller tillsynen av lagstiftningens tillämpning. Socialförsäkringsutskottet och Socialutskottet uttalade sig båda i sina yttranden för en samordning. Arbetsmarknadsutskottet ansåg också att en samordning borde övervägas och avsåg då i första hand lagstiftningen mot etnisk diskriminering, diskriminering på grund av funktionshinder och

⁴ EDA – Utredningen om översyn av lagen mot etnisk diskriminering, SEDA – Utredningen mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning och FUDA – Utredningen mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder, *utredningens anm.*

diskriminering på grund av sexuell läggning. Utskottet ansåg att lagarna bör verka under någon tid innan en utredning får uppdraget att överväga möjligheterna till samordning. Utskottet utgick från att ett sådant utredningsarbete kommer att sättas i gång på lite sikt. Eftersom frågan om ombudsmännen och deras roll och frågan om en eventuell samordning av ombudsmannainstitutionerna har ett naturligt samband med lagstiftningsfrågan utgick utskottet från att även den saken kommer att ingå i en framtida utredning.

4.12 Likheter och olikheter mellan ombudsmännen

I utredningens uppdrag ingår att beskriva likheter och olikheter mellan BO:s roll och arbetssätt och andra statliga ombudsmäns. Av vad som redan sagts om ombudsmännen i detta avsnitt framgår att det föreligger stora likheter men också vissa grundläggande olikheter mellan dem.

Huvudmannaskapet

Av ombudsmännen intar JO på skilda sätt en särställning i förhållande till framför allt de tematiska ombudsmännen, det vill säga KO, JämO, DO, HO, BO och HomO. En viktig skillnad avser huvudmannaskapet.

JO är en myndighet under riksdagen och utövar en del av riksdagens kontrollmakt, medan samtliga övriga myndigheter med ombudsman-nafunktion – JK, KO, JämO, DO, HO, BO och HomO – lyder under regeringen.

Författningens form

Även när det gäller formen för den författning som styr de olika ombudsmännens verksamhet skiljer sig JO från de tematiska ombudsmännen. JO:s verksamhet regleras i regeringsformen och i en lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

De tematiska ombudsmännens verksamhet däremot regleras dels av vanliga lagar, dels av förordningar med instruktion för respektive ombudsman. För KO:s del ingår motsvarande instruktion i förordningen med instruktion för Konsumentverket.

JK intar en mellanställning. Myndigheten omnämns i regeringsformen. Därutöver finns särskilda bestämmelser om JK:s arbete såväl i vanlig lag som i en förordning avseende verksamheten.

Mänskliga rättigheter

De tematiska ombudsmännen har i viss mån olika utgångspunkter i relation till mänskliga rättigheter. JämO:s, DO:s, HO:s och HomO:s uppdrag tar sin utgångspunkt i icke-diskrimineringsprincipen, och arbetet är inriktat på att motverka diskriminering inom respektive ombudsmans område.

Härutöver skall HO, liksom BO, tillvarata en särskild grupps rättigheter och intressen. HO skall bevaka funktionshindrades intressen utifrån FN:s standardregler, som innehåller bestämmelser för att tillförsäkra funktionshindrade människor delaktighet och jämlikhet i samhället. BO har barnkonventionen som bas, en konvention som innehåller såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Arbetsuppgifterna

JO och JK sysslar med strikt juridisk tillsyn av efterlevnaden av lagar och andra författningar. Deras arbete är inriktat på enskilda ärenden. Utöver tillsynsarbetet skall JK tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter.

JämO:s, DO:s, HO:s, BO:s och HomO:s arbete kan däremot i första hand sägas vara att bidra till genomförandet av viss lagstiftning och till förverkligandet av förpliktelser enligt internationella rättighetsinstrument genom till exempel opinionsbildning, rådgivning och upplysningsverksamhet. Härtill kommer att dessa ombudsmän skall bevaka utvecklingen på sitt område, både nationellt – inte minst i fråga om lagstiftningens tillämpning – och internationellt.

KO, JämO, DO, HO och HomO arbetar också med enskilda ärenden. BO är ensam om att inte ha några sådana ärenden.

Opinionsbildning

En avgörande skillnad mellan å ena sidan JO och JK och å andra sidan de tematiska ombudsmännen är att de senare arbetar med policyfrågor. De skall alla främja utvecklingen på sitt område. Till exempel skall DO arbeta med opinionsbildning mot etnisk diskriminering och JämO medverka i strävandena att främja jämställdhet. Vidare skall HO på olika sätt aktivt försöka förmå myndigheter och andra att beakta och respektera funktionshindrades rättigheter och intressen, och BO skall ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda barns och ungdomars rättigheter och intressen. Slutligen skall HomO bidra till att förändra atti-

tyderna i samhället på ett sådant sätt att diskriminering på grund av sexuell läggning inte förekommer.

Rättsliga befogenheter

De rättsliga befogenheter som står ombudsmännen till buds för att de skall kunna genomföra sina uppdrag skiljer sig åt.

JO och JK har till exempel rätt att utfärda vitesförelägganden. De får också väcka åtal.

KO, JämO, DO, HO och HomO får också utfärda vitesförelägganden. Härutöver får de föra talan i domstol. HO har vidare en uttrycklig rätt att kalla olika organ till överläggningar.

BO har däremot inga rättsliga befogenheter.

Rapporteringskyldighet

JO skall årligen tillstålla riksdagen en ämbetsberättelse.

Ombudsmännen under regeringen har samma skyldighet som alla myndigheter under regeringen att årligen lämna en årsredovisning till huvudmannen. Härutöver är HO och BO är skyldiga att varje år lämna en särskild rapport till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående kalenderåret.

5 Barnombudsmannen 1993–1999

Utredningens uppdrag har varit att göra en utvärdering av det arbete som Barnombudsmannen har bedrivit under sina sex verksamhetsår. I uppdraget har ingått att bedöma Barnombudsmannens utåtriktade informationsverksamhet samt kunskapsinsamling om barns och ungdomars situation. Utredningen har också haft att särskilt granska hur Barnombudsmannens årsrapporter utformats och vilka konkreta resultat de har givit. Syftet med utvärderingen är att belysa vilken roll Barnombudsmannen har spelat för utvecklingen inom barnområdet.

Utredningen har i sin granskning av Barnombudsmannens verksamhet lagt tyngdpunkten på mer övergripande frågor som rör mandatet och verksamhetens inriktning. Utredningen har sålunda inte granskat Barnombudsmannens prioriteringar i det löpande arbetet. Inte heller har Barnombudsmannens ställningstaganden i olika frågor värderats.

Utredningens grundläggande hållning till ombudsmannaämbetet är att det i stor utsträckning är ett uppdrag som präglas av den person som innehar ämbetet. Ombudsmannen har stort utrymme att påverka verksamheten, vilken sålunda ges en profil utifrån ombudsmannens egen erfarenhet och personliga omdöme. Så bör det också enligt utredningens mening vara och utredningen har därför avstått ifrån att i sak bedöma Barnombudsmannens val och ställningstaganden i det löpande arbetet.

5.1 Utredningens underlag för bedömning

För att få underlag för att bedöma Barnombudsmannens insatser har utredningen genomfört två enkätundersökningar. En enkät (bilaga 2) har skickats ut till samtliga länsstyrelser och ett urval myndigheter och organisationer med anknytning till Barnombudsmannens verksamhet. Totalt har 58 av 64 utskickade enkäter inkommit. Samtliga länsstyrelser har besvarat enkäten.

I enkäten ställs bland annat frågor om vilken betydelse Barnombudsmannen har haft för myndighetens/organisationens ansvarsområde, den eventuella nyttan av Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande verksamhet, eventuella gränsdragningsproblem samt frå-

gor om samverkan och samarbete. Utredningens avsikt har inte varit att göra några statistiska bearbetningar av dessa enkätsvar. Frågorna var formulerade på ett sådant sätt att svaren inte på något enkelt sätt har gått att översätta i tabeller. Däremot har en kvalitativ bearbetning gjorts i den meningen att de synpunkter, reflektioner och åsikter som förts fram i enkäterna har sammanställts och behandlats i utredningen. Enkätsvaren har också legat till grund för ytterligare kontakter med vissa myndigheter, bland andra Ungdomsstyrelsen, Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet.

En annan enkät har skickats ut till ett urval kommuner (bilaga 3). Samtliga landets 25 storstadskommuner har ingått i undersökningen medan ett urval av var femte mellanstor och mindre kommun har gjorts. Totalt har 91 enkäter skickats ut. 80 kommuner har besvarat enkäten. Dessa svar har bearbetats av Statistiska centralbyrån. Avsikten med kommunenkäten var att få en bild av i vilken mån kommunerna känner till och har haft användning för Barnombudsmannens handbok för kommuner och landsting samt årsrapporter, i vilken mån kommunerna har haft någon kontakt med Barnombudsmannen och om Barnombudsmannens verksamhet bidragit till att påverka kommunernas beslut i någon fråga. För att få en fördjupad bild av kommunernas arbete med att förverkliga barnkonventionen och synpunkter på Barnombudsmannens arbete har besök gjorts hos fem kommuner: Gävle, Kalmar, Skövde, Trollhättan och Växjö.

För att få ytterligare underlag för bedömning av Barnombudsmannens verksamhet har två hearingar med frivilliga, ideella och fackliga organisationer hållits, med elva organisationer vid vardera hearing (se bilaga 4). De inbjudna organisationerna ombads också att skicka in skriftliga synpunkter på Barnombudsmannens hittillsvarande verksamhet, eventuell samverkan med Barnombudsmannen och på vilket sätt Barnombudsmannen delges organisationernas erfarenheter av arbete med barn och ungdomar. Totalt har 25 skriftliga yttranden från organisationer inkommit till utredningen, varav sju yttranden från organisationer som inte hade möjlighet att närvara vid något av de två tillfällena. Till utredningen har också Nätverket för barnkonventionen som består av ett 50-tal organisationer inkommit med skriftliga synpunkter.

Till utredningen har vidare en referensgrupp, bestående av ungdomar i 15–16 års åldern, varit knuten. Referensgruppen, som genomfört egna undersökningar på sina respektive skolor, har framför allt arbetat med frågor som rör barns och ungdomars kännedom om Barnombudsmannen samt Barnombudsmannens möjligheter att nå ut med information till och inhämta synpunkter från barn och ungdomar själva (bilaga 5).

Inte minst har Barnombudsmannens egna erfarenheter under de sex år som myndigheten verkat utgjort ett viktigt underlag i översynsarbetet. Samtliga anställda, såväl fast anställda som projektanställda på Barnombudsmannens kansli har intervjuats. Utöver detta har Barnombudsmannens publikationer, undersökningar och årsrapporter granskats.

Utifrån enkätsvar, hearingar, intervjuer, referensgruppens arbete, undersökningar och faktamaterial har utredningen kunnat urskilja vissa gemensamma mönster, återkommande synpunkter, men även vissa särskiljande drag som har kommit att ligga till grund för utredningens allmänna utgångspunkter och bedömning av Barnombudsmannens roll i utvecklingen på barnområdet.

5.2 Information och opinionsbildning

Med barnkonventionen som värderingsgrund och basdokument är Barnombudsmannens uppgift att sprida och hävda barnperspektivet på olika nivåer i samhället. En stor del av Barnombudsmannens arbete kan således, mot den bakgrunden, betecknas som samhällsinformation. Den informationsutredning som lade fram sitt huvudbetänkande 1969 angav två centrala uppgifter för samhällsinformation; att öka medborgarnas möjligheter att påverka samhällsutvecklingen och att förmedla kunskaper om rättigheter och skyldigheter. Samhällsinformationens syfte är, enligt utredningen, att styra utvecklingen i rätt riktning¹.

Samhällsinformation inskränker sig därmed inte till att förmedla "neutrala" kunskaper. Genom kunskapsförmedling skall medborgarnas värderingar och beteenden förändras eller förstärkas. Det yttersta syftet är att vidga och fördjupa demokratin. Tanken är att det är informationen som sådan som skall vara ett medel för att styra utvecklingen på olika samhällsområden. Informationen skall med andra ord "på egen hand" – utan andra styrmedel – förändra förhållanden i samhället, genom att den ger upphov till olika förändringsreaktioner hos mottagarna av informationen. Det innebär att information betraktas som ett styrmedel, jämförbart med andra – administrativa och ekonomiska – styrmedel.

Samhällsinformation bygger på antagandet att ökad kunskap på sikt leder till förändringar av något slag. Insatserna utgår ifrån en kedja av händelser som i Barnombudsmannens fall skulle kunna beskrivas så här: Information och opinionsbildning riktas till politiker och beslutsfattare och professionella som arbetar med barn och ungdomar. Dessa får genom Barnombudsmannens information ökad kunskap om barnkonventionen, om barns och ungdomars villkor. Målgruppen agerar

¹ Vidgad samhällsinformation (SOU 1969:48), s. 8.

sedan utifrån denna nya kunskap och vidtar åtgärder som i slutänden förändrar villkoren för barn och ungdomar.

Det finns två centrala problem med att utvärdera effekterna av samhällsinformation. Inför uppgiften att utvärdera Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande verksamhet har utredningen ställts inför samma problem som andra utvärderingar av samhällsinformation².

Det ena problemet brukar kallas "resultatproblemet". Eftersom målen för samhällsinformationen ofta är svårdefinierade (som i Barnombudsmannens fall att förbättra barns och ungdomars villkor) uppstår svårigheter att mäta om några förändringar överhuvud taget har uppstått. Det andra problemet brukar kallas "sambandsproblemet". Även om förändringar kan fastställas så är det svårt att bedöma om det finns ett samband mellan förändringen och den samhällsinformation som gått ut. Är med andra ord de förändringar som kan konstateras ett resultat av Barnombudsmannens verksamhet eller finns andra tänkbara förklaringar till utvecklingen? De förändringar av barns och ungdomars villkor som kommer till stånd är oftast resultat av en lång process där flera olika aktörer och flera samverkande insatser och andra faktorer bidrar till utvecklingen³.

Det är därför svårt, för att inte säga omöjligt, att bevisa att Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande verksamhet i allmänhet har ett direkt samband med åtgärder som under de senaste sex åren har vidtagits för barn och ungdomar eller i hur hög grad. Ofta får utvärderingar av denna typ av samhällsinformation begränsas till att utvärdera delar av den tänkta händelsekedjan.

Den första frågan blir då om Barnombudsmannens information om barnkonventionen och om barns villkor överhuvud taget har nått ut till målgrupperna. *Har informationen nått de avsedda mottagarna?* Den andra frågan blir om målgruppernas kunskaper har påverkats. *Har medvetenheten om barn och ungdomar fördjupats i samhället på grund av Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande arbete?*

² Se till exempel Informationskampanjen om HIV/AIDS – samhällsinformation som styrmedel (Riksrevisionsverket 1989); Aktion mot alkohol och narkotika 1989–1991, Nordiska Hälsovårdshögskolan, 1992.

³ Furubo, J.E. Att utvärdera statlig styrning (Riksrevisionsverket) 1986.

5.2.1 Har Barnombudsmannens information nått ut?

Ett sätt att kvantitativt mäta om Barnombudsmannen nått ut är att undersöka hur många människor som känner till myndigheten. I vilken mån Barnombudsmannen som begrepp är känd bland politiker, allmänhet och inte minst bland barn och ungdomar själva kan ses som en effekt som har sin grund i de insatser som gjorts av Barnombudsmannen.

På uppdrag av Barnombudsmannen genomfördes våren 1997 en SKOP-undersökning om i vilken mån barn, ungdomar, föräldrar, beslutsfattare inom stat, kommun och landsting kände till Barnombudsmannen. Undersökningen visade att två av fem barn och ungdomar (41 procent) hade hört talas om Barnombudsmannen. Frågor ställda till allmänheten (1 000 vuxna personer ingick i undersökningen) visade att tre av fem svenskar, 60 procent, uppgav att de kände till Barnombudsmannen. Intervjuerna med beslutsfattare, centralt placerade i rikstäckande organisationer, i kommuner och landsting, i statliga myndigheter samt i Regeringskansliet och riksdagens utskott, visade att 91 procent kände till Barnombudsmannens arbete. Av dem uppgav 80 procent att de hade stort eller ganska stort förtroende för Barnombudsmannen. Att Barnombudsmannen absolut behövs för att stärka barns och ungdomars ställning i samhället ansåg 65 procent.

Att över 90 procent av beslutsfattarna känner till Barnombudsmannen tolkar utredningen som att Barnombudsmannen genom sina insatser har lyckats med att nå den målgruppen. Eftersom allmänheten i första hand har nåtts via media och 60 procent av svenskarna kände till Barnombudsmannen har uppenbarligen Barnombudsmannens framträdande i media fått ett genomslag. Undersökningen visar vidare att 41 procent av barn och ungdomar känner till Barnombudsmannen vilket sannolikt beror på att Barnombudsmannens insatser under de sex åren framför allt har riktats till politiker och beslutsfattare.

Eftersom innehållet i Barnombudsmannens verksamhet baseras på barnkonventionen och Barnombudsmannen har till uppgift att sprida kunskap om denna kan också kunskaperna om konventionen ge en bild av Barnombudsmannens insatser. Den ovan nämnda SKOP-undersökningen visade att 65 procent i åldern mellan 18 och 74 kände till barnkonventionen. Av samma undersökning framgår också att det fanns ett starkt samband mellan att känna till barnkonventionen och att känna till Barnombudsmannen. Bland dem som kände till Barnombudsmannen uppgav tre av fyra att de också kände till barnkonventionen.

Samma undersökning visade att över 90 procent av beslutsfattarna kände till barnkonventionen. Kunskapen om innehållet i barnkonventionen varierade, men nästan alla kunde spontant nämna några viktiga punkter. De flesta hade fäst avseende vid barns och ungas rätt att påverka beslut som rör just barn och unga. Även barn och ungdomar

själva tillfrågades om sina kunskaper om barnkonventionen. Det visade sig att inte fullt hälften av alla barn och ungdomar mellan 10 och 18 år hade hört talas om barnkonventionen. Kunskaperna var något bättre hos de äldre ungdomarna.

Den slutsats som kan dras utifrån denna undersökning är att information om barnkonventionen uppenbarligen har nått ut, både till politiker och beslutsfattare men i mindre utsträckning till barn och ungdomar själva. Barnkonventionen torde vara den mest kända FN-konvention som Sverige har ratificerat. Detta säger dock inte så mycket om i vilken utsträckning det är just Barnombudsmannens informationsinsatser som har åstadkommit att barnkonventionen blivit allmänt känd, eftersom Barnombudsmannen inte är ensam om att sprida information om barnkonventionen. En omfattande informationsverksamhet bedrivs också av frivilligorganisationer.

I utredningens enkätundersökning till myndigheter ställdes frågan om vilken betydelse Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande verksamhet har haft för myndigheternas verksamhet. Samma fråga ställdes till frivilligorganisationerna. Av svaren ges en bild av Barnombudsmannens informationsverksamhet såsom den uppfattas av myndigheter och organisationer.

Enkätundersökningen visar att Barnombudsmannen generellt sett ses som en viktig kunskapskälla. I detta sammanhang nämns särskilt statistikboken Upp till 18, om vilken till exempel Folkhälsoinstitutet skriver att "barns hälsa är dåligt dokumenterad, därför är Barnombudsmannens rapport Upp till 18 viktig. Den ger en god bild av barns levnadsförhållanden och är lättfattlig. Rapporten innehåller information som för Folkhälsoinstitutet är användbar i olika sammanhang". Socialstyrelsen uppskattar Barnombudsmannens olika skrifter "i mycket hög grad och dessa används också i det direkta arbetet och som hänvisningslitteratur när det gäller frågor inom barnområdet".

Även handboken *Ett steg framåt* omnämns i flera enkätsvar. Länsstyrelsen i Västmanlands län skriver till exempel att handboken "har haft stor betydelse i Länsstyrelsens tillsynsarbete enligt Socialtjänstlagen och då framförallt för att lyfta frågorna kring barnkonventionen och barnperspektivet inom kommunernas socialtjänst". Vidare är Barnombudsmannens årsrapporter till regeringen uppskattade och fyller en viktig funktion, framför allt genom att de ger en aktuell översiktssbild av barns och ungdomars situation.

I enkäten till kommunerna ställdes bland annat frågan i vilken utsträckning kommunerna hade haft användning av handboken *Ett steg framåt* samt av Barnombudsmannens två kommunundersökningar, *På spaning efter barnkonventionen* och *Spaningen efter barnkonventionen* går vidare. 41 procent av kommunerna uppger att handboken för kom-

muner och landsting varit ”mycket användbar” eller ”till viss del användbar”. 52 procent av kommunerna känner inte till publikationen. Andelen kommuner som inte känner till de två kommunundersökningarna är 56 respektive 61 procent. Svaren på utredningens enkät visar vidare att det föreligger en betydande skillnad mellan storstadskommuner å ena sidan och mindre kommuner å den andra. Till exempel svarar 63 procent av storstadskommunerna att handboken *Ett steg framåt* varit användbar medan 17 procent av de mindre kommunerna svarar detsamma.

I stort sett samtliga frivilligorganisationer gav uttryck för uppskattning av Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande verksamhet. Även organisationerna nämnde särskilt statistikboken *Upp till 18* och handboken för kommuner och landsting. Vissa organisationer betonade särskilt Barnombudsmannens kommunundersökningar som uppgavs ha varit till stor nytta för organisationernas lokala arbete i kommunerna.

5.2.2 Har kunskaperna om barn fördjupats?

De flesta myndigheter har i sina enkätsvar framhållit att Barnombudsmannen genom sin informations- och opinionsbildande verksamhet har bidragit till att skapa en helhetsbild av barn och ungdomar på en generell nivå. Genom att samla och sammanställa information och sakkunskap från olika sektorsmyndigheter har Barnombudsmannen lyft fram barns och ungdomars hela livssituation.

Av enkätsvaren framgår vidare att en sådan helhetsbild av barn har varit betydelsefull för flera myndigheters verksamhet. På frågan vilken betydelse Barnombudsmannen har haft för myndighetens respektive organisationens ansvarsområde svarar flertalet att Barnombudsmannen har haft betydelse framför allt genom att förmedla ett helhetsperspektiv och sprida information om barns och ungdomars rättigheter. Ett fåtal myndigheter och organisationer svarar att Barnombudsmannen inte har haft någon betydelse för deras verksamhet.

Folkhälsoinstitutet skriver till exempel att "funktionen är viktig och banar väg för barnen i folkhälsoarbetet då Barnombudsmannen är den enda myndighet som uteslutande ägnar sig enbart åt barnen och har ett helhetsperspektiv i synen på barn och ungdom. Speciellt värdefullt är det för de yngre barnen att en myndighet bevakar deras intressen eftersom både Statens Skolverk och Ungdomsstyrelsen ägnar sig åt äldre barn och ungdomar". Statens Skolverk ser också Barnombudsmannens helhetsperspektiv som en tillgång och skriver i enkätsvaret att "den kompetens och de andra perspektiv på skolfrågor som Barnombudsmannen kan tillföra är naturligtvis betydelsefull".

Statens Nämnd för Internationella Adoptionsfrågor (NIA) framhåller att Barnombudsmannens insatser med att sprida information om barnkonventionen rent allmänt och att fokusera på barnets rättigheter är av betydelse för NIA:s verksamhet. Barnombudsmannens informationsverksamhet har bidragit till att kunskaper om barns rättigheter blivit mer uppmärksammade av en bred allmänhet, men också hos yrkesgrupper som är speciellt inblandade i arbetet med internationella adoptioner, till exempel socialsekreterare, förtroendevalda i kommunerna och socialkonsulenter.

Över hälften av landets länsstyrelser betonar vikten av att det finns en instans med uppdrag att se till helheten över de myndighetsgränser som finns i dag mellan skola, socialtjänst och sjukvård. Länsstyrelserna framhåller att den helhetsbild av barns situation som förmedlas av Barnombudsmannen utgör en tillgång i tillsynsarbetet. Länsstyrelsen i Jämtlands län skriver till exempel att Barnombudsmannen har varit ett stöd och en resurs i arbetet med att stödja ett barnperspektiv i landstinget och kommunernas hela verksamhet – ej bara den sociala sidan. Länsstyrelsen i Östergötlands län skriver att Barnombudsmannens arbete med att lyfta fram barnets rättigheter och barnkonventionen har haft betydelse för den regionala tillsynsmyndighetens arbete med dessa frågor.

Flertalet frivilligorganisationer framhåller också i sina yttranden att Barnombudsmannen bidragit till att lyfta fram och synliggöra barn i samhället. En självständig instans med uppgift att enbart arbeta med barn och ungdomar behövs i samhället, betonas av ett flertal. Svenska Barnläkarföreningen skriver att "det känns väsentligt med en barnfrämjande verksamhet som står fri från andra myndigheter".

I enkätmaterialet ges några kommentarer som belyser den påverkans effekt Barnombudsmannens insatser kan ha haft på andra myndigheters arbete. Statens Skolverk skriver att samverkan med Barnombudsmannen har givit Skolverket nya kunskaper vilket också kan ha påverkat verkets resultat och förslag.

Domstolsverket skriver i sitt enkätsvar att det är utomordentligt svårt att ange vilken effekt Barnombudsmannens arbete har haft på Domstolsverkets ansvarsområde. "Det torde emellertid kunna konstateras att Barnombudsmannens arbete med bevakning av barns rättigheter och av att det svenska regelverket överensstämmer med barnkonventionen har haft inte ringa indirekt betydelse för domstolarnas arbete. Obestridligt är också att Barnombudsmannens arbete tjänat som inspirationskälla till vidareutbildning av domstolspersonal i Domstolsverkets regi. Vidare kan Barnombudsmannens agerande i enskilda ärenden naturligen i sin förlängning påverka arbetet vid enskilda myndigheter inom Domstolsverkets verksamhetsområde".

Till kommunerna ställdes frågan om Barnombudsmannens verksamhet bidragit till att påverka kommunens beslut i någon fråga. Av storstadskommunerna svarade 50 procent ja medan samma andel för de mindre kommunerna var 21 procent. Kommunerna ombads också ge exempel på sådana frågor som bedöms ha påverkats av Barnombudsmannen. ”Barnombudsmannens verksamhet har bidragit till att förstärka medvetenheten om barnkonventionen hos såväl förtroendevalda som tjänstemän och allmänhet. Detta har sannolikt indirekt påverkat även kommunala beslut”, skriver till exempel en kommun. En annan skriver att ”Barnombudsmannens rapporter och uttalanden i olika frågor har använts som informations- och påtryckningsmedel för att förmå kommunfullmäktige att fatta beslut om en barn- och ungdomspolitisk handlingplan”. Andra exempel är att barnkonventionen blivit mer tydlig, att barnperspektivet tydliggjorts, att enskilda politiker inspirerats och att Barnombudsmannen bidragit till beslut om att barn till arbetslösa föräldrar skall ha rätt till barnomsorg.

5.3 Kunskapsinsamling

I utredningens uppdrag har också ingått att belysa Barnombudsmannens kunskapsinsamling, det vill säga hur information om barn och ungdomar ”tas in” av ombudsmannen för att få underlag till ställningstaganden och bedömningar. För att kunna fullgöra sin uppgift som företrädare för barn och ungdomar krävs att Barnombudsmannen har en gedigen kunskap om barns och ungdomars situation och behov i olika åldrar. Sådan information måste Barnombudsmannen söka från flera olika håll.

Utredningens bedömning av Barnombudsmannens roll i statistikarbete och möjligheter att följa forsknings- och utvecklingsarbete som rör barn och ungdomar behandlas i kapitel 9. I detta avsnitt görs en bedömning av Barnombudsmannens kunskapshämtning genom kontakter och samverkan med myndigheter och frivilligorganisationer samt ombudsmannens kontakter med barn och ungdomar själva.

5.3.1 Samverkan med andra

Ett sätt att indirekt få kunskap om barns och ungdomars villkor är genom kontakter med andra, med organisationer och myndigheter som arbetar med barnfrågor. Sådana kontakter har Barnombudsmannen bland annat genom egna nätverk och genom att delta i samverkansgrupper som organiserats av andra.

Enligt sin instruktion har Barnombudsmannen ett myndighetsansvar för området barns och ungas säkerhet. Detta arbete har framför allt skett genom de två nätverken, Barns och ungas säkerhet (BUS) och Barn, ungdom och byggd miljö i vilka en rad myndigheter och organisationer ingår.

Flertalet av dessa myndigheter och organisationer ingick i utredningens enkätundersökning som tydligt visar att det erfarenhetsutbyte som sker inom dessa nätverk fyller en viktig funktion i arbetet med barns och ungas säkerhet. Barnombudsmannen uppfattas generellt sett som ett stöd och en kunskapskälla i detta arbete. Vägverket skriver till exempel i sitt enkätsvar att Barnombudsmannen har fungerat som samtalspartner och stöd i arbetet med att anlägga ett barnperspektiv på vägtransportsystemet: ”Genom att delta i Barnombudsmannens nätverk har Vägverket fått viktig information, kunnat presentera och få synpunkter på sin verksamhet. Värdefulla kontakter med forskare, experter och representanter för myndigheter och organisationer har etablerats i dessa sammanhang”.

En rad myndigheter och organisationer uppger vidare att de har användning av Barnombudsmannens kanaler för informationspridning. Genom Barnombudsmannens mediakontakter och i övrigt breda kontaktnät kan både myndigheter och organisationer sprida information om sin egen verksamhet. Genom att delta i Barnombudsmannens pressseminarier har till exempel Konsumentverket ”fått ökade möjligheter att nå ut med information om barns rätt till en säker boendemiljö”. I enkätsvaren påtalas dock framför allt vikten av att det finns en myndighet som har ett uttalat ansvar för barns och ungdomars säkerhet.

Även Barnombudsmannens nätverk kring barns och ungas villkor omnämns i några enkätsvar. I detta nätverk ingår centrala myndigheter med sektorsansvar för olika barnfrågor och arbetet är en del i det regeringsuppdrag som Barnombudsmannen har att hålla samman olika typer av sektorsövergripande uppföljningsstudier om barns och ungas villkor.

I enkäten till myndigheter och organisationer ingick också frågan om det finns formella eller informella hinder för samverkan med Barnombudsmannen. I stort sett samtliga svarar att sådana inte finns. Statens Invandrarverk framhåller dock att utlänningssekretessen i 7 kap. 14 § sekretesslagen kan innebära formella hinder för samverkan som rör ärenden enligt utlänningslagen. Statens institutionsstyrelse tar upp att förebyggande arbete inte ingår i Institutionsstyrelsens kärnverksamhet, vilket i viss mån kan ses som ett formellt hinder. Svenska Kommunförbundet anger ”gnissel” i samarbetet med Barnombudsmannen som ett informellt hinder mot samverkan över huvudtaget. Det största hindret för samverkan förefaller dock vara bristande resurser hos Barnom-

budsmannen, vilket påtalas av en rad myndigheter, bland andra Konsumentverket och Sida.

Även i kommunenkäten ställdes frågor om samverkan och samarbete med Barnombudsmannen. På frågan om kommunen har haft någon kontakt med Barnombudsmannen svarar 60 procent att någon sådan kontakt inte har förekommit. Vidare svarar 76 procent av kommunerna att de inte har haft någon samverkan eller samarbete med Barnombudsmannen. Även i denna fråga föreligger en relativt stor skillnad mellan storstadskommuner och mindre kommuner. Av de mindre kommunerna svarar 92 procent att de inte har samverkat med Barnombudsmannen medan motsvarande andel för storstadskommunerna är 44 procent.

Barnombudsmannens kontakter och samverkan med frivilligorganisationer, utöver de som ingår i barnsäkerhetsnätverken, sker främst genom samordningsgruppen för projektet Dags för barnkonventionen. I denna ingår de större barnrättsorganisationerna samt Nätverket för barnkonventionen. I övrigt har Barnombudsmannen i arbetet med konkreta sakfrågor både formella och informella kontakter med frivilligorganisationer. Utbyte av information mellan ombudsmannen och frivilligorganisationer sker också genom utbyte av rapporter och annat material. Under utredningens två hearingar uttryckte sig de flesta större frivilligorganisationer samt ett antal fackliga organisationer som till exempel Sveriges Psykologförbund positivt om kontakterna med Barnombudsmannen. Däremot framgick det att mindre organisationer och framför allt ungdomsorganisationer har haft få eller inga kontakter med ombudsmannen.

Utredningens samlade bedömning av Barnombudsmannens samverkanskontakter och möjlighet att utifrån dessa samla information om barns och ungas villkor är att Barnombudsmannen hittills i begränsad utsträckning har byggt upp nätverk och samverkanskontakter utifrån sin egenskap av företrädare för barn och ungdomar. Det kontaktnät som byggts upp har styrts av prioriteringar som överensstämmt med uppgifter som varit fastlagda i instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Ett flertal kontakter har varit ett led i en myndighetsutövande funktion. Kontakter med till exempel frivilligorganisationer har inte prioriterats i lika hög grad.

5.3.2 Synpunkter från barn och ungdomar

De kanaler för direktkontakt med barn och ungdomar som Barnombudsmannen har utvecklat är dels telefonlinjen BO Direkt, dels kontakt via internet. Utöver dessa kontinuerliga verksamheter har Barnombudsmannen haft direkta kontakter med barn och ungdomar i specifika frågor, till exempel under arbetet med mobbningsprojektet. Ytterligare ett sätt för Barnombudsmannen att inhämta synpunkter från barn och ungdomar är genom de undersökningar som baserats på enkäter eller intervjuer direkt med barn och ungdomar.

Utredningens uppfattning är att Barnombudsmannens undersökningar som baseras på barns och ungdomars egna beskrivningar av sin situation har givit värdefull information både till myndigheten själv och till andra. Enkätundersökningen av 10-åringar har till exempel lyft fram en åldersgrupp av barn som det finns relativt lite kunskap om. I litteraturen och i forskningen framhålls ofta att barn i denna åldersgrupp befinner sig i de "glömda åren". Det har varit en allmän uppfattning att dessa barn lever i en lugn utvecklingsperiod och de har därför inte dragit till sig forskningens intresse på samma sätt som barn i de mer omvälvande åren under småbarnsperioden och i puberteten. Under 1990-talet har man kunnat märka ett nyvaknat intresse från forskningens sida för barn i åldern däremellan. Statistiska uppgifter om dessa barns livsvillkor är dock fortfarande knapphändiga. Barnombudsmannens enkätundersökning bland 10-åringar har därför fyllt ett tomrum genom att lyfta fram denna åldersgrupps perspektiv på sin tillvaro.

Barnombudsmannens erfarenheter av kontakterna med barn och ungdomar i arbetet med att motverka mobbning är, som kunnat förväntas, positiva. Barnombudsmannen skriver i rapporten *Blunda inte för mobbningen – ungdomars idéer och förslag mot mobbning*: "BO har fått över 6 000 svar med förslag, tankar och idéer. Att få ta del av alla erfarenheter och förslag har givit BO en bredare och större insikt och förståelse för hur vardagen kan gestalta sig för ungdomar i dag". Genom att sammanställa och publicera barnens och ungdomarnas förslag kunde Barnombudsmannen förmedla deras egen kunskap vidare till politiker, skolchefer, lärare och andra.

Barnombudsmannen har i sina kontakter med utredningen beskrivit att intresset för mobbningsfrågan hos berörda myndigheter och organisationer var relativt svalt i kampanjens början. När däremot brevsvaren från barnen kom in och sammanställdes ökade intresset och engagemanget hos samtliga som berördes av kampanjen. Barnens egna erfarenheter av och synpunkter på mobbning gav både ny kunskap och ett barnperspektiv på den kunskap om mobbning som redan fanns.

Ytterligare en erfarenhet av mobbningskampanjen var att samtal till Barnombudsmannen från barn och ungdomar ökade påtagligt, framför

allt under den tid som kampanjen pågick och även en tid efteråt. Barnombudsmannen tog under den tiden emot minst tio samtal per dag från barn och ungdomar som berättade om sina erfarenheter av mobbning eller lämnade förslag till hur mobbning kan motverkas.

Mobbningskampanjen ledde således till att Barnombudsmannen blev mera känd bland barn och ungdomar. Den intervjuundersökning av 1 000 barn och ungdomar som SKOP gjorde på uppdrag av Barnombudsmannen 1997, visade att 51 procent av barnen trodde att Barnombudsmannen kunde stoppa mobbningen. Bland de yngsta, mellan 10 och 12 år, trodde 68 procent att Barnombudsmannen kunde klara av det. I åldrarna 13 till 15 år trodde varannat barn, 55 procent, detsamma.

Barnombudsmannens satsning på internetkontakt med barn och ungdomar är fortfarande i ett inledningsskede och därför svår att bedöma och utvärdera. Utifrån intervjuer med ett antal av kontaktlärarna på de medverkande skolorna bedömer utredningen att en utbyggd och fungerande internetkontakt med barn och ungdomar kan komma att få stor betydelse i framtiden. Kontaktlärarna anmärker visserligen samfällt på dålig och sen information från Barnombudsmannen, men säger samtidigt att idén att kommunicera med barn och ungdomar via internet är mycket bra.

De barn och ungdomar som utsetts till miniombud tycker, enligt kontaktlärarna, att det är spännande och roligt att besvara Barnombudsmannens internetenkäter. De går entusiastiskt in för uppgiften, till skillnad från att besvara "vanliga" enkäter på papper. Internet är med stor sannolikhet, enligt de lärare som utredningen har haft kontakt med, framtidens sätt att kommunicera. De flesta barn och ungdomar är intresserade av den nya IT-tekniken som blir alltmer utbyggd i skolorna.

Samtliga kontaktlärare som utredningen har intervjuat var av den åsikten att Barnombudsmannens internetfrågor, framför allt de frågor som ställdes i rättighetsenkäten, har lett till att de barn och ungdomar som deltog har börjat reflektera över sina rättigheter.

Denna synpunkt kan illustreras genom följande e-post från en lärare till Barnombudsmannen, som citeras i Barnombudsmannens årsrapport 1999 (s. 9):

BO:s frågor om skolans arbetsmiljö på Internet gav upphov till många reflektioner. Alla i klassen gick runt efteråt och intervjuade övriga elever om hur de tyckte att lokalerna var. De kände att de hade ett viktigt uppdrag. Eleverna kom fram till att flera saker behövde åtgärdas. Det var främst de äckliga toaletterna som stod i fokus. I samband med att diskussionerna utvecklades, blev eleverna mer och mer medvetna om hur deras arbetsmiljö faktiskt var. Många såg att det var ganska skräpigt i klassrummet och i korridoren utanför. Dom kom också på att det var de själva som skröpade ner och de därför behövde förändra sitt beteende.

Utredningens samlade bedömning av Barnombudsmannens inhämtande av synpunkter från barn och ungdomar är att arbetet hittills givit värdefulla erfarenheter. Utredningens uppfattning är dock att Barnombudsmannens löpande direkta kontakter med barn och ungdomar bör vidareutvecklas. Barnombudsmannen får i dag få brev eller samtal från barn och ungdomar själva. Information om BO Direkt har inte nått ut och telefonlinjen kan inte betecknas som en kanal för fortlöpande kontakt.

Det finns med andra ord för närvarande endast en begränsad *kontinuerlig direktkontakt* med barn och ungdomar. Inhämtande av barns och ungdomars synpunkter och erfarenheter genom fortlöpande direkta kontakter är således ännu inte en tillräckligt integrerad del av Barnombudsmannens arbete.

5.4 Barnombudsmannens årsrapporter

Barnombudsmannen ska, enligt sin instruktion, varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och i denna lyfta fram de frågor som ombudsmannen anser att regeringen bör överväga. Särskilt skall Barnombudsmannen i sin årsrapport påtala om det finns brister i överensstämmelsen mellan svensk lagstiftning i förhållande till barnkonventionen.

Barnombudsmannen har hittills lämnat fem årsrapporter till regeringen med sammantaget ett 50-tal förslag, däribland en rad förslag till lagändringar. I utredningens uppdrag har ingått att granska hur årsrapporterna tagits emot i Regeringskansliet och vilka konkreta resultat de har givit. Som underlag för denna granskning har bland annat legat dels en PM från Barnombudsmannen om hur ombudsmannen själv bedömer resultatet, dels en PM, upprättad inom Socialdepartementet om den formella handläggningen av årsrapporterna (se bilaga 6 och 7).

Av utredningens granskning av samtliga förslag som Barnombudsmannen har lämnat i sina årsrapporter mellan åren 1994 och 1999 framgår att flera förslag har blivit föremål för behandling i statliga utredningar, expertgrupper eller av olika myndigheter. Ett exempel är Barnombudsmannens återkommande förslag till förändringar i kommunallagen som innebär att kommunerna bör åläggas att samråda med barn och ungdomar i frågor som rör dessa. Detta förslag har behandlats i såväl Barnkommitténs huvudbetänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116), Ungdomspolitiska kommitténs slutbetänkande Politik för unga (SOU 1997:71) och av Demokratiutredningen i skriften Gör barn till medborgare (SOU 1998:97).

Utredningens granskning visar också att en hel del av Barnombudsmannens förslag till åtgärder har genomförts. Redan i Barnom-

budsmannens första årsrapport 1994 föreslogs att regeringen bör fastställa en nationell strategi för barnkonventionens genomförande. I samma årsrapport föreslogs att kommunerna i särskilda barn- och ungdomspolitiska handlingsplaner bör redovisa hur barnkonventionens intentioner uppfylls på den kommunala nivån. I mars 1999 antog riksdagen en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99 SoU6, rskr. 1998/99:171), i vilken det bland annat ingår att kommuner och landsting bör bygga upp system för att bevaka att barns och ungdomars intressen finns med i beslutsprocessen, varav barn- och ungdomsplaner anges som en metod för detta. Även ett antal av Barnombudsmannens förslag till författningsändringar är genomförda, till exempel har såväl socialtjänstlagen som utlänningslagen kompletterats med bestämmelser om barnets bästa och barns rätt att höras, förslag som Barnombudsmannen framfört i årsrapporterna 1994 och 1996. I nu nämnda fall har dock debatten varit så allmän att det inte är möjligt att avgöra hur stor betydelse Barnombudsmannens årsrapport har haft.

I andra fall har ändringar gjorts eller åtgärder vidtagits med tydligare hänvisning till Barnombudsmannens förslag. Förändring i skollag och läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) trädde i kraft den 1 januari 1998 som i huvudsak bygger på Barnombudsmannens rapport om mobbning samt förslag i årsrapport 1997 till regeringen.

Utredningens samlade bedömning är att det svårligen går att fastställa något linjärt samband mellan ett förslag från Barnombudsmannen om lagändringar eller andra förslag till förändringar av barns och ungdomars villkor och genomförda sådana förändringar. De förändringar som kommer till stånd är oftast resultat av en lång process där flera samverkande insatser och faktorer bidrar till utvecklingen. Förslag som presenteras i Barnombudsmannens årsrapporter går ofta vägen via en allmän debatt innan konkreta åtgärder vidtas.

Det är i det sammanhanget av betydelse hur andra myndigheter och organisationer uppfattar Barnombudsmannens årsrapport. I enkäten till myndigheter och organisationer ingick därför en särskild fråga om i vilken mån och på vilket sätt myndigheten eller organisationen har haft användning av Barnombudsmannens årsrapporter till regeringen. Flerparten myndigheter och organisationer uppger att årsrapporterna fyller en funktion och svaren antyder att årsrapporterna också har haft en viss påverkans effekt.

Statens Skolverk har använt Barnombudsmannens rapporter som underlag för verkets egna rapporter och utvärderingar om tillståndet i skolan. Statens Invandrarverk har vidtagit konkreta åtgärder med anledning av Barnombudsmannens rapport: "Vid de tillfällen som Barn-

ombudsmannen i sina rapporter haft synpunkter på Statens Invandrarverks myndighetsutövning eller hantering av frågor som avser asylsökande barn eller barn som har anknytning till vuxna asylsökande, har verket vidtagit åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister".

Flertalet länsstyrelser uppger likaså att de har haft användning av Barnombudsmannens årsrapport till regeringen och då framför allt som underlag för länsstyrelsens tillsynsverksamhet.

Tio myndigheter och organisationer och fyra länsstyrelser svarar att de inte har haft någon direkt användning av årsrapporterna.

I utredningens enkät ingick också en fråga om i vilken mån kommunerna haft användning för Barnombudsmannens årsrapporter. I enkäten angavs årsrapporterna 1997 och 1998 som exempel. Av svaren framgår att drygt 30 procent av kommunerna sammantaget har haft användning av dessa årsrapporter. Över 50 procent av storstadskommunerna uppger sig ha användning av årsrapporterna.

5.5 Sammanfattande bedömning

Utredningens uppdrag har varit att belysa vilken roll som Barnombudsmannen har spelat för utvecklingen inom barnområdet. Som antytts tidigare går det oftast inte att med någon större exakthet fastställa linjära samband mellan Barnombudsmannens verksamhet och åtgärder vidtagna av regeringen. Utredningens utgångspunkt i bedömningen av vilken roll Barnombudsmannen har spelat på barnområdet har varit att det inte heller är särskilt fruktbart att påvisa konkreta effekter, enbart mätt i antalet lagändringar, direktiv till statliga utredningar eller betänkanden. Utifrån utredningens undersökningar och granskning av Barnombudsmannens hittillsvarande arbete har utredningen istället sammanfattningsvis gjort den generella, och inte särskilt överraskande, bedömningen att Barnombudsmannen under de sex år som myndigheten har verkat, har haft betydelse för utvecklingen på området. Hur stor denna betydelse har varit är dock svårt att säga.

Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande insatser har uppenbarligen bidragit till att sprida information om barnkonventionen och att lyfta fram barn och ungdomar i samhället på ett sådant sätt att den allmänna medvetenheten om deras situation och rättigheter har ökat. Genom att konsekvent framhålla barn- och ungdomsperspektivet har barn och ungdomar synliggjorts som samhällsmedborgare med egna rättigheter. Utredningens bedömning är vidare att Barnombudsmannen också har en inte obetydlig symbolisk funktion, både för barn och ungdomar själva och för andra. Blotta existensen av en barnombudsman

i samhället ger en signal om att barns och ungdomars situation och verklighet tas på allvar.

I utredningens utvärdering av Barnombudsmannens hittillsvarande arbete framgår också att det finns svagheter och begränsningar i Barnombudsmannens nuvarande mandat och inriktning av arbetet. I allt väsentligt kan de komplikationer, som framkommit i utredningens undersökningar, härledas till Barnombudsmannens dubbla roll att vara både ombudsman för barn och ungdomar och samtidigt en myndighet underställd regeringen.

Barnombudsmannen uppfattas ibland som "diffus", framför allt av barn och ungdomar själva, men även av frivillig- och ungdomsorganisationer. En berättigad fråga är vem eller vilka Barnombudsmannen egentligen företräder. Som ombudsman skall Barnombudsmannen stå på barnens och ungdomarnas sida och företräda dem i förhållande till samhället i övrigt. Samtidigt är Barnombudsmannen en myndighet underställd regeringen och är som sådan ett av de organ genom vilka regeringen genomför sin politik. Barnombudsmannen kan således i sin egenskap av myndighet sägas företräda regeringen.

Utredningens bedömning är att Barnombudsmannens resurser i hög grad bundits till myndighetsuppgifter. Till exempel har Barnombudsmannens kontaktnät och samverkan med myndigheter och organisationer haft sin grund i de uppgifter som Barnombudsmannen tilldelats av regeringen. En följd av detta är, enligt utredningens mening, att Barnombudsmannens möjligheter att arbeta "nerifrån och upp" med barn och ungdomar som bas för sin verksamhet har varit begränsad. Utrymmet för att inhämta kunskap från barn och ungdomar själva och från frivillig- och ungdomsorganisationer har varit relativt litet. Kunskapsinhämtning har framför allt skett genom forskning och statistik, olika myndigheters uppföljningsstudier och i de kontakter med myndigheter och organisationer som Barnombudsmannen har haft i sin myndighetsutövande funktion. "Plattformen" för ombudsmannauppgifterna har därför i stor utsträckning bestått av den erfarenhet och kunskap som inhämtats i egenskap av myndighet.

Utredningen vill emellertid betona att det arbete som Barnombudsmannen hittills har gjort i sin egenskap av myndighet har varit framgångsrikt och att det uppfattas av både myndigheter och organisationer som värdefullt. Som exempel kan nämnas Barnombudsmannens uppgift att samordna och utveckla det förebyggande arbetet på området barns och ungas säkerhet. På barnsäkerhetsområdet har Barnombudsmannen vidareutvecklat en kunskapsbas och innehaft en överblick som har kommit andra ansvariga myndigheter till del, vilket i sin tur har fått effekter för barn och ungdomar. Handikappinstitutet framhåller också i sitt enkätsvar att "Barnombudsmannen och tidigare Barnmiljörådet har

haft stor betydelse inom barnsäkerhetsområdet och har troligen bidragit till att färre antal barn fått funktionsnedsättningar på grund av olyckor".

Till detta skall läggas att Barnombudsmannen har medverkat till att sprida rättighetsperspektivet i barnsäkerhetsarbetet. Som grund för arbetet lyfter Barnombudsmannen fram barnkonventionens artikel 6 om barnets rätt till liv och utveckling och artikel 24 som ger både barnet och föräldrarna rätt till information om "förebyggande av olycksfall samt stöd vid användning av sådana grundläggande kunskaper". Utredningens bedömning, utifrån den genomgång av myndighetsansvaret för barns lek- och utemiljö som gjorts, är att barnkonventionen och dess rättighetsperspektiv har slagit igenom i många myndigheters verksamhet. I policydokument och i olika skrifter utgivna av till exempel Boverket, Vägverket och Konsumentverket, hänvisas till barnkonventionen och barns rätt till en säker miljö.

Samtidigt står det klart att myndighetsrollen begränsat Barnombudsmannens möjligheter att fungera flexibelt och agera självständigt som ombudsman. Enkätsvaret från Röda Korset antyder en del av denna problematik. Svenska Röda Korset som bland annat arbetar med att förebygga barnolycksfall ingår i Barnombudsmannens nätverk. Detta har enligt organisationen varit mycket positivt. Röda Korset framhåller dock att organisationens ungdomsförbund har andra synpunkter på Barnombudsmannens uppgifter: "Inom ungdomsförbundet, RKUF, finns önskemål om att myndigheten borde vara mer fristående från regeringen, våga gå ut mycket tydligare och vara en spjutspets".

Även andra organisationer har påtalat risken med att Barnombudsmannens myndighetsroll i alltför hög grad påverkar ombudsmanarbetet. Riksförbundet för rörelsehindrade barn (RBU) skriver till exempel att Barnombudsmannen "måste vara mera flexibel och kunna reagera på ett snabbt och effektivt sätt och Barnombudsmannen bör inte ha karaktären av en myndighet". Nätverket för barnkonventionen som består av ett 50-tal frivilligorganisationer skriver att många framsteg har gjorts för att hävda barnets rättigheter sedan Barnombudsmannen inrättades, men "Nätverket ser dock en tendens till att Barnombudsmannen får en alltmer traditionell verkställande myndighetsroll. Förslagen om Barnombudsmannens utbildnings- och fortbildningsverksamhet är ett exempel".

Tyngdpunkten i Barnombudsmannens arbete med att bevaka att svenska författningar och deras tillämpning överensstämmer med barnkonventionen har legat på bevakning av lagstiftningsarbetet. Detta har varit naturligt i en uppbyggnadsfas, där det har varit viktigt att se till att barnkonventionen blir känd på centralt beslutsfatarplan och får genomslag i de lagar och regler som är grundläggande för barns och ungdomars villkor i landet. Utredningen bedömer emellertid att tiden nu är

mogen för en viss omorientering av verksamheten. I detta sammanhang bör också pekars på den bevakande och samordnande funktion som inrättats i Socialdepartementet när det gäller arbetet i Regeringskansliet.

En svaghet i Barnombudsmannens mandat är vidare att ombudsmannen saknar rättsliga befogenheter. Avsaknaden av påtryckningsmedel ses som en brist i det nuvarande mandatet.

De svårigheter och begränsningar som nämnts ovan behandlas mera utförligt i kommande avsnitt. Enligt direktiven skall utvärderingen av Barnombudsmannens hittillsvarande arbete mynna ut i förslag till hur Barnombudsmannen kan stärkas och effektiviseras – allt för att barn och ungdomars situation i Sverige skall bli bättre. Den vägledande principen för utredningens bedömningar, överväganden och förslag har därför varit barnkonventionens artikel 3 – principen om barnets bästa. Den grundläggande frågeställningen har alltså varit på vilket sätt Barnombudsmannens mandat bör förändras och om förutsättningarna för att uppfylla detta kan stärkas för att på ett så effektivt sätt som möjligt kunna hävda barns och ungdomars rättigheter i samhället.

6 Företräda barn och ungdomar

Utredningens förslag: Barnombudsmannens grundläggande uppgift är att företräda barn och ungdomar och i detta arbete ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn. En fortlöpande kontakt med barn och ungdomar är avgörande för möjligheterna att kunna företräda dem. Utredningen föreslår därför att dessa uppgifter lagfästs.

Utredningens uppdrag utgår ifrån barnkonventionen som även i fortsättningen skall vara basen i Barnombudsmannens arbete. Vidare skall Barnombudsmannen, enligt utredningens direktiv, i första hand verka utifrån barnens intressen. Av detta följer att Barnombudsmannens grundläggande uppgift är att företräda barn och ungdomar. Med den inriktning ombudsmannens arbete har och skall ha sker detta på en generell nivå. Att företräda barn och ungdomar innebär att med stöd av barnkonventionen hävda deras mänskliga rättigheter. Ombudsmannen företräder i den meningen också ett medborgarperspektiv; ett grundläggande och gemensamt samhällligt intresse av att barn och ungdomar tillerkänns de rättigheter som stadfästs i FN:s konvention om barnets rättigheter.

Barn och ungdomar saknar i stor utsträckning formella och praktiska möjligheter att själva ta till vara sina rättigheter. Genom att de saknar rösträtt har de inte heller något grundläggande inflytande på politiska frågor. Till detta skall läggas att synen på barn och ungdomar som samhällsmedborgare ännu inte har slagit igenom fullt ut. Inte heller har i alla sammanhang medvetandet om att barns och ungdomars synpunkter och åsikter om vad som är bäst för dem i vissa avseenden kan skilja sig från vuxnas slagit igenom helt.

För att barns och ungdomars rättigheter skall uppmärksammas krävs därför i många sammanhang att någon i vuxenvärlden företräder dem och för deras talan. Barnombudsmannens uppgift att företräda barn och ungdomar på en generell nivå innebär därför att vara deras "röst" i samhället, att hävda deras eget perspektiv och kräva respekt för deras grundläggande mänskliga rättigheter. Barn som lever i utsatta situationer har särskilt svårt att göra sin röst hörd och att påverka sin situation. I

arbetet att företräda *alla* barn och ungdomar skall Barnombudsmannen därför, som hittills, ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn.

Barn- och ungdomsperspektiv betyder att se ur barns och ungdomars synvinkel. Det handlar således om att ta reda på hur barn och ungdomar uppfattar och upplever sin egen situation. Att ha ett barn- och ungdomsperspektiv innebär att se barn och ungdomar som "experter" på sin egen situation, respektera deras synpunkter och tillmäta dessa betydelse. För att som ombudsman kunna ha ett barn- och ungdomsperspektiv på en generell nivå krävs därför en djup kunskap om barns och ungdomars situation och behov i olika åldrar. Den bredd i Barnombudsmannens mandat som barnkonventionen ger ställer krav på att ombudsmannen är lika förtrogen med små barns lek och andra uttryckssätt som tonåringars livsstilar och uppfattningar. Ombudsmannen måste ha kunskap om flickors och pojkars delvis skilda erfarenheter, liksom om de behov som till exempel barn från olika samhällsgrupper, olika etniska grupper, barn med funktionshinder och utsatta barn har.

Sådan kunskap om barns och ungdomars villkor och om deras egna erfarenheter och synpunkter på sin situation kan hämtas från en rad olika håll; från barn och ungdomar själva, från föräldrar, från lärare och andra som dagligen möter barn och ungdomar, från myndigheter och organisationer och från forskning och statistik. Utredningens uppfattning är att Barnombudsmannen i första hand bör söka kunskap så "nära" barn och ungdomar själva som det är möjligt. Det innebär att den viktigaste kunskapsbasen måste vara barn och ungdomar själva, föräldrar, personal som arbetar med barn och ungdomar och organisationer med verksamhet för barn och ungdomar. Dessa konkreta och direkta erfarenheter måste sedan ställas i relation till annan mer generell kunskap som hämtas från forskning och statistik samt från myndigheter och organisationer.

6.1 Barnombudsmannen och artikel 12

Att ha fortlöpande kontakter med den grupp som skall företrädas innefattas i rollen som ombudsman. För att kunna företräda barn och ungdomar och fungera som deras "röst" i samhället krävs med andra ord kontakter med barn och ungdomar och att sådana kontakter integreras i det ordinarie arbetet. Utredningen anser att denna uppgift är så grundläggande för en ombudsman att den bör lagfästas. Utredningen föreslår därför att denna uppgift förs över från förordning till lag.

Utredningen vill i detta sammanhang hänvisa till barnkonventionens artikel 12. Barnets rätt att komma till tals är en av barnkonventionens

grundläggande principer. Innebörden av artikeln är att barnet skall ses som en samhällsmedborgare, som en individ med rätt att själv uttrycka sin åsikt. Artikel 12 ålägger staten en skyldighet att involvera barn i alla frågor som rör dem. Det innebär att beslutsprocesser på olika nivåer i samhället, både vad gäller större samhällsfrågor och avgöranden som berör enskilda barn, måste utformas så att de ger barn och ungdomar en möjlighet att komma till tals. FN:s kommitté för barnets rättigheter har också om och om igen i sina kommentarer betonat vikten av att länderna utvecklar metoder som möjliggör för barn att komma till tals.

I Barnkommitténs huvudbetänkande *Barnets bästa* i främsta rummet (SOU 1997:116) konstateras att mycket återstår innan barnkonventionens artikel 12 är förverkligad. Det är nödvändigt att påskynda den processen, ansåg kommittén, så att barn och ungdomar som inte har rösträtt ges en möjlighet att delta i och utöva medborgerligt inflytande på beslut som rör dem själva. Barnkommittén pekade på vissa särskilt angelägna områden som ligger barn och ungdomar nära, till exempel beslut och planering som gäller förskola och skola, fritid och kultur samt barns och ungdomars närmiljö.

Till detta vill utredningen lägga ytterligare ett område som får anses ligga barn och ungdomar nära, nämligen deras möjligheter att påverka ställningstaganden och prioriteringar hos sin egen ombudsman, Barnombudsmannen. Det är därför väsentligt, även av denna anledning, att Barnombudsmannen vidareutvecklar sina kontakter med barn och ungdomar och framför allt att barnens och ungdomarnas erfarenheter och synpunkter integreras i det löpande arbetet hos ombudsmannen.

6.2 En svår uppgift

Att integrera barns och ungdomars erfarenheter och synpunkter i det löpande arbetet låter sig lätt säga men är inte lika lätt att realisera i praktiken. Artikel 12 anses som en av de artiklar i barnkonventionen som är allra svårast att förverkliga. Flera länder har till FN-kommittén påtalat svårigheterna med att förverkliga barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd. Att realisera artikel 12 ses som en av de största utmaningarna, både för industrialiserade länder och för utvecklingsländer.

På ett seminarium anordnat av Unicefs centrum i Florens för barns utveckling i vilket barnombudsmän från olika delar av världen deltog konstaterades att en barnombudsman måste, för att kunna fungera som barns och ungdomars röst i samhället, också själv lyssna på barn och hitta metoder för att integrera barnen i ombudsmannens arbete. Semina-

riedeltagarna enades om att detta, att få direkt kontakt med och lyssna på barn och ungdomar, var ombudsmannens svåraste uppgift¹.

En sådan svårighet är att kombinera ett nationellt, generellt uppdrag med att ha direkta kontakter med framför allt yngre barn. Synpunkter från barn och ungdomar rör ofta konkreta frågor som ligger dem nära, förhållanden i hemmet eller i skolan, det vill säga frågor som Barnombudsmannen med sitt övergripande uppdrag och långsiktiga arbete inte har möjlighet att åtgärda. Den återkoppling som är nödvändig i all kontakt med barn och ungdomar kan därigenom försvåras. Eller anorlunda uttryckt: Vad skall Barnombudsmannen *göra* med de synpunkter som framförs av barn och ungdomar?

En annan svårighet är representativiteten. Barnombudsmannen kan inte upprätthålla direkt kontakt med två miljoner barn, utan ett urval av barn och ungdomar måste göras. De större intervju- och enkätundersökningar som gjorts på uppdrag av Barnombudsmannen baseras på ett statistiskt representativt urval av barn och ungdomar i vissa åldersgrupper. Barnombudsmannens fortlöpande direkta kontakter med barn kan dock inte baseras på representativa urval. Ett sådant krav på representativitet i Barnombudsmannens arbete med att inhämta synpunkter direkt från barn och ungdomar själva skulle förlama verksamheten. Utredningen vill betona att de direkta, personliga kontakterna med barn och ungdomar måste kompletteras med intervju- och enkätundersökningar av barns vardag som baseras på representativa urval av barn och ungdomar.

Även om krav på representativitet inte kan ställas på de direkta kontakterna med barn och ungdomar så måste dock den samlade verksamheten spegla att Barnombudsmannen företräder *alla* grupper av barn och ungdomar upp till 18. Barn och ungdomar är ingen homogen grupp i samhället. Det finns med andra ord inte bara ett barnperspektiv utan flera och spännvidden i dessa är stor. En femårings perspektiv på tillvaron är något helt annat än en 16-åring. På motsvarande sätt har barn med funktionshinder, asylsökande barn och barn som har en svår livssituation ofta skilda perspektiv och åsikter om vad som är viktigt för dem. För att nå dessa barn och ungdomar och ge dem en möjlighet att komma till tals krävs oftast särskild kompetens.

¹ Models for Monitoring the Protection of Children's Rights. Meeting report. Florence, 27 November 1990 – 1 December 1990. Unicef International Child Development Centre.

6.3 Fortlöpande direkta kontakter

De i föregående avsnitt nämnda svårigheterna i arbetet med att hitta modeller för att barn och ungdomar skall få komma till tals delar Barnombudsmannen med andra centrala myndigheter, med landsting och även med kommuner. I det perspektivet framstår Barnombudsmannens arbete med att själv hitta former för att ha kontinuerlig direktkontakt med barn och ungdomar som särskilt betydelsefullt. Om inte Barnombudsmannen kan hantera de svårigheter som finns, vilken annan myndighet skulle då kunna klara det? Utredningen anser med andra ord att Barnombudsmannen bör vara en spjutspets i arbetet med att förverkliga artikel 12 i samhället.

Barnombudsmannen bör mer än för närvarande bygga på direkta kontakter med barn och ungdomar. För att åstadkomma detta krävs ett, inte så litet, mått av kreativitet och förmåga att med okonventionella metoder pröva nya och hittills okända vägar för kontakt. En förutsättning för detta är att kontakterna kan anpassas till barns och ungdomars egna behov och önskemål. Detta förutsätter i sin tur ett obyråkratiskt arbetssätt och en flexibel organisation.

Att utöka de direkta kontakterna med barn och ungdomar måste ses som ett viktigt metodutvecklingsarbete. Sådant kan inte regleras utan måste utvecklas i det praktiska arbetet. Utredningens allmänna uppfattning är dock att de modeller som Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen och andra hittills har utvecklat har givit värdefulla erfarenheter som det går att bygga vidare på.

Internetkontakt

Utredningen vill i det sammanhanget särskilt peka på den internetkontakt med barn och ungdomar i olika delar av landet som Barnombudsmannen håller på att bygga upp. Inom skolans område pågår en intensiv utveckling av IT-användning. I regeringsförklaringen den 6 oktober 1998 uttalades att "Alla skall i skolan få tillgång till internet och en egen e-postadress". Ett europeiskt skoldatanät (EUN), ett nätverk av nationella skoldatanätverk, håller vidare på att byggas upp. Syftet med ett europeiskt skoldatanät är att det skall fungera som en ram för samarbete mellan länderna på IT-området och att det skall bidra till kontakt inom skolområdet i Europa. Den 24 april 1997 tillkallades en kommitté med uppdrag att samordna och leda tillkomsten av det europeiska skoldatanätet (dir. 1997:65).

Barnombudsmannens arbete med att utveckla en internetkontakt med barn och ungdomar kan komma att komplettera det europeiska skoldatanätet på nationell nivå. Utredningens bedömning är att även om

målet, en uppkoppling till Sveriges alla skolor och alla klasser, inte kan uppnås inom någon nära framtid, så kan en utbyggd internetkontakt med barn och ungdomar komma att få stor betydelse, inte bara för Barnombudsmannen själv i dennas ställningstaganden och prioriteringar utan även för andra myndigheter.

Kravet att beakta barnets bästa i beslutsfattandet och att låta barn och ungdomar komma till tals gäller samtliga offentliga myndigheter. Det är dock varken önskvärt eller praktiskt möjligt att varje myndighet bygger upp egna modeller för att inhämta barns och ungdomars synpunkter. Barnombudsmannens ambition är därför att internetkontakten skall kunna användas av andra myndigheter, av landsting och kommuner. En utvecklad internetkontakt med barn och ungdomar skulle alltså kunna bidra till att skapa möjligheter att fördjupa barnperspektivet, även hos andra myndigheter. Barnombudsmannens internetkontakt skulle kunna utvecklas till en kanal mellan den nationella myndighetsnivån och barn och ungdomar själva.

Utredningens uppfattning är vidare att Barnombudsmannen bör utveckla internetkontakten på ett sådant sätt att barn och ungdomar som via internet kontaktar ombudsmannen i ökad omfattning får någon form av återkoppling. Utredningens referensgrupp, bestående av ungdomar i 15–16 års åldern, var generellt sett positiv till Barnombudsmannens satsning på internet. Ett sätt att utveckla kontakten och också göra den mer personlig, föreslog referensgruppen, skulle vara att Barnombudsmannen också "chattar" på internet.

Råd med barn och ungdomar

Internetkontakten bör kompletteras med utökade personliga och direkta kontakter mellan ombudsmannen och barn och ungdomar, framhålls vidare av utredningens referensgrupp. Den elektroniska kontakten kan inte ersätta personliga kontakter, vilket också är Barnombudsmannens egen uppfattning. I en intern skrivelse om internetstrategin skriver Barnombudsmannen att internet inte kan ersätta andra kommunikationskanaler utan skall ses som ett komplement till den övriga kommunikationsverksamheten.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.2 att bestämmelsen om att Barnombudsmannen skall biträdas av ett särskilt råd avskaffas. I stället bör ombudsmannen vid behov kunna tillskapa en eller flera referensgrupper och då själv få bestämma vilka som skall vara med i gruppen och hur länge gruppernas medlemmar skall vara förordnade. Sådana referensgrupper kan, enligt utredningens mening, bestå av barn och ungdomar som då skulle kunna fylla funktionen av ett råd. Av betydelse är

att det hela tiden sker ett utbyte av dem som sitter i rådet för att undvika att medlemmarna blir "proffstyckare".

Ombudsmannen skulle i ett sådant råd kunna ta upp frågor som kräver ett ställningstagande från ombudsmannens sida. I till exempel arbetet med remisser skulle en sådan grupp kunna diskutera och ge ombudsmannen synpunkter på vad ett barn- och ungdomsperspektiv kan innebära i den konkreta frågan.

En relevant fråga i detta sammanhang är om barn och ungdomar kan förväntas ha synpunkter på sådana ofta övergripande frågor som Barnombudsmannen har att ta ställning till i sitt remissarbete. Utredningens uppfattning är att det finns positiva erfarenheter av att inhämta barns och ungdomars synpunkter även i arbete med övergripande frågor. Till exempel tog Sverige och Norge i Europarådets andra toppmöte i oktober 1997 initiativ till ett nytt barnprogram i rådet. Vid ett möte då programmets tre fokusområden, barns miljö, barnomsorg och utsatta barns villkor diskuterades deltog barn från olika europeiska länder. Barnen fick möjlighet att i ett anförande framföra sina synpunkter och deltog därefter i diskussionerna.

Nätverk

Ytterligare ett sätt att utveckla direkta och personliga kontakter med barn och ungdomar är att bygga vidare på sådana kontaktnät som redan finns. Barnombudsmannen skulle till exempel kunna bilda nätverk med representanter för Ungdomsråd, elevråd, klassråd eller andra sammanlutningar för barn och ungdomar upp till 18 år. Dessa skulle både kunna användas som kanaler ut till en bredare grupp av barn och ungdomar och som rådgivare i konkreta frågor.

En löpande kontakt med vissa skolor, förskolor eller enstaka klasser skulle vidare kunna ge ombudsmannen en möjlighet att utöka de direkta kontakterna med barn och ungdomar. Børnerådet i Danmark har till exempel erfarenhet av kontinuerlig kontakt med vissa skolklasser. Rådet framställer också broschyrer som delas ut på daghem, i skolor och inom socialförvaltningen.

Konkreta frågor

Erfarenheterna av Barnombudsmannens mobbningskampanj kan vara ytterligare en utgångspunkt i arbetet med att vidareutveckla kontakterna med barn och ungdomar. Mobbningskampanjen bidrog till att göra Barnombudsmannen mera känd bland barn och ungdomar, vilket den SKOP-undersökning, som genomfördes 1997, visade. Telefonsamtal

och brev till Barnombudsmannen från barn och ungdomar ökade påtagligt under kampanjtiden. En slutsats som därmed kan dras är att förtroendet för Barnombudsmannen hos barn och ungdomar själva förefaller att öka under perioder då Barnombudsmannen arbetar med konkreta frågor som ligger många barn och ungdomar nära – även om arbetet bedrivs på en generell nivå. Vid sidan av viktiga övergripande frågor bör Barnombudsmannen därför arbeta med en eller flera frågor som ligger nära barns och ungdomars vardag.

6.4 Indirekta kontakter

Barnombudsmannen skall, enligt utredningens mening, som hittills ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn och ungdomar. Erfarenheterna av mobbningskampanjen visar att det är möjligt för ombudsmannen att direkt kommunicera med barn och ungdomar även i sådana frågor. För att få kunskap om utsatta barns och ungdomars livsvillkor krävs dock även andra metoder än att kommunicera via internet, råd, nätverk eller genom kampanjer.

Barn och ungdomar som har en utsatt livssituation har ofta särskilt svårt att göra sin röst hörd och formulera vad som är viktigt för dem. De kan många gånger inte ge uttryck för sitt eget barnperspektiv därför att deras djupa lojalitet med föräldrar eller andra närstående vuxna hindrar dem från att se sina egna behov. Kunskap om dessa barns och ungdomars situation kan därför fås genom indirekta kontakter, med personal som arbetar med barn och ungdomar eller andra personer i dessa barns och ungdomars närhet.

Barnombudsmannens uppgift som företrädare för barn och ungdomar innebär, enligt utredningens mening, att ombudsmannen bör arbeta ”nerifrån och upp”, det vill säga formulera ett barn- och ungdomsperspektiv på en generell nivå utifrån kunskap och erfarenheter som inhämtas så ”nära” barn och ungdomar som det är möjligt. I sådana frågor där ombudsmannen svårligen kan inhämta kunskap direkt från barn och ungdomar bör sådan kunskap i första hand sökas hos personer som i sitt arbete, genom föreningsliv eller på annat sätt möter barn och ungdomar. Barnombudsmannen har utvecklat ett samarbete med till exempel Riksföreningen för skolsköterskor och Sveriges Psykologförbund. Utredningens uppfattning är att sådana indirekta kontakter med barn och ungdomar bör vidareutvecklas. Även organisationer som till exempel Bris och Rädda Barnen med denna organisations pojkmottagning har mycket att tillföra.

Indirekta metoder krävs också för att inhämta kunskaper om yngre barns livsvillkor. Ett av barndomens främsta kännetecken är beroende.

Barn är beroende av vuxna; av föräldrar, förskolepersonal, lärare och av att dessa talar å barns vägnar. Kontakt med yngre barn måste därför ofta gå via vuxna som lever i deras närhet.

6.5 Sammanfattande bedömning

I en publikation utgiven av Unicef sammanfattas ett antal egenskaper som utmärker en barnombudsman². Att fungera som barns och ungdomars "röst" i samhället ses som den mest grundläggande uppgiften. I detta ligger att verka för att barnkonventionens artikel 12 förverkligas, det vill säga arbeta för att barn och ungdomar får möjlighet att komma till tals i samhället. För att åstadkomma detta måste artikel 12 till fullo förverkligas i ombudsmannens egen organisation. Ytterligare en egenskap som betonas är att ombudsmannen måste vara tillgänglig för barn och ungdomar, det vill säga fungera obyråkratiskt och ha en verksamhet som direkt vänder sig till barn och ungdomar.

Att företräda barn och ungdomar är kärnan i ombudsmannarollen. För att med tyngd framstå som företrädare för barn och ungdomar bör därför Barnombudsmannen, enligt utredningens mening, prioritera och vidareutveckla både direkta och indirekta kontakter med barn och ungdomar. Syftet med att utveckla sådana kontakter är att öka möjligheterna att inhämta kunskaper om barns och ungdomars situation, en kunskap som kan ligga till grund i ombudsmannens arbete med att formulera ett barn- och ungdomsperspektiv på en generell nivå. Barnombudsmannen avgör själv utifrån dessa kontakter vilka frågor som bör prioriteras.

Arbetet med att integrera kontakter med barn och ungdomar i det löpande arbetet bör i första hand baseras på Barnombudsmannens egna erfarenheter men också Ungdomsstyrelsens erfarenheter av arbete med barns och ungdomars delaktighet i kommuner och landsting. Barnombudsmannen har i sitt arbete med att öka barns och ungdomars inflytande i kommunerna gjort en studie i fyra kommuner, Skellefteå, Jönköpings och Ludvika kommun samt Porsgrunns kommun i Norge. I studien som sammanfattas i Barnombudsmannens årsrapport 1997 och i handboken för kommuner och landsting betonas ett antal faktorer som är viktiga för att nå framgång i arbetet med att göra barn och ungdomar mera delaktiga i samhället, det vill säga att föra fram barns och ungdomars synpunkter och få gehör för dessa.

En avgörande förutsättning för framgång i inflytandearbetet, skriver Barnombudsmannen, är att arbetet baseras på en dialog med barn och

² Ombudwork for Children. Innocenti Digest. No 1. Unicef, 1997, s. 10.

ungdomar själva innan arbetsformerna läggs fast. Metoderna måste med andra ord utarbetas i samråd och i samarbete med barn och ungdomar själva. Vidare konstaterar Barnombudsmannen att nya arbetsformer måste till för att utveckla kontakterna med barn och ungdomar.

Vilka modeller för utökad kontakt med barn och ungdomar som ombudsmannen än väljer att vidareutveckla kommer det, enligt utredningens mening, att kräva ett utökat handlingsutrymme och större möjligheter för Barnombudsmannen att arbeta flexibelt. Kontakter med barn och ungdomar kan aldrig struktureras på samma sätt som till exempel samverkan med myndigheter och organisationer utan ställer krav på flexibilitet. Okonventionella metoder och uppfinningsrikedom är ett måste.

7 Principiella ställningstaganden

7.1 Ombudsman och myndighet – en principiell fråga

Utvärderingen av Barnombudsmannens hittillsvarande arbete visar att Barnombudsmannen har spelat en inte oväsentlig roll när det gäller att göra barnkonventionen känd och att påverka utvecklingen inom barnområdet utifrån barnkonventionens krav. Utvärderingen visar emellertid också att det finns otydligheter och begränsningar i både mandat och arbetssätt. I allt väsentligt har dessa sin grund i ett principiellt problem, nämligen att det i Barnombudsmannens uppdrag ingår att vara både ombudsman och myndighet i mer gängse mening.

I ombudsmannarollen ligger att självständigt utifrån barnkonventionen bevaka barns och ungdomars rättigheter i samhället och att företräda denna grupp och dess medlemmar, både i förhållande till privata och offentliga organ, däri inbegripet regering och riksdag. Barnombudsmannen har också att självständigt informera, utbilda och bedriva opinionsbildning kring barnkonventionen. I myndighetsrollen ligger att vara regeringens organ på området med den lydnadsplikt som följer av detta och att spela en roll i själva genomförandet av barnkonventionen utifrån regeringens intentioner.

Utredningens undersökningar visar att de dubbla rollerna har medfört att svårförenliga krav ställts på Barnombudsmannen. Sålunda har i vissa sammanhang krav ställts på henne i hennes egenskap av myndighet medan i andra sammanhang krav ställts på henne som företrädare för barn och ungdomar där hon förväntats agera som en frivilligorganisation. För att klara balansen mellan de båda rollerna har Barnombudsmannen utvecklat ett arbetssätt som rör sig i gränslandet mellan ett allmänt förvaltningsorgan och en barnrättsorganisation. Dubbeltydigheten i rollerna har i viss utsträckning kommit att prägla bilden av Barnombudsmannen och lett till svårigheter för barn och ungdomar, frivilligorganisationer, kommuner, myndigheter och andra att veta vilka förväntningar som kan ställas på Barnombudsmannen.

De båda rollerna kan råka i konflikt med varandra och på så sätt försvåra Barnombudsmannens arbete i olika situationer. Barnombudsman-

nen kan till exempel i egenskap av företrädare för barn och ungdomar anse att åtgärder från regeringens sida inte överensstämmer med denna grupps rättigheter enligt barnkonventionen, samtidigt som Barnombudsmannen som myndighet är underställd regeringen och utgör ett av de organ genom vilka regeringen genomför den politik för vilken åtgärderna är ett uttryck.

En särskild fråga avseende myndighetsrollen är regleringsbrevets roll. I detta ges Barnombudsmannen ofta detaljerade arbetsuppgifter som tar tid och resurser i anspråk både vad gäller genomförandet och återrapporteringen. Även om regleringsbreven utformas efter samråd med Barnombudsmannen inskränker de Barnombudsmannens möjligheter att självständigt välja arbetsuppgifter utifrån mandatet att bevaka barns och ungdomars rättigheter sådana de anges i barnkonventionen. Med andra ord kan det sålunda bli svårt för Barnombudsmannen att få tid över för typiska ombudsmannauppgifter, såsom att arbeta med de frågor som barn och ungdomar framfört till Barnombudsmannen och att på eget initiativ starta undersökningar om hur tillämpningen av existerande lagar förhåller sig till barnkonventionen. Det kan också vara svårt för Barnombudsmannen att förena långsiktigt arbete, till exempel avseende attitydförändringar, med uppdragen i regleringsbreven.

Även i ett internationellt perspektiv visar sig problemet med Barnombudsmannens dubbla roller. I de av FN:s generalförsamling antagna Parisprinciperna understryks vikten av en självständig ställning för ombudsmän av Barnombudsmannens natur. FN:s kommitté för barnets rättigheter har också vid behandlingen av Sveriges senaste rapport om efterlevnaden av barnkonventionen ställt sig frågande till vilken självständighet som den svenska Barnombudsmannen har.

De frågeställningar som nu berörts kan i och för sig sägas vara aktuella när det gäller samtliga ombudsmän med undantag för Justitieombudsmannen och i viss mån Konsumentombudsmannen. Frågorna blir emellertid tydligast när det gäller Barnombudsmannen och Handikappombudsmannen. För de tidigare tillskapade ombudsmännen har gällt att dessa i första hand skall bevaka ett visst område av samhällslivet. För exempelvis Diskrimineringsombudsmannen och Jämställdhetsombudsmannen, men också nu senast Ombudsmannen mot sexuell diskriminering är det fråga om arbetslivet. Dessa ombudsmän bygger vidare sina mandat på en lagstiftning, i vilken lagstiftaren – i vart fall i förhållande till vad som gäller för Barnombudsmannen – ganska tydligt angett vilken inriktning och omfattning ombudsmännens arbete skall ha. Dessa ombudsmän har också – till skillnad från Barnombudsmannen – till uppgift att handlägga enskilda ärenden, där det finns regelverk som definierar ombudsmännens ställning i förhållande till och arbete med ärendena.

Barnombudsmannens uppdrag¹ utmärks däremot av att uppdraget i praktiken avser hela samhällslivet om än ur en viss grupps perspektiv. Uppdraget definieras egentligen inte heller på annat sätt än med en hänvisning till en internationell konvention om mänskliga rättigheter, barnkonventionen. Av naturliga skäl kommer en sådan konvention att kunna bli föremål för många tolkningar utan att nödvändigtvis alltid en uttolkning är fel och en annan rätt. Om barnkonventionen kan också sägas att den för närvarande är det mänskliga rättighetsinstrument som har det bredaste rättighetsperspektivet; den täcker såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Till skillnad från tidigare ombudsmän har Barnombudsmannen också getts en rätt att vara företrädare för "sin" grupp, barn och ungdomar, på livets alla områden. Det begränsade företräderskap som präglat tidigare ombudsmän i olika avseenden föreligger således inte när det gäller Barnombudsmannen.

Att en ombudsman har till uppgift att företräda och bevaka en stor grupps rättigheter utifrån en vittomfattande konvention om mänskliga rättigheter och inte enbart utifrån en svensk lag är något nytt för det svenska ombudsmannasystemet. Genom denna utformning av mandatet blir frågorna om ombudsmannens ställning och mandat tydligare än tidigare. Detta torde också vara förklaringen till att dessa grundläggande frågor ej tidigare har berörts i någon högre grad vid den successiva tillkomst av olika ombudsmän som skett under de senaste 30 åren.

Enligt utredningens mening är det av grundläggande betydelse att man tar ställning till den principiellt viktiga frågan om Barnombudsmannens dubbla roller, det vill säga myndighets- respektive ombudsmannarollen, och därmed till Barnombudsmannens mandat och funktion i framtiden. I detta avsnitt redogör därför utredningen för sin syn på hur förhållandet mellan de båda funktionerna hos Barnombudsmannen bör se ut i framtiden.

7.2 En renodling av ombudsmannarollen

Utredningens förslag: Barnombudsmannens roll som ombudsman bör renodlas för att barnens och ungdomarnas rättigheter skall främjas så effektivt som möjligt.

Ett sätt att lösa problemet avseende Barnombudsmannens dubbla roller är att tydliggöra vilken av rollerna som skall överväga eller kanske till

¹ Utredningen går här inte in på Handikappombudsmannen, då denna är föremål för särskild utredning.

och med utesluta en av rollerna. På så sätt renodlas Barnombudsmanens uppgift och uppdraget blir tydligare. Den kvarvarande rollen blir lättare att hantera både för Barnombudsmannen själv och andra.

Vilken av de båda rollerna som bör lyftas fram, är en principiell fråga. Antingen vill statsmakterna ha en förvaltningsmyndighet, som genomför regeringens politik och som utför olika uppdrag åt regeringen, eller också vill statsmakterna ha en självständig ombudsman som företräder barn och ungdomar på barnkonventionens grund och utifrån ett eget perspektiv som kan komma att skilja sig från regeringens och riksdagens i enskilda frågor. Det kan nämligen inte uteslutas att regering och riksdag kan göra en annan tolkning av barnkonventionen i olika frågor än vad ombudsmannen gör.

Svaret på frågan kan emellertid också sökas utifrån ett annat perspektiv, nämligen genom att man försöker bedöma vilken av rollerna i renodlat skick som i slutänden ger det effektivaste resultatet. Med andra ord var principen om barns och ungdomars bästa tas till vara på effektivast möjliga sätt i samhällsdialogen om och arbetet med barnkonventionen och dess genomförande.

Det förtjänar att påpekas att med effektivast möjliga sätt inte anses att principen om barnets bästa i begränsad mening alltid skall vara utslagsgivande². Ett samhälle som bygger på den enskilda människans rättigheter byggs, vidmakthålls och utvecklas genom ett ständigt samspel mellan dessa rättigheter. Det som är viktigt är att den talesman som har till uppgift att bevaka sådana rättigheter har möjlighet att framföra sina synpunkter på ett sätt som gör att de får genomslag i samhällsdialogen och beaktas på ett tillbörligt sätt vid beslutsfattande och praktiskt handlande i sammanhang där rättigheterna berörs.

Ett av de projekt där Barnombudsmannen fått ett sådant genomslag är mobbningsprojektet. Den faktor som därvid haft stor betydelse är att ombudsmannen utifrån den omfattande undersökning som skett kunnat tala med stor auktoritet om hur barn och ungdomar själva uppfattar sin situation. Det är inte möjligt att fortlöpande genomföra så omfattande undersökningar som då skedde. Sådana undersökningar kan emellertid i stor utsträckning ersättas med en kontinuerlig dialog med barn och ungdomar. Det som är betydelsefullt för den eftersträlvade effektiviteten är enligt utredningens mening att ombudsmannen med tyngd kan uppträda som företrädare för barn och ungdomar och ge uttryck åt deras erfarenheter och åsikter.

Med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter har det för utredningen varit naturligt att fästa vikt vid de uttalanden om barnombudsmän som gjorts av FN:s kommitté för barnets rättigheter samt

² Se t.ex. Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) s. 128.

de rekommendationer om nationella institutioner för mänskliga rättigheter som antagits av FN:s generalförsamling, de så kallade Parisprinciperna. Dessa dokument syftar just till att så långt möjligt effektivisera de nationella institutionernas arbete med att driva på och bevaka mänskliga rättigheter.

Fyra egenskaper hos en ombudsman kan sägas vara grundläggande:

- En lagfäst uppgift att tillvarata en eller flera gruppers mänskliga rättigheter.
- Självständighet i förhållande till regeringen.
- Rätt att ta egna initiativ.
- Rätt att uttala sig.

Den svenska Barnombudsmannen kan tyckas uppfylla dessa kriterier. Det kan inte heller sägas att Barnombudsmannens verksamhet skulle ha präglats av något annat än dessa principer. Eftersom utredningen emellertid har till uppgift att stärka Barnombudsmannen finns det anledning att se närmare på frågan. Kravet på att uppgiften skall vara lagfäst synes vara uppfyllt även om utredningen i kommande avsnitt föreslår överföring av vissa uppgifter från instruktionen till lagen. Däremot förtjänar frågan om självständigheten i förhållande till regeringen viss belysning.

Svenska myndigheter är av tradition mer självständiga än vad myndigheter i de flesta andra länder är. Barnombudsmannen utgör här inget undantag. Myndigheternas grundlagsfästa självständighet inskränker sig emellertid till beslut i särskilt fall i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF). Ett lydadsförhållande till regeringen föreligger i övrigt³. I princip får ombudsmannens hela verksamhet anses omfattad av regeringens rätt till styrning av myndigheten inom ramen för myndighetens lagstadgade uppgifter. Även om denna styrning präglas av den återhållsamhet som är tradition i Sverige kan det ifrågasättas om Barnombudsmannens ställning under regeringen helt överensstämmer med de tankegångar som återspeglas i Parisprinciperna när det gäller självständigheten.

Den självständighet som Barnombudsmannen får anses åtnjuta begränsas genom regleringsbrevens på ett ganska påtagligt sätt, i vart fall ur principiell synpunkt. Regleringsbrevens spelar vidare en roll när det gäller utrymmet för Barnombudsmannen att ta egna initiativ. Även om Barnombudsmannen har denna rätt kan rätten i praktiken begränsas

³ Se t.ex. Petré och Ragnemalm, *Sveriges grundlagar*, 1980, s. 282 ff., och *Politisk styrning – administrativ självständighet* (SOU 1983:39) s. 43 ff.

genom regleringsbrev. Genom detaljerade regleringsbrev som kan komma att avse större delar av ombudsmannens budget kan Barnombudsmannen av budgetskäl bli förhindrad att ta egna initiativ, exempelvis i frågor som uppkommer under budgetåret.

Rätten att uttala sig tillkommer Barnombudsmannen och får dessutom anses på sitt sätt vara grundlagsfäst. Rätten är emellertid inte helt komplikationsfri i förhållande till den lojalitetsplikt som också får anses ligga i ombudsmannens egenskap av myndighet under regeringen.

Enligt utredningens mening talar både erfarenheterna av Barnombudsmannens hittillsvarande verksamhet och de internationellt accepterade principer som finns på området för att Barnombudsmannens roll som ombudsman bör stärkas på bekostnad av myndighetsrollen. För detta talar också att ombudsmannens roll därmed blir tydligare i förhållande till andra myndigheters. Dessa myndigheters roll i förverkligandet av barnkonventionen kommer därmed också att förtydligas.

En allmänt accepterad princip inom svensk förvaltning är den så kallade principen om "mainstreaming". Ansvar för att övergripande principer förverkligas inom ett visst område skall ligga på den myndighet som har ansvaret för själva området, är sektorsansvarig, och inte på någon instans med mer allmänna och övergripande uppgifter. Genom en renodling av ombudsmannarollen hos Barnombudsmannen kommer myndigheternas ansvar för sina områden att framstå klarare. Därmed undviks också risken för att vissa barn- och ungdomsfrågor faller mellan stolarna genom att myndigheterna förlitar sig på Barnombudsmannens ansvar som myndighet. Risken för kompetenskonflikter mellan ombudsmannen och myndigheterna kan också undvikas med denna lösning.

Barnombudsmannen skulle därmed tydligt framstå på det sätt som efterlysts av flera myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer, nämligen som en företrädare för barn och ungdom med uppgift att vara opinionsbildare, pådrivare och bevakare utifrån det rättighetsperspektiv som anges i barnkonventionen. En myndighet har uttryckt det på det sättet att ombudsmannen skall vara den som med barnkonventionen som måttstock reviderar myndigheternas arbete med och för barn och ungdom; Barnombudsmannen skall vara en barn- och ungdomsrevisor.

Detta innebär emellertid inte att ombudsmannen får en tillsynsroll över myndigheterna. Fortfarande är uppgiften att på ett mer allmänt plan bevaka tillämpningen av barnkonventionen i Sverige.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör den i utredningens direktiv angivna förstärkningen av Barnombudsmannen ske genom att ombudsmannarollen lyfts fram. Detta innebär att Barnombudsmannen i framtiden på ett tydligare sätt än för närvarande skall ha till uppgift att företräda barn och unga. Tyngdpunkten läggs vid Barnombudsmannens

uppgift att vara en självständig institution för bevakning av mänskliga rättigheter medan ombudsmannens roll som policyorgan för regeringen nedtonas. Barnombudsmannens arbete bör i enlighet med FN-kommitténs uttalanden om barnombudsmän utföras på två fronter, dels genom att driva på förverkligandet av barnkonventionen, dels genom att bevaka efterlevnaden av konventionen. Hur detta arbete närmare skall utföras tar utredningen upp i avsnitt 8.

Som en konsekvens av att Barnombudsmannens ombudsmannaroll renodlas tonas alltså myndighetsrollen ned. Ett sätt att förstärka Barnombudsmannen vore i och för sig att stärka myndighetsrollen. Av vad som sagts framgår emellertid att en sådan förstärkning skulle stå i strid med vad som får anses ligga i ombudsmannabegreppet. Vad man i så fall borde tala om vore en "Barnmyndighet" eller ett "Barnverk" med ett övergripande ansvar för genomförandet av statsmakternas intentioner på barnområdet. Det får anses ligga utanför utredningens uppdrag att närmare pröva behovet av en sådan myndighet, men frågan berörs trots detta kortfattat i avsnitt 7.4.

Utredningen vill emellertid redan nu framhålla att en renodling inte innebär att Barnombudsmannen skulle vara förhindrad att på olika sätt samverka med andra myndigheter och därvid också spela en både samordnande och initiativtagande roll. Information och utbildning är vidare områden som på ett naturligt sätt även i fortsättningen omfattas av Barnombudsmannens mandat. Inte heller förutsätter renodlingen att Barnombudsmannen helt skulle befrias från regeringsuppdrag. Utredningen ser inte heller något som hindrar att regeringen – i samråd med ombudsmannen – bemyndigar denne att, på samma sätt som sker hos andra myndigheter exempelvis Ungdomsstyrelsen, fördela medel ur Allmänna arvsfonden att användas till pilotprojekt av olika slag. Ombudsmannen skulle på detta sätt utöka sitt kontaktnät och få kunskap och erfarenhet av olika metoder i syfte att sprida goda exempel.

Farhågor har framförts för att renodlingen av rollen skulle innebära att Barnombudsmannen inte längre får den auktoritet som får anses tillkomma en statlig myndighet inom dess ansvarsområde utan att ombudsmannen kan komma att uppfattas som en frivilligorganisation bland många. Barnombudsmannen blir emellertid fortfarande en statlig myndighet med ett i lag fastställt samhällsuppdrag till skillnad från frivilligorganisationer som i princip inte kan företräda någon annan än organisationernas medlemmar.

Farhågor har också framförts om att Barnombudsmannen genom att inte ha något direktansvar för sakfrågor skulle förlora den verklighetskontakt som är nödvändig både för arbetet i sig och för tilltron till ombudsmannen. Detta är en kritik som redan nu i viss mån kan drabba ombudsmannen. Farhågorna torde vara ogrundade med det delvis änd-

rade arbetssätt och den inriktning av arbetet som utredningen föreslår i det följande.

7.3 En förstärkning av ombudsmannarollen

Utredningens förslag: Barnombudsmannens ombudsmannaroll bör förstärkas genom ökad självständighet och genom rättsliga befogenheter.

Barnombudsmannens ombudsmannaroll bör alltså renodlas. För en sådan renodling krävs också en förstärkning av självständigheten. En sådan förändring står i överensstämmelse med de internationella principerna om nationella institutioner för mänskliga rättigheter. Genom en renodling av ombudsmannarollen kan ombudsmannen mer effektivt uppträda som företrädare för barn och unga.

En fråga som ofta tas upp i samband med diskussioner om en förstärkning av ombudsmännen och de mänskliga rättigheterna i Sverige är att alla ombudsmännen eller i vart fall flera av de tematiska ombudsmännen borde slås samman till en ombudsman. Det har också diskuterats att skapa ett helt nytt organ, en ombudsman för mänskliga rättigheter som skulle ersätta de nuvarande ombudsmännen. Frågorna har som framgått av kapitel 4 tagits upp i ett flertal motioner i riksdagen och föranlett ställningstaganden av denna. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att överväga en sådan sammanslagning eller omorganisering. Utredningen har emellertid haft anledning att ta upp frågan om en eventuell sammanslagning av de tematiska ombudsmännen ur effektivitetssynpunkt och vill därför här något behandla frågan.

De arbetslivsinriktade ombudsmännen har angett att en sammanslagning kan vara en fördel i ett längre perspektiv. En lösning skulle kunna vara upprättandet av en gemensam ombudsmannainstitution mot diskriminering, där det sedan skulle finnas ombudsmän med specialisering på olika områden eller frågor. En förutsättning för att överhuvudtaget överväga dessa frågor är enligt ombudsmännen emellertid att lagstiftningen som reglerar ombudsmännens uppdrag harmoniseras.

Utredningen har också med samtliga ombudsmän – med undantag för Justitieombudsmannen och Konsumentombudsmannen – diskuterat om några fördelar skulle vara att vinna med någon form av kontorsgemenskap eller exempelvis ett gemensamt juristsekretariat. Dessa alternativ har avvisats av samtliga ombudsmän med hänvisning till att någon praktisk fördel inte skulle vara att vinna. De berörda gemenskapsformerna riskerar enligt ombudsmännen snarare att bidra till administ-

rativ tungroddhet och uppkomsten av ledningsfrågor som inte finns i dag. Mot bakgrund av vad som sålunda framkommit har inte utredningen inom ramen för sitt mandat funnit anledning att gå vidare med dessa frågor. Utredningen vill emellertid peka på – utan att ha närmare gått in på frågan – att vissa fördelar torde vara att vinna redan genom en samlokalisering.

Utifrån vad utredningen tidigare kommit fram till prövar utredningen två principiella sätt att stärka Barnombudsmannen, nämligen

- ökad självständighet och
- rättsliga befogenheter när det gäller bevakningen av barnkonventionens efterlevnad.

7.3.1 Ökad självständighet

Ett viktigt kriterium för en ombudsman är självständighet även i förhållande till uppdragsgivaren, i detta fall regeringen. Detta följer av internationella dokument och principer, till exempel Parisprinciperna, och framhålls ofta av ombudsmännen själva. Som exempel på detta kan nämnas att den svenska Diskrimineringsombudsmannens ansökan om medlemskap i Internationella ombudsmannainstitutet (The International Ombudsman Institute) avslogs på grund av att Diskrimineringsombudsmannen inte ansågs uppfylla institutets krav på självständighet. Dessa är dock något mer långtgående än Parisprinciperna.

Egentligen handlar det om självständighet i förhållande till alla organ som kan påverka ombudsmannens arbete, till exempel politiska partier och organisationer. Det är dock i detta sammanhang viktigt att framhålla att en statlig ombudsman aldrig kan bli helt fri. Lagen sätter vissa gränser för ombudsmannens arbete och någon måste besluta om ombudsmannens budget. Det är också bland annat dessa företeelser som skiljer en statlig ombudsman från en frivilligorganisation. Ombudsmannen måste emellertid kunna bestämma sin egen dagordning utifrån sin egenskap av företrädare för barn och ungdomar och deras åsikter och erfarenheter.

För fullständighetens skull bör i detta sammanhang nämnas att en ombudsman för mänskliga rättigheter inte nödvändigtvis behöver vara statlig. Även om de internationella dokumenten och uttalandena ger vid handen att det är staten som är skyldig att se till att det finns ombudsmän för bevakning av de mänskliga rättigheterna kan en sådan ombudsmannauppgift både administreras och fyllas av en eller flera frivilligorganisationer. Verksamheten kan ändock vara lagreglerad och statsmakterna kan fortfarande spela en roll som ansvariga i vissa avseenden eller på annat sätt. Några önskemål eller synpunkter om föränd-

ring av Barnombudsmannen i denna riktning har inte framkommit under utredningens arbete och utredningen finner inte heller anledning att utifrån förutsättningarna för utredningens arbete överväga frågan vidare.

Om man vill öka självständigheten i förhållande till huvudmannen för en tematisk ombudsman, i utredningens fall Barnombudsmannen, finns det enligt utredningen två alternativ att välja mellan. Det ena är att Barnombudsmannen lyder under riksdagen på samma sätt som Justitieombudsmannen och på så sätt är helt självständig i förhållande till regeringen. Det andra är att Barnombudsmannen förblir myndighet under regeringen. Ombudsmannen blir dock inte en vanlig förvaltningsmyndighet utan särbehandlas i sin egenskap av ombudsman och ges så mycket självständighet som är möjligt med ett oförändrat huvudmannaskap.

Frågan om ett ändrat huvudmannaskap

Den största självständigheten i förhållande till regeringen får självfallet Barnombudsmannen med det första alternativet, alltså ett ändrat huvudmannaskap där Barnombudsmannen lyder under riksdagen i stället för som i dag under regeringen. Om man enbart ser till frågan om självständighet i förhållande till regeringen, är alltså detta alternativ att föredra. En sådan lösning väcker dock frågor av annat slag.

Den första frågan gäller den konstitutionella ansvarsfördelningen. Enligt regeringsformen är det regeringens uppgift att styra riket, medan riksdagens uppgift är att lagstifta, besluta om skatt och fastställa statens budget. Ett ändrat huvudmannaskap för Barnombudsmannen skulle alltså innebära en avvikelse från regeringsformens ansvarsfördelning. Om Barnombudsmannen skulle underställas riksdagen skulle riksdagen få ansvar för en förvaltningsmyndighet – om än med ombudsmannakaraktär – på ett sakområde. Riksdagen skulle därmed tilläggas ett ansvar som i dag i princip är förbehållet regeringen (11 kap. 8 § RF). I detta avseende går inte några paralleller att dra med Justitieombudsmannen. Dels är Justitieombudsmannens ställning särskilt reglerad i regeringsformen, dels är Justitieombudsmannen inte någon förvaltningsmyndighet med viss verksamhet på ett sakområde utan har ett speciellt uppdrag att utgöra riksdagens kontrollorgan i enskilda ärenden. Även om en grundlagsändring skulle kunna innebära att Barnombudsmannen – och övriga tematiska ombudsmän, vilka till skillnad från Barnombudsmannen uttrycker en önskan om överföring till riksdagen⁴ – skulle kunna läggas under riksdagen uppkommer andra frågor.

⁴ Se artikel i Dagens Nyheter den 9 oktober 1998.

Samma fråga om självständighet i förhållande till riksdagen som i förhållande till regeringen kan nämligen uppkomma. En del av riksdagen eller riksdagen i dess helhet kan lika väl som en regering ha önskemål om och synpunkter på ombudsmannens verksamhet.

För en barnombudsman som har till uppgift att främja barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen är opinionsbildning ett viktigt verktyg. Barnombudsmannens opinionsbildande arbete innefattar bland annat att tolka konventionen ur ett svenskt perspektiv och utifrån det hävda svenska barns och ungdomars rättigheter i olika frågor. Ett sådant arbete underlättas naturligtvis om det finns en dialog mellan ombudsmannen och huvudmannen. En sådan dialog kan äga rum om huvudmannen är regeringen med ett ansvarigt statsråd medan det är svårt att föreställa sig en sådan dialog med riksdagen som huvudman, där samtliga partier med sina skilda åsiktsriktningar är företrädade. Enligt utredningens mening kan förhållandet mellan en förvaltningsmyndighet med opinionsbildning som en av sina huvuduppgifter och riksdagen som huvudman vidare bjuda på väl så svåravvägda frågor i ombudsmannens arbete som när huvudmannen är regeringen. Detta alldeles särskilt när inriktningen av ombudsmannens arbete egentligen endast anges av en internationell konvention med i mycket allmänna formuleringar, där sättet för genomförandet av konventionens principer blir beroende av politiska utgångspunkter och värderingar. Att därvid ha som huvudman riksdagen, där samtliga parlamentariska åsiktsriktningar är företrädade, leder knappast i sig till något förtydligande av självständigheten i ombudsmannarollen.

Den konstitutionella ställningen blir också i flera andra avseenden än vad som tidigare berörts tveksam. Om till exempel riksdagens barnombudsman starkt kritiserar ett lagförslag från regeringen, där riksdagen är starkt delad innebär detta att ett av riksdagens egna organ ingriper i lagstiftningsprocessen?

Frågor av dessa och liknande art kan göra att ombudsmannen kan se sig nödsakad att hålla en lägre profil än som är möjligt som ett regeringsorgan med starkt självständig ställning.

Av det sagda följer att ett förändrat huvudmannaskap för Barnombudsmannen visserligen skulle ge ökad självständighet i förhållande till regeringen men medföra andra problem. Dessa är av sådant slag att utredningen inte anser att en ändring av huvudmannskapet skulle innebära någon förstärkning av Barnombudsmannen. Regeringen bör därför även i fortsättningen vara huvudman för Barnombudsmannen. Självständigheten måste i stället ökas inom ramen för det nuvarande huvudmannskapet. Detta kan uppnås genom valet av författningsform och begränsningar i användandet av regleringsbrev som styrform.

Mandatet i lag

En viktig del av frågan om ombudsmannens självständighet i förhållande till regeringen är enligt Parisprinciperna att arbetsuppgifterna tydligt skall framgå av lag och inte av förordning. Det är alltså riksdagen som skall bestämma mandatet, och regeringen kan därmed inte själv ändra på ombudsmannens uppdrag. I enlighet härmed bör alltså Barnombudsmannens arbetsuppgifter tas in i lag.

Nakna regleringsbrev

Genom regleringsbrev överlämnar regeringen de anslag till en myndighet som riksdagen har beslutat om. I samband härmed kan regeringen ge olika uppgifter till den aktuella myndigheten, vilka skall utföras under det kommande året. Uppgifterna kan knytas till en rapporteringsskyldighet. Detaljnivån i regleringsbreven varierar beroende på vilken myndighet som är mottagare. Förvaltningsmyndigheter åläggs ofta en mängd uppgifter.

Som framgått ovan ges även Barnombudsmannen ett flertal uppgifter i regleringsbreven, som tar mycket tid och resurser i anspråk och som kan hindra Barnombudsmannen från att agera på eget initiativ. Att regeringen på detta sätt ålägger en ombudsman en mängd arbetsuppgifter står dock inte i överensstämmelse med de principer som utredningen har funnit viktiga för att stärka ombudsmannens ställning och effektivitet som just ombudsman. I Parisprinciperna understryks tvärtom vikten av att nationella institutioner kan ta egna initiativ och uppträda utan inblandning och hinder från något organ, vare sig offentligt eller privat. En ombudsman bör alltså inte bindas upp av uppgifter i regleringsbrev utan skall kunna ägna sin tid åt de frågor som han eller hon uppfattar som viktiga utifrån sin roll som barns och ungdomars företrädare. Detta gör enligt utredningens bedömning att regleringsbreven i princip inte bör innehålla uppdrag som inskränker Barnombudsmannens verksamhet som ombudsman. Detta torde med andra ord innebära att utrymmet för utläggande av uppdrag på detta sätt blir mycket begränsat.

Även när det gäller övriga delar av regleringsbreven får utformningen av dessa begränsas till att innehålla vad som är nödvändigt för att regeringen skall kunna få en bild av hur ombudsmannen med anslagna medel uppfyller sina uppgifter enligt lagen. Regleringsbreven får liksom hittills innehålla både effektmål och verksamhetsmål samt bestämmelser om återrapportering och finansiering. Av betydelse är emellertid att dessa mål utformas på ett sätt som inte begränsar Barnombudsmannens rätt att själv bestämma inriktningen av sitt arbete utifrån

ombudsmannens i lag fastställda mandat. Mer detaljerade eller specialinriktade verksamhetsmål kan därför knappast komma i fråga, såvida ej detta återspeglar en överenskommelse i något särskilt fall mellan ombudsmannen och regeringen. Informationsinhämtningen från ombudsmannen bör inskränkas till sådan som behövs för allmän styrning av myndigheten och sådan som är avsedd för regeringens information till riksdagen om bland annat medelsanvändningen. Regleringsbrevens skulle kunna betecknas som nakna.

Att regleringsbrevens inte bör innehålla uppdrag till ombudsmannen hindrar inte att regeringen – formellt eller informellt – i samråd med ombudsmannen från tid till annan ger denne uppdrag som inte inkräktar på ombudsmannarollen. Särskilt inom informations- och utbildningsområdet kan det finnas anledning att stödja sig på ombudsmannen. Sådana uppdrag kan då komma att förenas med tilläggsanslag.

Både för regering, myndigheter och andra organ har ombudsmannen även i fortsättningen en mycket viktig roll att spela som "bollplank" och sakkunnig på området utan att detta behöver komma i konflikt med ombudsmannarollen. Inte heller hindrar ombudsmannens grundläggande självständighet den informella dialog som bör äga rum mellan regeringen som huvudman och ombudsmannen som myndighet.

7.3.2 Rättsliga befogenheter

Självständighet är alltså viktig för att en ombudsman skall kunna arbeta effektivt. Men detta är inte tillräckligt. Såväl de internationella som de nationella erfarenheterna visar att det dessutom krävs att ombudsmannen har rättsliga befogenheter till sitt förfogande för att arbetet skall bli effektivt.

Barnombudsmannen är den enda ombudsman i Sverige som saknar någon form av rättsliga befogenheter. På grundval av vad som framkommit främst genom information från Barnombudsmannen och Handikappombudsmannen finner utredningen att Barnombudsmannens ställning skulle stärkas och effektiviteten öka om ombudsmannen hade tillgång till rättsliga befogenheter. Det har nämligen visat sig att det i vissa fall skulle ha varit av nytta att Barnombudsmannen haft möjlighet att hänvisa till sådana medel. Handikappombudsmannen har också vitsordat att förekomsten av rättsliga befogenheter har varit av betydelse i hennes verksamhet. Sådana befogenheter skiljer också en offentlig ombudsman på ett avgörande sätt från den ställning som en frivilligorganisation intar.

I första hand bör Barnombudsmannen således ges samma möjlighet som Handikappombudsmannen att begära in uppgifter från myndigheter, kommuner och landsting och kalla dem till överläggningar. Vidare bör

Barnombudsmannen i sitt arbete med att bevaka lagstiftningens tillämpning ha rätt att ta del av handlingar i mål och ärenden hos domstolar, myndigheter, kommuner och landsting och då även sekretessbelagda sådana. Utredningen återkommer i avsnitt 8.2 till hur dessa sanktionsmedel skall användas i Barnombudsmannens arbete.

7.4 Behovet av en barnmyndighet

Utredningens uppdrag har varit att stärka Barnombudsmannen och utredningen har därvid funnit att en sådan förstärkning bör ske genom att ombudsmannarollen förstärks på bekostnad av myndighetsrollen. Då emellertid Barnombudsmannen för närvarande har myndighetsuppdrag kan hävdas att en förstärkning också kan ske genom att myndighetsrollen ges ökad tyngd. Enligt utredningens mening blir det då emellertid inte fråga om en ombudsman utan om en myndighet som liksom andra myndigheter har till uppgift att genomföra regeringens politik på ett visst område och inte att självständigt utifrån ett internationellt instrument företräda en viss grupps rättigheter. Vad man då skall tala om är således en "Barnmyndighet" eller ett "Barnverk".

I enlighet med sina internationella förpliktelser är det regeringen som har ansvaret för genomförandet av barnkonventionen i Sverige och för att dennas principer – bland annat principen om barnets bästa – får genomslag i barns och ungdomars vardag. En samordnande funktion har också inrättats i Regeringskansliet med placering i Socialdepartementet för att regeringen skall kunna ta detta ansvar. Denna funktion torde väl kunna fylla det behov av bevakning och samordning som finns när det gäller det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet.

När det gäller det praktiska genomförandet av barnkonventionen kan det hävdas å ena sidan att detta bör anförtros åt en särskild pådrivande och övervakande myndighet och å andra sidan att det bör ankomma på de sektorsansvariga myndigheterna. Båda lösningarna kan sägas förekomma. Sålunda får exempelvis Jämställdhetsombudsmannen sägas ha en särskild anknytning till FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, även om detta inte är uttryckt i Jämställdhetsombudsmannens mandat. Tydligast är – förutom Barnombudsmannens uppdrag – Handikappombudsmannens uppdrag i anslutning till FN:s standardregler om funktionshindrades rätt till full delaktighet och jämlikhet. De allomfattande FN-konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har däremot inte föranlett regeringen att lägga något särskilt ansvar på någon myndighet.

Barnkonventionen motsvarar till sitt innehåll i mycket de allomfattande konventionerna med den begränsningen att den avser barn och ungdomar upp till 18 år. Enligt utredningens bedömning är det en fördel om ansvaret för genomförandet av barnkonventionen ligger direkt på de sektorsansvariga myndigheterna. Därigenom fastslås den allmänt accepterade principen om "mainstreaming" med de fördelar ur ansvarssynpunkt som utredningen har berört i avsnitt 7.2. Genom renodlingen av Barnombudsmannens roll som företrädare för barn och ungdomar och som pådrivare och bevakare när det gäller deras rättigheter åstadkoms vidare förutsättningar för en ständig dialog mellan ombudsmannen och myndigheter, kommuner och landsting om genomförandet av barnets bästa i praktiken. Den samordning mellan myndigheterna som kan vara nödvändig bör myndigheterna utifrån sitt ansvar kunna åstadkomma själva. Skulle detta i något fall inte vara möjligt, kan regeringen utse en lämplig myndighet.

Utredningen vill emellertid inte helt utesluta risken för att vissa frågor faller mellan myndigheternas ansvarsområden. Det kan också vara en fördel för Regeringskansliet att i mer övergripande frågor med anknytning till barnkonventionen ha en myndighet med ett sådant ansvar.

Regeringen har också givit Barnombudsmannen en central roll i strategin för genomförandet av barnkonventionen i Sverige och tillfört medel utöver ordinarie budget för detta. Bland annat har Barnombudsmannen getts omfattande uppdrag när det gäller utbildning och fortbildning samt utveckling av modeller för barnplanarbete och barnkonsekvensanalyser.

En del av dessa uppgifter överensstämmer med dem som utredningen anser bör tillkomma Barnombudsmannen även i fortsättningen, till exempel att bygga upp kunskap om barnkonventionen och om barns och ungdomars villkor. Som tidigare framhållits ser utredningen inget hinder för att ombudsmannen åtar sig sådana uppdrag från regeringen inom ramen för sitt mandat även med ombudsmannens nya inriktning. Skillnaden är emellertid att ombudsmannen utför dessa uppgifter som självständig företrädare för barn och ungdom med uppgift att driva på genomförandet av barnkonventionen och att bevaka barns och ungdomars rättigheter enligt konventionen, medan en mer renodlad myndighet uppträder i egenskap av regeringens policyorgan på området.

Utan att ha gjort någon närmare genomgång torde också, enligt utredningens bedömning, en del av ombudsmannens uppgifter i strategin kunna läggas på andra myndigheter och organ. Det förtjänar också framhållas att strategins tidsperspektiv i viss utsträckning är begränsat, varför det är svårt att dra några slutsatser om behovet av en särskild myndighet i ett längre perspektiv.

För att tillfredsställa det eventuella behovet av en särskild Barnmyndighet och samtidigt renodla Barnombudsmannens ombudsmannaroll vore en lösning att inrätta ett nytt verk, där Barnombudsmannen skulle utgöra en del på samma sätt som Konsumentombudsmannen utgör en del av Konsumentverket. Denna lösning skulle dock kunna ge upphov till samma typ av frågor som i dag ställs om Barnombudsmannens dubbla roller. Barnombudsmannen skulle nämligen i egenskap av chef för verket komma att genomföra regeringens politik och sedan i egenskap av ombudsman granska samma politik. Ett förslag från regeringen att inordna Diskrimineringsombudsmannen i Integrationsverkets organisation har också avvisats av riksdagen (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68). Att konstruktionen inte utgör något nämnvärt problem för Konsumentombudsmannen torde bland annat bero på att Konsumentombudsmannens verksamhet i första hand är riktad mot näringslivet och inte mot samhället i dess helhet. En delning av Barnombudsmannen inom ramen för befintliga resurser i dels en Barnombudsman, dels en myndighet skulle också innebära en sådan försvagning resursmässigt att den redan av det skälet knappast kan komma i fråga.

Med hänsyn till att utredningen inte bör framlägga förslag som innebär kostnadsökningar och till uppdragets omfattning har utredningen valt att inte överväga frågan om en barnmyndighet vidare. Ett avskaffande av Barnombudsmannen och dennes ersättande med en barnmyndighet inryms inte inom utredningens direktiv. Den utvärdering och genomgång av frågeställningarna inom området som utredningen har gjort har inte heller gett anledning till överväganden i denna riktning. I stället har utredningen funnit att en renodling av Barnombudsmannens ombudsmannaroll innebär en sådan förstärkning av ombudsmannen att denna överväger de eventuella nackdelar som renodlingen kan innebära.

7.5 Fortsatt generellt uppdrag

Utredningens bedömning: Barnombudsmannen bör inte handlägga enskilda ärenden.

Handläggningen av enskilda ärenden är något som utmärker många ombudsmän såväl i Sverige som i andra länder. De internationella principerna visar också på detta som ett sätt för ombudsmän och andra liknande institutioner att arbeta. De tematiska ombudsmän som har enskilda ärenden menar att arbetet med dessa ger mycket information och kunskap om det aktuella sakområdet som de sedan har stor nytta av i det generella arbetet. Det finns därför anledning att fråga sig om också Barnombudsmannen bör handlägga enskilda ärenden.

I Sverige har socialtjänsten det yttersta ansvaret för barns och ungdomars välbefinnande. De barn och ungdomar som riskerar att fara illa har en laglig rätt att få det skydd och stöd som de behöver. Att dessa och andra regler om barns och ungdomars rättigheter efterlevs kontrolleras bland annat av Justitieombudsmannen. En möjlighet vore att flytta över tillsynsansvaret beträffande några ärendetyper på Barnombudsmannen. Utredningen anser dock inte att detta vore en ändamålsenlig lösning.

Utredningen har vidare övervägt en modell liknande den norska där barnombudsmannen tar kontakt med olika beslutsfattare för att framlägga ett barnperspektiv i pågående mål och ärenden. En ombudsman som på detta sätt ingriper i pågående ärenden ställer sig emellertid främmande för den svenska beslutsordningen och rollfördelningen. Barnombudsmannen har också själv avvisat en sådan arbetsuppgift.

Utredningen har stannat för att inte överväga dessa frågor vidare redan av det skälet att en ordning med klagomål över handläggningen av enskilda ärenden och därav följande ingripanden från Barnombudsmannen med stor sannolikhet skulle ställa sådana krav på ombudsmannens resurser att dessa krav inte skulle rymmas inom nuvarande budget, än mindre ge utrymme för annan verksamhet av någon omfattning. Det är också av vikt att ombudsmannen behåller det principiella arbetssätt som ombudsmannen anlagt sedan sin tillkomst, då detta enligt utredningens bedömning har haft stor betydelse för effektiviteten hos ombudsmannen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts lägger inte utredningen fram något förslag om att Barnombudsmannen skall handlägga enskilda ärenden. Utredningen vill däremot i detta sammanhang framhålla att det på lokal nivå förefaller finnas ett behov av en fristående instans dit barn och ungdomar kan vända sig med sina problem i skolan och på fritiden. Utredningens undersökningar visar att barn och ungdomar har behov av

att det i deras hemkommun finns någon som kan föra deras talan i olika ärenden och som kan vara deras röst i förhållande till vuxna de möter. Det ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå införandet av lokala företrädare för barn och unga.

Avslutningsvis är det viktigt att betona att Barnombudsmannen bör kompensera frånvaron av enskilda ärenden genom att på andra sätt införskaffa information och kunskap om barn- och ungdomsfrågor. Denna fråga har behandlats i avsnitt 6.

8 Barnombudsmannens uppgifter

Utredningens förslag: Barnombudsmannens roll i barnkonventionsarbetet bör vara både att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden. Barnombudsmannens bevakningsarbete bör inriktas på hur domstolars, myndigheters, kommuners och landstings tillämpning av lagar och regler förhåller sig till barnkonventionen. I detta arbete bör ombudsmannen ha rätt att ta del även av sekretessbelagda handlingar. I arbetet med att bevaka myndigheters, kommuners och landstings förverkligande av konventionen bör Barnombudsmannen ha rätt att begära in uppgifter om hur långt genomförandet av barns och ungdomars rättigheter kommit. De uppgiftsskyldiga bör också vara skyldiga att infinna sig till överläggningar med ombudsmannen.

För att ta ställning till Barnombudsmannens roll i förverkligandet av barnkonventionen har utredningen funnit det fruktbart att skilja mellan begreppen genomförande och bevakning. Att genomföra rättigheterna i barnkonventionen är ett ansvar för statsmakterna, riksdag och regering, alla myndigheter och offentliga organ.

I genomförandet av barnkonventionen ingår till exempel att göra sådana ändringar i lagstiftning och administrativa rutiner så att de överensstämmer med konventionen. Vidare ingår att vidta aktiva åtgärder som krävs för att konventionens intentioner och anda ska genomföras. Genomförande av konventionen innefattar således en rad olika insatser alltifrån lagändringar och att tillhandahålla vård, utbildning och service till att utveckla skydd och omhändertagande av barn, hitta former för att barn och ungdomar skall ges inflytande i samhället och att öka medvetenheten om barns och ungdomars rättigheter. Att utveckla system för bevakning och uppföljning ingår vidare i genomförandet av konventionen. Att inrätta en barnombudsman är således ett led i genomförandeprocessen.

Metoderna för att genomföra konventionen kan variera. FN:s kommitté för barnets rättigheter har dock ofta betonat behovet av nationella handlingsplaner eller strategier för förverkligandet av barnkonventionen.

Särskild vikt har kommittén lagt vid att konventionens fyra grundprinciper återspeglas i lagstiftning och i allt beslutsfattande¹.

Ansvar för att genomföra konventionen måste delas av myndigheter på olika nivåer i samhället, vilket också är det mål som formuleras i strategin för förverkligandet av barnkonventionen i Sverige. Barnkonventionen skall, enligt strategin, genomsyra allt beslutsfattande som rör barn, vilket innebär att det är varje myndighets ansvar att inom sitt respektive sektorsområde analysera, genomföra, följa upp och utvärdera barnkonventionsarbetet. Ingen enskild myndighet har därmed ansvaret för genomförandet i dess helhet utan det skall ske genom så kallad "mainstreaming".

Till genomförandet av barnkonventionen bör, enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter, en nationell bevakningsinstitution kopplas². Denna ses av FN-kommittén som en "monitoring mechanism". Att bevaka konventionens efterlevnad innefattar att skaffa sig en sådan kunskapsbas att det är möjligt att peka på svagheter och tillkortakommanden i syfte att hävda barns och ungdomars rättigheter. I den meningen är bevakning skild från uppgifterna att genomföra konventionen. Samtidigt betonar FN-kommittén barnombudsmannens roll att vara en pådrivande faktor i utvecklingen (promotion).

En barnombudsman skall med andra ord, enligt FN-kommittén, bevaka efterlevnaden av konventionen och driva på förverkligandet av barns och ungdomars rättigheter.

I den nationella strategin framhålls att Barnombudsmannens roll i processen att förverkliga barnkonventionen är att vara "pådrivande och stödjande" (prop. 1997/98:182, s. 22) samtidigt som ombudsmannens roll "att bevaka barns och ungdomars intresse i olika sammanhang" (s. 26) betonas. Den roll som Barnombudsmannen i Sverige har utvecklat innehåller de båda dimensionerna; bevakande och pådrivande när det gäller barns och ungdomars rättigheter. Däremot återfinns uttryckligen endast Barnombudsmannens bevakande funktion i den nuvarande lagen (1993:335) om barnombudsman.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att Barnombudsmannens roll i barnkonventionsarbetet med att både driva på förverkligandet av barnkonventionen och att bevaka efterlevnaden av konventionen fastställs i lag.

¹ Hodgkin, R., Newell, P., Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Unicef 1998, s. 62.

² Hodgkin, R., Newell, P., Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Unicef 1998, s. 71.

8.1 Vara pådrivande i genomförandet av barnkonventionen

Vad som innefattas i begreppet ”pådrivande” beror på i vilket skede av genomförandeprocessen ett land befinner sig i, det vill säga vilka behov som finns. Att driva på genomförandet av barns och ungdomars rättigheter i ett land som ännu inte har en utbyggd myndighetsstruktur och institutioner för till exempel vård, omsorg, service och utbildning innefattar naturligen helt andra arbetsuppgifter än i ett land som Sverige, med en lång rad myndigheter som ansvarar för olika aspekter av barns och ungdomars rättigheter.

8.1.1 Förhållandet till myndigheter med flera

Av Barnombudsmannens kartläggningar av centrala myndigheter, landsting och kommuner framgår att det är kunskap och erfarenhetsutbyte om barnkonventionen samt information om hur barnkonventionen kan användas i den praktiska verksamheten som framför allt efterfrågas av dessa instanser.

De statliga myndigheterna efterfrågar mål om barnkonventionen i sina regleringsbrev samt idéutbyte med andra myndigheter och information i olika avseenden om barnkonventionen från Barnombudsmanen. 19 landsting uppger att de har behov av stöd för att utveckla arbetet med barnkonventionen och dess tillämpning på besluts- och planeringsnivå och många landsting vill ha mer samarbete med andra landsting i barnkonventionsfrågor. Även kommunerna uppger att de vill ha mer information och kunskap om hur barnkonventionen kan användas praktiskt.

Denna bild bekräftas av utredningens egna enkätundersökningar. I enkäten till myndigheter är det främst länsstyrelserna som påtalar behovet av ökad kunskap i form av konkretisering av betydelsen av barnkonventionens artiklar. Länsstyrelsen i Örebro län skriver till exempel att barnperspektivet i socialtjänstens arbete är en aktuell fråga. En viktig uppgift ”är att definiera begreppet, att ge det ett innehåll. Detta och att visa på goda exempel skulle kunna vara en uppgift för Barnombudsmanen”.

Av kontakterna med kommunföreträdare i de fem kommuner som utredningen har besökt framgår att dessa kommuner ser Barnombudsmanen som en spjutspets i arbetet med barnkonventionen. Med begreppet spjutspets avses att vara ett steg före i utvecklingen genom att inneha en samlad kunskap, följa det arbete som pågår lokalt och att sprida sådana erfarenheter genom att lyfta fram goda exempel.

Barnombudsmannen bör, enligt enkätsvaren, genom att sprida goda exempel visa vägen och genom att förmedla kontakter bidra till att kommuner och landsting får draghjälp av varandra. Samtliga kommunföreträdare påtalade också behovet av stöd "uppifrån". Sådant stöd kan ges genom personliga besök eller genom att Barnombudsmannen fungerar som "diskussionspartner" under arbetets gång.

Utredningens bedömning är att Barnombudsmannen redan lagt ner ett stort arbete på att tillgodose de behov som således föreligger. Här kan som exempel nämnas handboken för kommuner och landsting. Enligt utredningens bedömning utgör detta arbete ett viktigt inslag i ombudsmannens pådrivande roll och bör vidareutvecklas.

8.1.2 Den nationella strategin

En stor del av de behov som myndigheter, landsting och kommuner ger uttryck för kommer att ytterligare tillgodoses genom strategiarbetet. I den nationella strategin, som innehåller en rad åtgärder, ingår bland annat en omfattande utbildningssatsning, spridande av kunskap och erfarenheter. Barnombudsmannen skall bland annat utarbeta program för fortbildning av statligt anställd personal vars verksamhet har konsekvenser för barn och ungdomar. Vidare ges Barnombudsmannen en pådrivande och stödjande roll för kommuner och landsting bland annat genom att ansvara för fortbildning om barnkonventionen. Barnombudsmannen har tilldelats extra medel för sitt arbete med strategin.

Barnombudsmannen är den statliga myndighet i Sverige som får sägas ha störst kunskap om barnkonventionen och om hur den på ett effektivt sätt kan förverkligas. Därför är det naturligt att Barnombudsmannen har fått en nyckelroll i strategiarbetet. På detta sätt kan Barnombudsmannen föra ut kunskap till nyckelpersoner inom statlig och kommunal förvaltning, vilka i sin tur kan sprida kunskaperna vidare i organisationerna. Genom strategiarbetet kommer också Barnombudsmannen att utveckla och fördjupa sina kontakter med myndigheter på central nivå och med politiker och tjänstemän på kommunledningsnivå.

Samtidigt vill utredningen peka på risken att den bevakande uppgiften försvåras om ombudsmannen blir alltför djupt involverad i arbetet med att genomföra konventionen. En självkritisk granskning av egna insatser i genomförandet är naturligtvis möjlig. All erfarenhet talar dock för att perspektivet och synen på åtgärder och skeenden varierar beroende på om dessa granskas "utifrån" eller "inifrån".

Svårigheterna med att granska sig själv belyses av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) som i rapporten Kan myndigheter

utvärdera sig själva? har gjort en kartläggning av 22 myndigheters utvärderingar av den egna verksamheten³. Sammanfattningsvis visar kartläggningen att av 22 myndigheter har tio över en femårsperiod gjort färre än en självutvärdering per 1 000 anställda. En dryg fjärdedel har inte gjort några självutvärderingar alls. Bland de övriga dominerar attitydundersökningar och enkla bedömningar av olika delverksamheter. Sällan har myndigheterna tagit sig an uppgiften att mäta effekter eller effektiviteten av det som uppnåtts. Rapporten är vidare generellt sett kritisk till kvaliteten i de utvärderingar som gjorts.

Utredningen ser också en risk att ombudsmannens uppgift att företräda barn och ungdomar försvagas om ombudsmannen under en längre tid engageras i uppgifter som kräver mycket omfattande kontakter och nära samverkan med både statliga myndigheter och kommuner. Detta kan på sikt innebära att ombudsmannen blir en myndighet bland andra eller i vart fall uppfattas som en sådan. I stället för att vara pådrivande och bevakande riskerar ombudsmannen att bli den som blir direktansvarig för barnkonventionens genomförande i Sverige. Profilen riskerar också att bli sådan att ombudsmannen inte uppfattas som talesman för barn och ungdomar.

8.1.3 Barn och ungdomars delaktighet i utvärderingsprocessen

"För att få reda på vilken effekt barnkonventionsarbetet har i praktiken är det nödvändigt att fråga hur barn och unga själva upplever att deras rättigheter tillgodoses. Några särskilda strategier eller metoder för detta finns ännu inte framtaget på nationell nivå och måste därför utvecklas", skriver Barnombudsmannen i sin årsrapport till regeringen 1999. Utredningens uppfattning är densamma. En av Barnombudsmannens främsta uppgifter i arbetet med att driva på förverkligandet av barnkonventionen skall, enligt utredningens mening, vara att bidra till att barn och ungdomar själva tar del i förändringsprocessen. Det handlar om att göra barn och ungdomar delaktiga både vad gäller förverkligandet av barnkonventionen och i bevakningen av att konventionen efterlevs.

Utredningen vill därför betona vikten av att Barnombudsmannen, vid sidan av arbetet med att sprida goda exempel på beslutsstrukturer och uppföljningssystem även fortsättningsvis sprider exempel på metoder som utvecklas för att barn och ungdomar (också yngre barn) får

³ Kan myndigheter utvärdera sig själva? Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1996:36, s. 8.

möjlighet att komma till tals. Detta arbete bör, enligt utredningens mening, fokusera på metod- och attitydfrågor.

Det finns i vårt samhälle en alltför liten tilltro till barns och ungdomars kompetens. Attityderna till barn och ungdomar präglas på många områden av att barn är irrationella, att de lätt påverkas av andra och att de saknar förmåga att sätta sig in i och ta ställning i frågor av övergripande karaktär.

Dessa attityder, som låser fast barn och ungdomar i en passiv roll, är ett av de främsta hindren för att förstärka barns och ungdomars inflytande i kommunerna och på andra nivåer i samhället. Vikten av att påverka attityder till barns och ungdomars delaktighet kan därför inte nog betonas, framhåller också FN-kommittén som i sina kommentarer har lyft fram attitydpåverkan som ett medel för att öka barns och ungdomars möjligheter att komma till tals⁴.

Mycket talar för att attityderna har börjat förändras och att det i dag finns en politisk vilja och ett ökat intresse för att hitta former för barns och ungdomars delaktighet. Den långa rad av statliga utredningar som betonat vikten av barns och ungdomars inflytande och delaktighet, mängden av demokratiprojekt, försök med ungdomsråd och med elev- och föräldramajoritet i skolors styrelse talar för att en förändring är på gång.

Denna uppfattning delades av de kommunföreträdare som utredningen varit i kontakt med under kommunbesöken. Att hitta metoder för barns (även små barns) och ungdomars delaktighet sågs som en av de viktigaste framtidsfrågorna. Arbetet med att förverkliga barnkonventionen måste, enligt de kommunföreträdare som utredningen samtalade med, stå på två ben. Dels måste konventionstänkandet genomsyra kommunens förvaltningar och det måste utarbetas strukturer för detta. Dels måste barn och ungdomar själva involveras och i det arbetet behövs inga nya lagar utan idéer, uppfinningsrikedom och entusiasm.

8.1.4 Mångfald av metoder för delaktighet

Ungdomsstyrelsen har direktkontakt med ungdomar och deras organisationer i arbetet med att öka deras delaktighet och inflytande. Ungdomsstyrelsen förfogar över medel för att direkt stödja och följa upp lokala utvecklingsprojekt med ungdomar vilket också möjliggör att Ungdomsstyrelsen kan stimulera till möten mellan ungdomar och vuxna i kommunerna. Med stöd av Ungdomsstyrelsen pågår således metodutvecklingsarbete för ungdomars delaktighet i många kommuner. Dessa projekt rör dock främst äldre ungdomar. På flera håll i landet

⁴ Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) s. 178.

finns också försök med att utveckla olika former även för yngre barn och ungdomar att få komma till tals. I Kalmar pågår till exempel ett projekt som syftar till att öka förskolebarns möjligheter till inflytande och delaktighet. En del av projekten inom ramen för Dags för barnkonventionen är också inriktade på att hitta metoder för att yngre barn och ungdomar skall kunna göra sina röster hörda.

Enligt utredningens bedömning bör utgångspunkten i arbetet med att driva på barnkonventionens förverkligande och barns och ungdomars delaktighet vara principen att ingen metod kan vara allena rådande, det vill säga att ta vara på de erfarenheter av varierande slag som framkommer i det lokala arbetet. Utredningen vill i det sammanhanget peka på de erfarenheter av lokala eller kommunala barnombud som finns i några kommuner.

En av de frågor som ställdes i utredningens enkät till kommunerna var om det i kommunen fanns en kommunal barnombudsman eller liknande funktion. Eftersom undersökningen baseras på ett urval av kommuner kan vi inte uttala oss om det totala antalet kommunala eller lokala barnombudsmän i landet. Däremot visade enkätundersökningen att av 82 kommuner fanns sådana funktioner i fyra; Uppsala, Växjö, Eksjö och Gävle kommun.

Dessa funktioner hade utvecklats utifrån olika förutsättningar och inriktningen varierade också. I Gävle kommun är det kommunala ombudet framför allt en samordningsfunktion på övergripande nivå. I Uppsala och Växjö arbetar de lokala barnombuden direkt med barn och ungdomar och ser sig som barns och ungdomars språkrör i kommunen.

I uppgifterna för det lokala barnombudet, Barnens Ombud, i Växjö ingår att vara talesman för barn och ungdomar, träffa barn och ungdomar kontinuerligt för att hålla sig informerad om deras verklighet, värna om deras behov och bevaka deras rättigheter, till exempel genom att utveckla skolornas elevråd. Verksamheten drivs i samarbete mellan Växjö kommun, Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska Kyrkan. Barnens Ombud i Växjö har en telefonlinje dit barn och ungdomar kan ringa. Den ursprungliga tanken med denna linje var att verksamheten i huvudsak skulle bestå av kontakter med enskilda barn och ungdomar om deras mer personliga problem. Det har dock visat sig att de flesta barn och ungdomar som tar kontakt med Barnens Ombud vill diskutera demokratifrågor. Samtalen handlade i första hand om bristen på vuxna som lyssnar, i skolan och i övriga samhället.

Barnens Ombud har startat två referensgrupper, en bestående av barn i femte årskursen och en referensgrupp med ungdomar i åttonde årskursen. Ombudet har regelbundna möten med dessa referensgrupper där olika frågor tas upp som ombudet sammanställer och för vidare till politiker och skolchefer. Referensgrupperna har vidare tillsammans

planerat en rad aktiviteter, bland annat i samband med internationella barndagen. Ombudets uppgift i samband med dessa är att ge stöd och råd.

Barnombudsmannen i Uppsala, som har funnits sedan 1988, drivs av en ideell förening som till 95 procent finansieras av kommunen. Telefonlinjen till ombudsmannen som både barn och vuxna ringer till är öppen varje dag utom lördagar. Den lokala ombudsmannen i Uppsala har ingen "makt" och inga direkta befogenheter i den kommunala beslutsordningen men har däremot ett väl uppbyggt och brett kontaktnät i kommunen. Ombudsmannen är väl känd både bland barn och bland personal inom skolan, barnomsorgen och socialtjänsten. I en utvärdering av verksamheten som genomfördes 1994 ingick en enkätundersökning i vilken 5 229 barn och ungdomar fick besvara frågor om verksamheten. Undersökningen visade att närmare 90 procent av barnen och ungdomarna kände till verksamheten och att 70 procent kunde tänka sig att ta kontakt med den lokala barnombudsmannen.

Om barnet själv vill kan ombudsmannen agera i barnets ställe, vara språkrör för barnet i till exempel kontakterna med skolan. Det innebär att ombudsmannen för barnets talan i till exempel samtal med skolan. Den lokala ombudsmannen i Uppsala fungerar till stor del som "spindeln-i-nätet". Genom kännedom om vilka resurser som finns i kommunen, kunskap om den kommunala "kulturen" och goda kontakter kan ombudet hänvisa till rätt instans.

Vidare bedrivs arbetet också på generell nivå genom att den information som samlas hos den lokala ombudsmannen förs vidare till politiker och tjänstemän.

Utredningen kan utifrån sina undersökningar inte uttala sig om det finns någon generell tendens att inrätta lokala barnombud i landet. Ett visst behov av sådana funktioner förefaller dock finnas. I enkätsvaret från Länsstyrelsen i Skåne påtalades till exempel ett önskemål om samverkan med Barnombudsmannen "kring behovet att utveckla lokala kommunala barnombudsmän".

Arbetet med att genomföra barnkonventionen och barns och ungas delaktighet kan således bedrivas på många olika sätt. Enligt utredningens bedömning ingår det i ombudsmannens uppgift att – i enlighet med vad Barnombudsmannen redan gjort – hålla sig informerad om och analysera erfarenheter av lokala aktiviteter. Barnombudsmannens sakkunskap om barn och om barnkonventionen bör på ett sådant sätt komma de lokala verksamheterna till del. Ett sätt för ombudsmannen att få del av erfarenheter på detta område är att ta initiativ till olika pilotprojekt, som kan bedrivas av exempelvis frivilligorganisationer och kommuner i samarbete med ombudsmannen. För detta krävs medel utöver ombudsmannens reguljära budget. Även om utredningen föreslår

att ombudsmannen får en självständigare ställning än för närvarande är det inget som hindrar att regeringen – i samråd med ombudsmannen – bemyndigar denne att fördela medel ur Allmänna arvsfonden att användas inom ramen för ombudsmannens lagstadgade uppgifter och i enlighet med vad som gäller för användning av arvsfondsmedel till förmån för barn. Syftet kan till exempel vara att genom pilotprojekt pröva olika metoder att öka barns och ungdomars delaktighet i samhällets beslutsprocesser. Det är emellertid viktigt att bemyndigandet är så utformat att det inte kommer i konflikt med ombudsmannens grundläggande självständighet.

Utredningen vill i detta sammanhang också peka på vikten av att ombudsmannen till regeringen påtala behov av metodutveckling som kan finnas på den lokala nivån. Genom utredningens förslag att renodla ombudsmannarollen och därigenom betona uppgiften att vara förerådare för barn och ungdomar kommer Barnombudsmannens kontakter såväl med barn och ungdomar själva som med organisationer som arbetar med barn och ungdomar att utökas. Barnombudsmannen kommer därigenom att få en god överblick över problem och möjligheter som kan utgöra värdefull information vid fördelningen av medel ur Allmänna arvsfonden.

8.1.5 Lokala arbetet i fokus

Ytterst avgörs barnkonventionens genomslag i Sverige av det lokala och regionala arbetet. En stor del av barnkonventionens rättigheter avser beslut som fattas på lokal nivå. Det gäller till exempel situationen för barn inom barnomsorg, skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Det gäller beslut som rör barns och ungdomars möjligheter till en meningsfull fritid och att fritt delta i kulturella aktiviteter.

Det gäller också beslut som handlar om utformningen av barns och ungdomars miljö, till exempel den fysiska samhälls- och trafikplaneringen. Det är också på den lokala nivån som barn och ungdomar i första hand kan komma till tals och bemötas som medborgare med egna rättigheter. Med andra ord är det i det lokala arbetet, som barnkonventionen skall förvandlas från ord till handling, från principiella uttalanden och policydokument till praktisk verklighet.

När Sveriges andra rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter behandlades i Geneve i januari 1999 fick Sverige beröm på flera punkter⁵. Sverige ses som ett föregångsland i arbetet att genomföra konventionens rättigheter och kommittén var angelägen om att få ta del av er-

⁵ Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Sweden. CRC/C/15/Add. 101.

farenheterna av det pågående arbetet med genomförandet och av de problem som identifieras under arbetets gång. I sina kommentarer gav FN-kommittén också uttryck för kritik och ifrågasättanden. Ett genomgående drag i kommitténs frågeställningar var relationen mellan makro- och mikroperspektivet. Hur har svenska barn och ungdomar det egentligen? Hur följs barns och ungdomars situation upp? Kan regeringen vara säker på att konventionens intentioner och anda efterlevs? Den kanske viktigaste synpunkten från FN-kommittén var att staten bättre måste kontrollera vad som händer på lokal nivå.

Utredningen anser sammanfattningsvis att Barnombudsmannens roll i förverkligandet av barnkonventionen är att även fortsättningsvis utgöra en sådan länk mellan den lokala och den nationella nivån. Främjandarbetet bör därför som hittills fokuseras på den lokala nivån, i kommunerna, på verksamheter för barn och ungdomar och i direkta kontakter med barn och ungdomar själva. I arbetet att driva på förverkligandet av barnkonventionen ingår att följa det arbete som bedrivs lokalt, att samla information om pågående projekt och metodutveckling och att sprida sådana erfarenheter genom att lyfta fram goda exempel. I arbetet med att driva på förverkligandet av barnkonventionen ingår således också att hålla kontakt med lokala och regionala verksamheter.

8.2 Bevakning av barnkonventionens efterlevnad

Att driva på förverkligandet av barnkonventionen bör som framgått av föregående avsnitt vara den ena av Barnombudsmannens två viktigaste arbetsuppgifter. Den andra bör vara att bevaka efterlevnaden av konventionen. Detta uppdrag bör innefatta dels att studera lagstiftningen samt dess tillämpning dels att uppmärksamma att myndigheter, kommuner och landsting i övrigt förverkligar konventionen i sin verksamhet. För att Barnombudsmannen på ett så effektivt sätt som möjligt skall kunna fullfölja sitt bevakningsuppdrag i syfte att värna barns och ungdomars rättigheter föreslår utredningen att Barnombudsmannen utrustas med rättsliga befogenheter.

8.2.1 Lagstiftning och tillämpning

Redan i dag har Barnombudsmannen till uppgift att följa och bevaka att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen. Tyngdpunkten i detta arbete har hitintills legat på att bevaka tillkomsten av nya författningar. Barnombudsmannen har till exempel föreslagit tillsättandet av nya utredningar, uppvaktat pågående utredningar samt avgivit remissvar. Däremot har bevakningen av att redan gällande lagar och andra författningar tillämpas på ett sätt som står i överensstämmelse med barnkonventionen inte fått lika stort utrymme. Barnombudsmannen har haft stöd i förarbetena för denna prioritering.

Som framgått av utredningens utvärdering av Barnombudsmannens hittillsvarande arbete är det inte så lätt att exakt slå fast vilka resultat bevakningsarbetet har givit, eftersom det är svårt att visa på direkta samband till exempel mellan ombudsmannens framställningar och uttalanden och tillsättandet av en ny utredning. Mycket talar dock för att Barnombudsmannens arbete har haft väsentlig, om än inte avgörande, betydelse.

Generella översyner av svensk lagstiftnings överensstämmelse med barnkonventionen har också gjorts vid två tillfällen, se prop. 1989/90:107 om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter och Barnkommitténs betänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116). Det tillkommer emellertid hela tiden nya författningar som behöver granskas. Enligt utredningens uppfattning har det varit naturligt att ombudsmannen under den tid som barnkonventionen varit ny för svenska förhållanden inriktat sitt arbete på att se till att den beaktas på centralt beslutsfattarplan. På detta sätt har ombudsmannen sökt bidra till att höja medvetenheten inom Regeringskansli och Riksdag om Sveriges förpliktelser enligt konventionen för att ge konventionen genomslagskraft i det arbete som bedrivs på denna nationella nivå.

Inriktningen på ombudsmannens bevakningsarbete påverkas dock av att en ny samordningsfunktion rörande barn- och ungdomsfrågor tillskapats i Regeringskansliet med placering i Socialdepartementet. Denna funktion har till uppgift att granska alla relevanta regeringsbeslut ur ett barnkonventionsperspektiv, således även lagförslag, agera samordnare i Regeringskansliet i frågor om barnets rättigheter och ansvara för utbildning av Regeringskansliets personal avseende barnkonventionen.

Till detta kommer att det i olika sammanhang framkommit bland annat i samband med Sveriges rapportering till FN om efterlevnaden av barnkonventionen och i Barnkommitténs betänkande, att svenska lagar och bestämmelser i allt väsentligt överensstämmer med barnkonven-

tionens principer men att det främst är i den praktiska tillämpningen som brister föreligger.

En förskjutning av Barnombudsmannens bevakande arbete bör därför ske. Enligt utredningens bedömning bör detta innebära att ombudsmannen mer än hittills bör inrikta sig på att bevaka domstolars, myndigheters, kommuners och landstings tillämpning av gällande författningar. För detta talar också att ombudsmannen därigenom får ytterligare erfarenhet av barns och ungdomars situation i Sverige, särskilt då utsatta barns.

En sådan bevakning är en omfattande uppgift. Barnombudsmannen måste därför välja ut några områden åt gången. Detta bör i första hand ske utifrån de kontakter som ombudsmannen har med både barn, till exempel elevorganisationer, och vuxna. Barnombudsmannen kan på ett visst område från flera olika håll få indikationer på att tillämpningen synes stämma illa med barnkonventionen och dess grundtankar. Det kan till exempel röra sig om att praxis på ett område blivit sådant att den endast på ett ytligt, formellt sätt kan sägas uppfylla kravet på att barn skall höras och bli hörda. Barnombudsmannen kan då begära in akterna i ett antal mål eller ärenden för att göra en egen undersökning och bedömning. Det är i detta arbete av vikt att Barnombudsmannen får ta del av alla handlingar i mål och ärenden, alltså även sekretessbelagda, för att hon eller han skall kunna bilda sig en riktig uppfattning. En bestämmelse härom bör tas in i lagen.

En granskning som Barnombudsmannen sålunda skulle göra skiljer sig från den JO gör. Medan JO gör en granskning av hur handläggningen i ett enskilt ärende stämmer med svensk lag – där självfallet tolkningen sker i ljuset av Sveriges förpliktelser enligt internationella överenskommelser, exempelvis barnkonventionen – utgår Barnombudsmannen från barnkonventionen och gör en mer allmän bedömning. Någon tillsyn från barnombudsmannens sida är det alltså inte fråga om.

Barnombudsmannens uppgift är inte att granska enskilda ärenden utan att 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 ej. Utifrån en sådan genomgång kan ombudsmannen sedan göra en bedömning av om eventuell bristande överensstämmelse beror på lagstiftningen i sig eller på att till exempel myndigheter i sin tillämpning enligt Barnombudsmannens uppfattning kommit att alltför litet beakta barnkonventionen och dess principer. Det är alltså en granskning på mer generell nivå än den JO:s granskning utgör. Till skillnad från JO har inte Barnombudsmannen någon skyldighet att, och skall inte heller, ta ställning till enskilda anmälningar på samma sätt som JO.

Finner Barnombudsmannen vid sina undersökningar att en författning behöver ändras, bör ombudsmannen lämna förslag om detta till regeringen. Skulle det däremot vara tillämpningen som Barnombudsmannen ifrågasätter kan ombudsmannen inte gå in på tillämpningen i det enskilda fallet utan får i stället i kraft av sakligheten i sin analys skapa debatt och dialog för att i ett vidare perspektiv exempelvis höja medvetenheten om barnkonventionen och dess principer hos beslutsfattare i olika sammanhang.

Barnombudsmannen måste för att kunna utföra sitt bevakningsarbete göra tolkningar av de olika artiklarna i barnkonventionen. Visserligen är FN-kommittén i Genève den auktoritativa uttolkaren av konventionen, men detta kan inte hindra en nationell barnombudsman från att göra analyser utifrån sitt lands lagstiftning. Även om den svenska Barnombudsmannens analyser av konventionen självfallet inte kan binda myndigheterna i deras lagtillämpning i enskilda fall kan sådana analyser utgöra grundvalen för diskussioner som kan föra till både författningsändringar och ändrad praxis och i vart fall till ökad medvetenhet om de frågeställningar som barnkonventionen ger anledning till.

8.2.2 Rättsliga befogenheter

Barnombudsmannen kommer som framgått av avsnitt 8.1 att även i framtiden vara pådrivande i arbetet med att förverkliga barnkonventionen i myndigheters, kommuners och landstings verksamhet. Barnombudsmannens roll i detta avseende är att uppmuntra och driva på genomförandet, till exempel genom att ge information och visa på goda exempel. I de fall sådant arbete inte ger resultat bör Barnombudsmannen emellertid ha tillgång till vissa påtryckningsmedel. Utredningen anser att Barnombudsmannen bör utrustas med samma sanktionsmedel som Handikappombudsmannen har. Som tidigare framhållits har Handikappombudsmannen funnit dessa medel vara av värde och Barnombudsmannen har också själv framhållit nyttan av att ha dessa möjligheter.

Först och främst bör Barnombudsmannen ha rätt att uppmana myndigheter, kommuner och landsting att lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra barns och ungdomars rättigheter enligt barnkonventionen i den egna verksamheten. Avsikten med en sådan bestämmelse är att Barnombudsmannen skall få insyn i verksamheter som berör barns och ungas rättigheter, så att ombudsmannen kan bilda sig en uppfattning om hur långt förverkligandet av barnkonventionen har kommit. Syftet är däremot inte som redan framhållits att Barnombudsmannen skall fullgöra någon tillsynsuppgift.

Vidare bör de som är uppgiftsskyldiga också vara skyldiga att på Barnombudsmannens uppmaning komma till överläggningar. Sådana överläggningar kan tänkas dels leda till erfarenhetsutbyte samt insamling av fakta och andra upplysningar, dels ha en attitydbildande funktion.

8.3 Internationellt arbete

Utredningens förslag: Barnombudsmannen bör i första hand delta i sådana internationella engagemang som kan ge ombudsmannen kunskap och inspiration i det egna nationella arbetet med barnkonventionen, såsom kontakter med andra länders barnombudsmän och internationella organ med anknytning till konventionen. Barnombudsmannens deltagande i rapporteringen till FN:s kommitté för barnets rättigheter bör ske i enlighet med rekommendationerna i den handbok om nationella institutioner för mänskliga rättigheter som getts ut av Centret för mänskliga rättigheter i Genève (numera en del av Högkommissariatet för mänskliga rättigheter).

Det finns i dag ett stort intresse från andra länders sida för den svenska Barnombudsmannen och de svenska erfarenheterna av hur barnkonventionen kan tjäna som ett verktyg för att förbättra villkoren för barn och unga. Det får också anses vara ett allmänt svenskt intresse att Barnombudsmannen deltar i internationellt arbete.

Med tanke på de begränsade resurser som Barnombudsmannen har till sitt förfogande kan det finnas en risk för att det internationella arbetet blir så omfattande att det negativt påverkar ombudsmannens arbete i Sverige. Utredningen har fått i uppgift att belysa frågan om Barnombudsmannens prioriteringar av internationella engagemang. Barnombudsmannen har också själv pekat på svårigheterna i avvägningen mellan internationellt och nationellt arbete.

Utredningen anser att Barnombudsmannen i första hand bör välja att delta i sådana internationella engagemang som kan ge ombudsmannen kunskap och inspiration i det egna nationella arbetet med barnkonventionen. Härmed åsyftas främst kontakterna med andra länders barnombudsmän, såsom det nordiska samarbetet och arbetet i det europeiska nätverket av barnombudsmän (ENOC), samt det arbete som pågår inom de internationella organ som kan sägas vara de som intar en auktoritativ ställning när det gäller uttolkningen och tillämpningen av barnkonventionen, det vill säga i första hand FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter och Unicef. Även Europarådet och den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är i detta sammanhang av betydelse.

Däremot anser inte utredningen att den svenska Barnombudsmannens resurser medger att ombudsmannen medverkar vid uppbyggnaden av nationella barnombudsmän i andra länder eller andra utbildnings- och informationsinsatser till omvärlden, hur angelägna dessa än må vara. Ansvar för denna typ av uppdrag bör i stället ligga på andra organ, såsom Sida och UD.

Barnombudsmannens medverkan i dessa sammanhang kan dock vara av stor betydelse både från saklig synpunkt och ur ett mer allmänt nationellt perspektiv. Att delta i denna form av utåtriktad verksamhet kan också ge Barnombudsmannen värdefull erfarenhet.

Enligt utredningens mening förutsätter emellertid sådana insatser att Barnombudsmannen tillförs särskilda medel eller att Sida och UD i sin medelsdisposition tar hänsyn till de resursbehov som uppstår hos Barnombudsmannen när insatser från ombudsmannen framstår som angelägna.

8.3.1 Roll i rapporteringen till FN

En särskild fråga med anknytning till Barnombudsmannens internationella engagemang rör ombudsmannens roll i Sveriges rapportering till FN:s kommitté för barnets rättigheter. Frågan har fått aktualitet genom att Barnombudsmannen i samband med att svenska regeringen lämnade sin andra rapport själv avgav en rapport till kommittén om sin syn på barns och ungas uppväxtvillkor i Sverige.

I den handbok om nationella institutioner för mänskliga rättigheter som getts ut av Centret för mänskliga rättigheter i Genève (numera en del av Högkommissariatet för mänskliga rättigheter) understryks att dessa institutioner har en viktig roll när det gäller utformningen av ett lands rapport till en FN-kommitté⁶. De nationella institutionerna har på grund av sin ställning och expertkunskap möjlighet att se till att rapporterna uppfyller kravet på att vara noggranna, detaljerade och korrekta. Enligt handboken kan det sätt på vilket en nationell institution bidrar till arbetet med rapporten se olika ut och tre olika modeller lyfts fram i boken.

I den första modellen är institutionen en ren uppgiftslämnare. Den lämnar information, data och statistik till det departement som ansvarar för rapportens utformning. I den andra modellen får institutionen granska departementets utkast till rapport för att kontrollera dess noggrannhet och fullständighet. I den tredje modellen anförtros den natio-

⁶ National Human Rights Institutions – A handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, s. 27.

nella institutionen ansvaret att själv utarbeta ett utkast till rapport som sedan hänskjuts till berörda myndigheter för granskning. Däremot sägs i handboken ingenting om att en nationell institution i en viss situation bör lämna en egen rapport.

I princip är det regeringen som företräder riket utåt. Att en svensk myndighet i ett internationellt sammanhang kan komma att företräda en annan syn än regeringens genom att exempelvis avge en egen rapport med bedömningar som avviker från regeringens illustrerar den grundläggande frågan om Barnombudsmannens ställning.

Ett sätt att i rapporteringsprocessen lösa denna fråga vore att följa den ovan beskrivna andra modellen för ombudsmannens deltagande. Det kan då bli fråga om ett regelrätt remissyttrande av Barnombudsmannen över utkastet till rapport, som sedan bifogas regeringens slutliga rapport till FN-kommittén. Inget hindrar att FN-kommittén tar initiativ till ett muntligt inhämtande av ombudsmannens synpunkter vid en muntlig förberedande session.

8.4 Forskning

Utredningens förslag: Barnombudsmannens uppgift att inom sitt verksamhetsområde följa forskning begränsas till att avse sådan som direkt rör barnkonventionen. Uppgiften bör lagfästas.

Forskning om barn bedrivs inom flera olika forskningsinstitutioner, till exempel vid sociala, pedagogiska, psykologiska och medicinska institutioner. Barnombudsmannen skall, enligt sin nuvarande instruktion, följa forsknings- och utvecklingsarbete som berör barn. Barnombudsmannen har till utredningen framfört att det, med de begränsade resurser som har stått till buds, inte har varit möjligt att bevaka hela spektrat av forsknings- och utvecklingsarbete som berör barn.

Utredningens uppfattning är också att uppgiften att följa internationell och nationell forskning om barn och ungdomar är en i det närmaste omöjlig uppgift om ambitionen är att ha en mer heltäckande kunskap om forskningsresultat och att ha en fullständig överblick över pågående forskning. Däremot anser utredningen att Barnombudsmannen bör ha en överblick över den forskning och de metodutvecklingsprojekt som mer direkt rör barnkonventionen och dess förverkligande. Barnombudsmannen har också påbörjat ett arbete med att inventera den forskning som bedrivs på högskolenivå kring konventionen och dess artiklar, främst i Sverige, men också på andra håll. På så sätt samlas kunskap om forskning om barnkonventionen, dess genomförande och betydelse i

samhället samt forskning som utgår från någon av artiklarna i konventionen.

Även om Barnombudsmannen inte kan ta på sig ett övergripande ansvar att följa internationellt och nationellt forsknings- och utvecklingsarbete som rör barn och ungdomar vill utredningen understryka vikten av att Barnombudsmannen som hittills i sina ställningstaganden i olika sakfrågor grundar dessa på kännedom om forskningen på området. Arbetet måste således organiseras på ett sådant sätt att Barnombudsmannen får tillgång till sådana forskningsresultat som behövs i verksamheten. Ett fortlöpande inflöde av information om forsknings- och utvecklingsarbete om barn och ungdomar är sålunda ändock nödvändigt.

Med hänsyn till att utredningen anser att ombudsmannens uppgifter bör vara lagfästa föreslås att uppgiften att upprätthålla kontakter med forskningsinstitutioner lagfästs. Sådana kontakter kan upprätthållas genom att Barnombudsmannen till exempel till sig knyter referensgrupper med forskare, anordnar forskarseminarier och i övrigt deltar i konferenser eller seminarier där forskningsresultat presenteras och diskuteras. Viktiga samarbetsorgan för ombudsmannen är Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) och Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS).

Att samla information om pågående forsknings- och utvecklingsarbete att användas i det löpande arbetet hos ombudsmannen är således en viktig uppgift. Inom ramen för det generella uppdraget att bevaka efterlevnaden av barnkonventionen ingår också att till forskarsamhället påtala vilka specifika krav som utifrån barnkonventionen kan ställas på barnforskningen, framför allt vad gäller valet av forskningsperspektiv och förhållningssätt till de barn som studeras.

Utvecklingsbegreppet har alltid varit centralt inom barnforskningen och mycket värdefullt vetande har bildats inom ramen för detta forskningsperspektiv. Samtidigt har vissa barnforskare⁷, framhållit att utvecklingsbegreppet i sin förlängning rymmer en i viss mån negativ värdering av barndomen och ungdomen.

Ett utvecklingsperspektiv inom forskningen bygger vanligtvis på antagandet att utveckling normalt bara sker i en riktning, att utvecklingsstadier avlöser varandra och att ett senare stadium alltid är mer utvecklat (och därför bättre) än ett tidigare. I allmänhet leder utvecklingsperspektivet till uppfattningen att ett mer utvecklat stadium är bättre och mer eftersträvänsvärt än ett mindre utvecklat. Detta har lett till en syn på barn som ännu inte färdigutvecklade vuxna. De barnstudier som genomförts med sikte på att beskriva barns utveckling har därför oftast

⁷ Se t.ex. Hartman, S.G. Barnets rätt att få vara sig själv. Barnets bästa – en antologi (SOU 1997:116).

inneburit att barns uttryckssätt setts som indikatorer på utvecklingsstadier. Mer sällan har barnforskningen utgått ifrån att barns uttryck inrymmer en kunskap i sig, att barn har något värdefullt i sig att säga.

Barnforskning är nästan uteslutande forskning *om* barn. Barn ses med andra ord som studieobjekt och mera sällan som informationsgivare i forskningen. Barns och ungdomars eget sätt att se på sin tillvaro är fortfarande ett i stora delar okänt fält. Deras livssituation och deras sätt att förhålla sig till den vet man fortfarande mycket lite om. Utredningen anser därför att en viktig uppgift för Barnombudsmannen är att driva ett barn- och ungdomsperspektiv utifrån barnkonventionen också gentemot forskarsamhället. De utökade direktkontaktorna med barn och ungdomar kan bidra till att Barnombudsmannen kan påtala vita fält inom forskningen och till de vetenskapliga råden framföra vilka forskningsinsatser som det finns behov av.

8.5 Statistik

Utredningens förslag: Barnombudsmannens uppgift att sammanställa statistisk information om barns och ungdomars levnadsvillkor bör lagfästas.

Vid budgetårsskiftet 1994/95 överfördes anslagsmedel från Statistiska centralbyrån till Barnombudsmannen för sammanställning av statistisk information om barns och ungdomars levnadsförhållanden. Barnombudsmannen har valt att använda dessa medel till att vart tredje år ge ut en publikation med statistik om barn och ungdomar, statistikboken Upp till 18, som har utarbetats i samarbete med Statistiska centralbyrån. I arbetet har Barnombudsmannen samlat in och sammanställt statistik om barnolycksfall, gjort vissa beställningar av statistik samt under arbetets gång bidragit med sin sakkunskap om barns och ungdomars situation. Det huvudsakliga statistikarbetet har utförts av Statistiska centralbyrån.

I november 1997 gav regeringen Statistiska centralbyrån i uppdrag att utarbeta ett förslag till basstatistik om barn och deras familjer, ett förslag som överlämnades till regeringen i mars 1998. Riksdagens beslut om att anta en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182, SoU6, rskr. 1998/99:171) innebär att Statistiska centralbyrån kommer att få i uppdrag att utarbeta årlig barnstatistik i enlighet med det förslag som lämnats. För detta ändamål har Statistiska centralbyrån tillförts en miljon kronor för år 1999.

I utredningens uppdrag att, mot denna bakgrund, pröva Barnombudsmannens framtida roll vid utformningen av statistiken om barn och

ungdomar har utredningen först och främst övervägt i vilken mån det kommer att finnas behov av Barnombudsmannens statistikbok i framtiden. Statistiska centralbyråns planerade årliga barnstatistik kommer att innebära en avsevärd förbättring av grundstatistiken och frågan är om det kommer att finnas utrymme och behov av ytterligare en statistikpublikation om barn och ungdomar.

Utredningens uppfattning, utifrån genomgången av Barnombudsmannens statistikbok och Statistiska centralbyråns planer inför uppdraget att producera en årlig barnstatistik, är att de båda statistikpublikationerna kommer att komplettera och förstärka varandra och att båda därför behövs. Statistiska centralbyråns årliga barnstatistik kommer att skilja sig från Barnombudsmannens statistikbok i den meningen att årsstatistiken kommer att vara betydligt mera omfattande inom sina särskilda områden och där gå mera på "djupet", jämfört med statistikboken Upp till 18.

Statistiska centralbyråns årliga barnstatistik kommer att innehålla inslag av metodutveckling och basproduktion av statistik. Förslaget utgörs i stor utsträckning av fördjupad och utvidgad statistik med register och föräldrauppgifter som bas. Delar av statistiken kommer till exempel att vara ett steg i en allmän utveckling av familjevariabeln inom Statistiska centralbyråns statistikutbud. En förbättrad familjevariabel betyder inte bara bättre barnstatistik och familjestatistik utan ger också möjligheter till en bättre familjerelaterad statistik inom andra områden. Det är således fråga om ett i många avseenden sektorsövergripande utvecklingsarbete.

Barnombudsmannens statistikbok är i jämförelse med denna en kortfattad, översiktlig och framför allt lättförståelig sammanställning av statistik om barn och ungdomar som når ut till en bred målgrupp. Statistikboken har generellt sett fått mycket goda omdömen av myndigheter och organisationer. Boken ger en god överblick över förhållanden som rör barn och ungdomar och används som en uppslagsbok av såväl myndigheter som organisationer.

Utredningens bedömning är att det inte finns någon större risk för överlappning mellan å ena sidan Barnombudsmannens uppgift att utarbeta en statistikbok och å andra sidan Statistiska centralbyråns och andra statistikansvariga myndigheters ansvar för statistik om barn och ungdomar. De statistikansvariga myndigheternas verksamhet är en förutsättning för Barnombudsmannens statistikbok som i sin tur kan visa vägen till grundstatistiken för den som vill och behöver fördjupa sig. På detta sätt har utredningen sett statistikboken Upp till 18 både som en komplettering och förstärkning i det statistikarbete som utförs av statistikansvariga myndigheter.

Med detta ställningstagande som utgångspunkt återstår frågan om Barnombudsmannen är bäst lämpad för uppgiften att utarbeta en översiktlig statistikbok om barn och ungdomar. En sådan uppgift passar väl in också i Statistiska centralbyråns ansvarsområde. Statistiska centralbyrån har andra liknande uppgifter, till exempel ansvaret för jämställdhetsstatistik där data från många olika håll samlas in och sammanställs. Det nära sambandet mellan barns och vuxnas levnadsförhållanden skulle vidare tala för att statistikprodukter om barns levnadsförhållanden skulle vara en uppgift för Statistiska centralbyrån.

Utredningens uppfattning är dock att Barnombudsmannen även framledes bör ansvara för att utarbeta en statistikbok om barn och ungdomar vart tredje år. Samarbetet mellan de båda myndigheterna har varit fruktbart och resulterat i en användbar faktabok och utredningen anser att det är av stor vikt att detta samarbete vidareutvecklas med samma förutsättningar som tidigare. Genom de ökade direkta och indirekta kontakterna med barn och ungdomar kommer Barnombudsmannen att som ansvarig för statistikboken i än högre grad kunna utveckla sin roll som inspiratör och "kravställare" på officiell statistik. Barnombudsmannens breda kontaktnät och aktiva opinionsbildning innebär att statistikboken dessutom har större möjligheter att nå en stor målgrupp, vilket i sin tur innebär att grundläggande kunskap om barns och ungdomars levnadsförhållanden fördjupas i samhället. De baskunskaper om barns och ungdomars levnadsförhållanden som Barnombudsmannen naturligt får tillgång till genom sin statistikuppgift är av stor betydelse i uppdraget att bevaka barnkonventionens efterlevnad. Insamling, sammanställning och analys av fakta är nödvändiga verktyg i ombudsmannaarbetet.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har vid olika tillfällen påtalat behovet av att identifiera kriterier för att kunna mäta framgångar i genomförandet av olika artiklar i barnkonventionen. Arbete med att utveckla välfärdsindikatorer har påbörjats av Barnombudsmannen tillsammans med Statistiska centralbyrån. Avsikten är att dessa indikatorer skall vidareutvecklas och förfinas. Detta arbete, som på sikt också kan bidra till den internationella diskussionen om hur övervakningen av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna kan effektiviseras, är enligt utredningens uppfattning en viktig uppgift för Barnombudsmannen.

Utredningen vill slutligen betona vikten av att Barnombudsmannen är pådrivande så att inte bara forskningen utan också statistiken kompletteras med ett barn- och ungdomsperspektiv. År 1997 lät Barnombudsmannen genomföra en enkät där barn i skolans fjärde årskurs själva svarade på frågor om sina levnadsförhållanden. Undersökningen som bidrog till att barn själva fick komma till tals var värdefull inte minst

genom att den vände sig till en åldersgrupp som sällan undersöks. Barnens svar visade sig delvis ge en annan bild än den man får när upplysningar inhämtas av barnens föräldrar. Barnen gav till exempel en ljusare bild av hur ofta barnet träffar en förälder som barnet inte längre bor tillsammans med. Sådana undersökningar kan knappast finansieras inom ramen för Barnombudsmannens löpande anslag. Det har varit möjligt vid ett tillfälle, men en uppföljning av dessa undersökningar kräver särskilda medel.

8.6 Kontakter med andra

Utredningens förslag: Barnombudsmannens uppgift att inom sitt verksamhetsområde upprätthålla kontakter med organisationer, myndigheter, kommuner, landsting m.fl. bör lagfästas.

Barnombudsmannen är, genom sitt vida mandat, utsatt för ett starkt tryck utifrån. Mätningar har visat att Barnombudsmannen får mellan 500 och 600 telefonsamtal per vecka. Det är alltifrån media som vill ha kommentarer kring dagsaktuella frågor till kontakter med myndigheter, organisationer och enskilda. Utredningens enkätundersökningar och de yttranden som inkommit från organisationerna ger också en tydlig bild av de förhoppningar om och krav på mera kontakt, samverkan och samarbete som riktas mot Barnombudsmannen.

Flertalet organisationer har framhållit att de har önskemål och behov av utökade kontakter med Barnombudsmannen. De organisationer som redan har en formell eller informell samverkan ser gärna att denna vidareutvecklas. Organisationer som i dagsläget inte samverkar med Barnombudsmannen, vilket framför allt är mindre organisationer och barn- och ungdomsorganisationer, vill ha ett samarbete med Barnombudsmannen i olika sakfrågor.

Nio centrala myndigheter har uttryckt önskemål om ökad samverkan med Barnombudsmannen. Vägverket vill till exempel utvidga samarbetet kring frågor som gäller metoder för hur barnperspektivet skall kunna genomsyra samhälls- och trafikplaneringen. Statens Institutionsstyrelse önskar utveckla ett samarbete kring gemensam information i skolor och Sida vill ha Barnombudsmannen som dialogpartner och rådgivare till såväl Sida som myndighet som till Sidas samarbetsländer. Även vissa länsstyrelser önskar mer kontakt och samverkan med Barnombudsmannen.

8.6.1 Breda kontaktytor

För att inhämta kunskap om barns och ungdomars villkor behöver Barnombudsmannen ett brett kontaktnät. Samtidigt står det klart att Barnombudsmannens resurser inte räcker till för att hålla kontakt med och samverka med alla organisationer och myndigheter som så önskar. Tydligt är också att Barnombudsmannen hitintills inte har haft tillräckliga möjligheter att utifrån sin egenskap av företrädare för barn och ungdomar bygga upp sitt kontaktnät.

Det kontaktnät som byggts upp har styrts av prioriteringar som överensstämmt med uppgifter som varit fastlagda i instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Referensgrupper och nätverk av mer bestående karaktär, såsom Barns och ungas villkor, BUS-nätverket samt Nätverket barn, ungdom och byggd miljö, är samverkansgrupper som i huvudsak organiserats i syfte att fullgöra myndighetsuppdrag. Även mer tillfälliga samverkansgrupper har ofta varit ett led i Barnombudsmannens myndighetsutövande funktion.

Utredningen har funnit att dessa nätverk och samverkansgrupper har varit värdefulla i Barnombudsmannens arbete och medfört att viktiga insatser inom främst området barns och ungas säkerhet har genomförts. Samtidigt kan utredningen konstatera att Barnombudsmannen inte har kunnat prioritera kontakter med organisationer, med yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdomar i lika hög grad.

Utredningens uppfattning är att Barnombudsmannens bas och utgångspunkt i sin verksamhet är att vara företrädare för barn och ungdomar. För att öka valfriheten och möjligheterna för Barnombudsmannen att utveckla en sådan bas har utredningen föreslagit att ombudsmannarollen renodlas. När myndighetsrollen som ett resultat av detta tonas ner kan ombudsmannen utifrån sina egna bedömningar som företrädare för barn och ungdomar etablera sådana kontakter med organisationer och myndigheter som ombudsmannen har behov av i sin ombudsmannafunktion.

Utredningens förslag att lagfästa ombudsmannens uppgift att upprätthålla kontakter med organisationer och myndigheter ska inte ses som en skyldighet för ombudsmannen att hålla kontakt med samtliga. Ombudsmannens kontakter med organisationer och myndigheter syftar i första hand till att utveckla en sådan kunskapsbas om barn och ungdomar som behövs för att med tyngd kunna fullgöra den grundläggande uppgiften att företräda barn och ungdomar. I Parisprinciperna betonas också vikten av att den nationella institutionen utvecklar ett brett kontaktnät med sådana organisationer, myndigheter och arbetsgrupper som arbetar för att främja och skydda mänskliga rättigheter.

Utredningen vill i detta sammanhang peka på den fond av kunskap som finns samlad i verksamheter som bedrivs av frivilligorganisationer

som arbetar direkt med barn och ungdomar. En del av dessa organiserar barn och ungdomar i fritidsaktiviteter av olika slag. Andra arbetar med vissa grupper av barn och ungdomar. Flertalet av dessa organisationer har dock små möjligheter att systematisera och generalisera sina erfarenheter och kunskaper. Utredningen anser att Barnombudsmannen kan utgöra den länk mellan sådana organisationer och den offentliga samhällsdialogen som i dag i hög grad saknas. I rollen som ombudsman ingår, menar utredningen, att vara en kanal för sådan erfarenhet och kunskap om barn och ungdomar som det är svårt att nå genom de etablerade kanalerna.

Naturligt för ombudsmannen är att upprätthålla kontakter med andra frivilligorganisationer och yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdomar. Skolan måste i detta sammanhang ses som central. De allra flesta barn och ungdomar upp till 18 år tillbringar en stor del av dagen i skolan och de yrkesgrupper som arbetar i skolan har erfarenheter och kunskaper om barns och ungdomars situation som oftast inte i tillräckligt hög grad tas tillvara. Utredningens referensgrupp som bestod av ungdomar i 15–16 års åldern gav också uttryck för detta: "Om man vill veta hur barn och ungdomar har det, så kan man fråga lärare" (se bilaga 5).

I viss mån kan det sägas finnas risk för ett konkurrensförhållande mellan frivilligorganisationerna och Barnombudsmannen som kan försvåra dialogen mellan ombudsmannen och organisationerna. Ideella, rikstäckande organisationer med verksamhet för barns och ungdomars bästa har samlats i ett nätverk för barnkonventionen. Ett 50-tal organisationer ingår i Nätverket vars syfte är att sprida information om barnkonventionen och att granska hur konventionen tillämpas och efterlevs i Sverige. Uppgifterna kan således vid en ytlig anblick sägas sammanfalla när det gäller organisationerna och ombudsmannen.

Kunskap som inhämtas från barn och ungdomar själva samt från frivilligorganisationer måste kompletteras med annan kunskap. Frivilligorganisationer har inte och kan inte heller förväntas ha en nationell översikt över barns och ungdomars villkor i samhället i alla avseenden. Organisationerna verkar ofta på ett begränsat område och driver i vissa fall sina frågor utifrån ett medlemsperspektiv. Det vill säga att organisationerna utgår, och skall utgå, ifrån sina medlemmars intressen till skillnad från Barnombudsmannen som har ett samhällsuppdrag att ta till vara barns och ungdomars rättigheter utifrån barnkonventionens vida perspektiv.

För att inhämta kunskap om barns och ungdomars situation behöver Barnombudsmannen också hålla kontakt med myndigheter som på olika nivåer arbetar med barnfrågor. En dialog med myndigheter är av grundläggande betydelse inte bara för ömsesidigt erfarenhetsutbyte,

utan också för Barnombudsmannens pådrivande och bevakande roll. En renodling av ombudsmannarollen innebär dock, som utredningen ser det, att ett samarbete av myndighetskaraktär där ombudsmannen ansvarar för åtgärder i olika sakfrågor inte kommer att kunna äga rum på det sätt som sker i dag. Detta kan samtidigt innebära att resurser för att utveckla närmare kontakter med barn och ungdomar själva samt med ideella organisationer frigörs.

Utredningen menar också att Barnombudsmannen även fortsättningsvis varken av principiella skäl eller resursskäl bör ingå som sakkunnig eller expert i statliga utredningar, såvida inte särskilda skäl talar för medverkan. Barnkommittén, vars uppdrag var att göra en bred översyn av svensk lagstiftning och praxis i förhållande till barnkonventionen, kan tas som exempel på en sådan utredning. Generellt sett bör Barnombudsmannen i likhet med vad som redan sker delge utredningar sina kunskaper i olika sakfrågor genom skrivelser eller uppvaktningar eller vid olika former av hearingar.

8.6.2 Förhållandet till andra ombudsmän

I utredningens uppdrag har ingått att beskriva likheter och olikheter mellan Barnombudsmannens roll och arbetssätt och andra ombudsmän. En viktig skillnad mellan Barnombudsmannen och Handikappombudsmannen å ena sidan och övriga ombudsmän å den andra är att de förra skall tillvarata särskilda gruppers rättigheter i ett mycket brett samhällsperspektiv. Barnombudsmannen skiljer sig från samtliga andra ombudsmän, bland annat i den meningen att det i Barnombudsmannens uppdrag ingår att företräda barn och ungdomar och att samhällsperspektivet är närmast totalt.

Ombudsmännens ansvarsområden går delvis in i varandra, till exempel vad gäller etnisk diskriminering av barn och ungdomar, diskriminering på grund av både etnisk tillhörighet och kön, diskriminering på grund av både funktionshinder och kön eller när det gäller de rättigheter som tillkommer barn med funktionshinder. Av utredningens kontakter med ombudsmännen framgår att det inte har varit några problem med gränsdragningar mellan ombudsmännen. I den mån frågor kring ansvarsfördelning uppstår löses dessa genom samråd och information mellan de berörda ombudsmännen. Samtliga ombudsmän ingår i ett informellt nätverk i vilket gemensamma frågor diskuteras.

Barnombudsmannens insatser för barn med funktionshinder har av resurs- och kompetensskäl begränsats med hänvisning till Handikappombudsmannen. Ett flertal organisationer har till utredningen framfört kritik mot denna arbetsfördelning mellan Barnombudsmannen och Handikappombudsmannen. Handikappförbundens Samarbetsorgan har i

en skrivelse till utredningen också framhållit vikten av att Barnombudsmannen även bevakar de rättigheter som tillkommer barn med funktionshinder enligt barnkonventionens artikel 23.

Utredningen vill betona att i Barnombudsmannens generella uppdrag också ingår att bevaka de rättigheter som barn med funktionshinder har. Alla barn är i första hand barn. Barnombudsmannen skall i sin verksamhet ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn och ungdomar. Barn med funktionshinder kan i mycket anses vara en sådan grupp. Däremot finner utredningen att i frågor som specifikt rör barnets funktionshinder synes Handikappombudsmannen vara den ombudsman som bäst kan tillvarata barnets rättigheter. Utredningens uppfattning är att den konkreta arbetsfördelningen mellan Barnombudsmannen och Handikappombudsmannen bäst löses i diskussioner ombudsmännen emellan och tillsammans med berörda frivilligorganisationer.

8.6.3 Gränsdragning till andra myndigheter

Barnombudsmannen har ett vidsträckt ansvarsområde som inte begränsas av annat än den övre åldersgränsen 18 år. Detta innebär att Barnombudsmannens verksamhet berör en rad områden som ligger inom ramen för olika sektorsmyndigheters ansvar. I utredningens uppdrag har ingått att bedöma om det finns några avgränsningsproblem mellan Barnombudsmannens och andra myndigheters verksamhet. Av utredningens enkätundersökning framgår att flertalet myndigheter anser att det inte föreligger några sådana problem. Endast två centrala myndigheter har berört gränsdragningsproblem: Folkhälsoinstitutet och Ungdomsstyrelsen. Folkhälsoinstitutet framhåller att gränsdragningen vad gäller området barns och ungas säkerhet är otydlig eftersom båda myndigheterna har ett myndighetsansvar för denna fråga. Utredningen behandlar detta i avsnitt 9.

I utredningens uppdrag har ingått att särskilt granska arbetsfördelningen mellan Ungdomsstyrelsen och Barnombudsmannen. Barnkonventionen som är Barnombudsmannens styrinstrument gäller alla barn upp till 18 år. Ungdomsstyrelsens målgrupp är i huvudsak ungdomar mellan 16 och 25 år, även om man också ibland arbetar med yngre åldersgrupper, vilket innebär att Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen delvis arbetar med samma målgrupp.

Utredningen har i denna fråga framför allt tagit utgångspunkt i olikheterna mellan de båda myndigheterna snarare än likheterna. Barnombudsmannens uppgift är att utifrån barnkonventionen bevaka barns och ungdomars rättigheter. Ungdomsstyrelsen arbetar sektorsövergripande och skall som central förvaltningsmyndighet samordna regeringens

ungdomspolitik. I regeringens proposition (1998/99:115) Den framtida ungdomspolitiken föreslås mål för den nationella ungdomspolitiken: Ungdomar skall ha goda förutsättningar att leva ett självständigt liv, ungdomar skall ha verklig möjlighet till makt, inflytande och delaktighet och ungdomars engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande skall tas till vara som en resurs.

Under lång tid har ungdomars övergång till vuxenlivet följt ett i huvudsak stabilt mönster. Detta gällde inte minst övergången från skola till arbetsliv, där en successivt utbyggd ungdomsutbildning kontinuerligt anpassades till en arbetsmarknad som under många år präglades av full sysselsättning. De senaste årens strukturella förändringar på arbetsmarknaden har emellertid inneburit att övergången från skola till arbetsliv har blivit mer utdragen, och att den för många ungdomar har inneburit både kortare och längre perioder av arbetslöshet samt utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som en följd av detta har strävan att stödja ungdomars etablering i vuxenlivet blivit alltmer central i ungdomspolitiken. Ungdomspolitiken har därmed i allt högre grad kommit att fokusera på åtgärder som skall underlätta denna övergång.

Ungdomspolitiken utgår till viss del från en syn på ungdomar som i ungdomsforskningen brukar benämnas som en livsfas mellan barndom och vuxenliv. Att se ungdomstiden som en livsfas skiljer sig delvis från synen på ungdomar som tillhörande en social kategori med speciella behov och villkor. Utgår man ifrån att ungdomstiden är en övergående livsfas blir stödjande åtgärder för att förbereda ungdomar för inträdet i vuxenlivet en central del. Om man i stället utgår från synen på ungdom som en social kategori framstår det som viktigare att se till de sociala villkor som gäller under själva ungdomstiden. Om ungdomar betraktas som tillhörande en social kategori blir frågor om deras rättigheter centrala, deras rätt till en god uppväxt, till bra skolförhållande och en stimulerande fritid.

En utgångspunkt i barnkonventionen är att barndom och ungdomstid har ett egenvärde. Barndom och ungdomstid ses inte enbart som en förberedelse för vuxenlivet utan som en del av livet med ett värde i sig. Den barnpolitik som formats i enlighet med barnkonventionen handlar därmed om att skydda och ta till vara barns och ungdomars rättigheter medan ungdomspolitiken är mer inriktad på att stödja ungdomars strävan mot självständighet. För tonåringar i åldern 16 till 18 är såväl det skyddande perspektivet som ungdomspolitikens mer stödjande perspektiv relevant.

Mot denna bakgrund anser utredningen att någon strikt uppdelning av Ungdomsstyrelsens och Barnombudsmannens arbetsområden inte är önskvärd. Såväl Ungdomsstyrelsens som Barnombudsmannens insatser behövs för gruppen mellan 16 och 18 år. Med en renodling av om-

budsmannarollen kommer dessutom Ungdomsstyrelsen och Barnombudsmannen att i än högre grad komplettera varandra. Vad gäller området ungdomars inflytande och delaktighet i samhället krävs att ombudsmannen samverkar med Ungdomsstyrelsen. En sådan samverkan pågår och fungerar enligt utredningens bedömning tillfredställande redan i dag.

8.7 Information och opinionsbildning

Utredningens förslag: Barnombudsmannens uppgift att informera, bilda opinion, göra uttalanden och ta initiativ bör lagfästas. Vidare bör ombudsmannens uppgift att lämna en berättelse till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående kalenderåret också fastställas i lag. Berättelsen bör som hittills belysa barns och ungdomars livssituation på en generell nivå samt innehålla en sammanfattning av de förslag som lämnats till regeringen under året. Utredningen gör den bedömningen att Barnombudsmannen bör lämna förslag till regeringen löpande under året. Förslagen bör därvid vara utformade så att de kan hanteras på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet med bland annat remissförfarande.

I utredningens uppdrag har ingått att göra en allmän genomgång av Barnombudsmannens informationsverksamhet och lämna förslag till hur den kan förbättras. Utredningens genomgång av den utåtriktade verksamheten visar att Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande verksamhet under de sex årens verksamhet har varit omfattande. Ett flertal faktaböcker, handböcker och informationsbroschyrer har getts ut samtidigt som Barnombudsmannen har publicerat en rad debattartiklar och gjort offentliga framträdanden i bland annat media.

Utredningens bedömning av Barnombudsmannens utåtriktade informations- och opinionsbildande verksamhet är att den har varit betydelsefull för utvecklingen inom barnområdet. Barnombudsmannen har med sin information och opinionsbildning bidragit till att synliggöra barn och ungdomar i samhället.

Av utredningens undersökningar framgår att såväl myndigheter på olika nivåer som frivilligorganisationer har haft stor användning av Barnombudsmannens publikationer och annan utåtriktad verksamhet. De flesta länsstyrelser har kunnat använda Barnombudsmannens uttalanden och rapporter i sin tillsynsverksamhet och frivilligorganisationer har sett Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande verksamhet som ett stöd och en utgångspunkt i sina verksamheter. I dessa

sammanhang har särskilt Barnombudsmannens årsrapporter till regeringen, handboken för kommuner och landsting samt statistikboken Upp till 18 nämnts. Flera myndigheter och organisationer har också nämnt Barnombudsmannens framträdanden i media som värdefulla genom att de har satt fokus på barn och ungdomar i samhällsdebatten.

Den allmänna uppfattningen är att såväl publikationer som ställningstaganden i olika sakfrågor har varit väl avvägda och förankrade i kunskap om barnkonventionen och om barns och ungdomars villkor. Viss kritik har dock riktats mot Barnombudsmannens utåtriktade verksamhet, vilket är föga förvånande mot bakgrund av ombudsmannens bevakande uppgift och den mycket omfattande informations- och opinionsbildande verksamheten. Några myndigheter och organisationer har till utredningen framfört att Barnombudsmannens officiella uttalanden inte alltid har varit så sakligt grundade som dessa myndigheter och organisationer anser vore önskvärt.

Utredningens uppfattning är att Barnombudsmannens möjligheter att samla information så "nära" barn och ungdomar som möjligt bör förstärkas och flera förslag till en sådan förstärkning har lämnats i de föregående avsnitten. Genom att renodla ombudsmannarollen och som en följd av detta begränsa myndighetsuppdragen skapas förutsättningar för valfrihet och flexibilitet som är nödvändig för ombudsmannens möjligheter att utöka och fördjupa sina kontakter med barn och ungdomar själva, med yrkesgrupper som arbetar med barn, med organisationer, forskningsinstitutioner, myndigheter samt kommuner och landsting. Barnombudsmannens möjligheter att arbeta "nerifrån och upp" genom att bygga upp kunskap om barn och ungdomar kommer därmed att öka.

8.7.1 Rätt att uttala sig

Det kan finnas skäl att något ytterligare dröja vid kravet på saklighet i Barnombudsmannens ställningstaganden och bedömningar. Myndigheter måste iaktta krav på både saklighet och opartiskhet i sina verksamheter. Även Barnombudsmannen måste basera sin informations- och opinionsbildande verksamhet på fakta och verksamheten måste uppfylla höga krav på saklighet. Att vara Barnombudsman innebär däremot att vara partisk till förmån för dem som ombudsmannen skall företräda på det sättet att ombudsmannen skall utgå från de rättigheter som barn och ungdomar tillförsäkras i barnkonventionen.

Barnombudsmannens uppgift är att stå på barnens och ungdomarnas sida i samhällsdialogen och lyfta fram deras perspektiv. Barns och ungdomars perspektiv och synpunkter på olika samhällsfrågor är ett av flera perspektiv. Barnombudsmannens uppgift är, menar utredningen, att

påtala konsekvenserna för barn och ungdomar. Ansvar för att väga samman olika gruppers rättigheter och intressen tillfaller sedan olika beslutsfattare, riksdag och regering, kommuner och landsting.

Enligt barnkonventionens artikel 3 skall barnets bästa beaktas i beslutsfattandet, men barnets bästa kan inte alltid vara utslagsgivande. I vissa situationer måste hänsyn till andra intressen väga över. Men för att kunna beakta barnets bästa i beslutsfattandet måste någon föra barns och ungdomars talan, någon måste lyfta fram och belysa vad som bedöms vara barnets bästa i olika situationer. Detta är Barnombudsmannens uppgift. Avvägningen gentemot andra intressen kan däremot inte vara Barnombudsmannens uppgift.

För att åstadkomma en sakligt givande debatt är det däremot naturligt att Barnombudsmannen – liksom andra intresseföreträdare – i många fall utgår från de avvägningar som återspeglas i exempelvis lagstiftningen. Ett alltför onyanserat hävdande av en grupps intresse brukar inte heller tjäna denna grupp. Barnombudsmannen bygger sin verksamhet på ett samhällsuppdrag som förutsätter ett annat arbetssätt än en ombudsman som direkt har tillsatts och fått sitt uppdrag av en privat gruppering.

Utredningen anser sammanfattningsvis att Barnombudsmannens bedömningar och ställningstaganden som hittills måste grundas i gedigen kunskap om barn och ungdomar. Ombudsmannen skall offentligt uttala sina åsikter utifrån barns och ungdomars eget perspektiv. Barnombudsmannen skall vara opinionsbildare, vilket innebär att ombudsmannen skall driva och väcka debatt i frågor som rör barn och ungdomar. En ombudsman måste därför utifrån barns och ungdomars rättigheter enligt barnkonventionen i princip kunna agera fritt från andra samhällsinstansers intressen. Någon misstanke om undfallenhet på den punkten får inte uppstå. Utredningen föreslår därför att också uppgiften att uttala sig lagfästs.

8.7.2 Målgrupper för information: Barn och ungdomar samt olika yrkesgrupper

Av utredningens allmänna genomgång av den utåtriktade verksamheten framgår att Barnombudsmannen inte i någon större utsträckning riktat sina informationsinsatser direkt till barn och ungdomar. Information och opinionsbildning riktad till politiker och beslutsfattare på statlig och kommunal nivå har prioriterats. Till viss del har Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande verksamhet också riktats till yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdomar

Denna prioritering avspeglas i SKOP-undersökningen som genomfördes våren 1997, om i vilken mån barn och ungdomar, föräldrar, beslutsfattare inom stat, kommun och landsting kände till Barnombudsmannen. Undersökningen visade att över 90 procent av beslutsfattare på olika nivåer kände till Barnombudsmannen och att cirka 40 procent av barn och ungdomar gjorde detsamma.

Som utredningen tidigare varit inne på (avsnitt 8.2.1) har dessa prioriteringar varit naturlig så länge barnkonventionen varit förhållandevis ny för Sverige. Utredningens uppfattning är emellertid att Barnombudsmannen nu i högre grad än tidigare bör rikta sina informationsinsatser till barn och ungdomar själva så att ombudsmannen blir känd bland barn och ungdomar och upplevs som deras egen ombudsman. De förslag till utökade kontakter med barn och ungdomar som utredningen lämnat i avsnitt 6 kommer, enligt utredningens bedömning, att skapa kanaler mellan barn och ungdomar och Barnombudsmannen.

I utredningens uppdrag har också ingått att behandla frågan om hur yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdomar skall nås av information om barnkonventionen. Utredningens bedömning är att de beslut som fattats inom ramen för strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige kommer att tillfredställa det behov av information och kunskap om barnkonventionen som finns hos yrkesgrupper som arbetar med barn. Som en del i strategin ingår att föra in barnkonventionen i grundutbildningar för personalkategorier som efter utbildningen kommer att arbeta med barn. Program för fortbildning av redan verksam personal inom såväl statlig som kommunal sektor kommer vidare att genomföras.

8.7.3 Årsrapport till regeringen

I utredningens uppdrag har ingått att granska Barnombudsmannens årsrapporter till regeringen och lämna förslag till hur dessa kan utformas i fortsättningen. Innehållet i Barnombudsmannens årsrapporter kan grovt

delas in i två delar. En del som ger en översiktlig bild av barns och ungdomars situation och en del som innehåller förslag till förändringar av olika slag. Årsrapporten riktas därför specifikt till regeringen samtidigt som målgruppen också är en vidare krets av personer, till exempel opinionsbildare, beslutsfattare på olika nivåer och yrkesgrupper som arbetar med barn.

Årsrapporten, som utgör en viktig del av Barnombudsmannens opinionsbildande arbete, är samtidigt en årlig summering av de erfarenheter som Barnombudsmannen har fått och av de analyser och ställningstaganden som gjorts under året. I årsrapporten presenteras också de undersökningar som Barnombudsmannen har gjort eller låtit göra under året. Den senaste årsrapporten 1999 innehåller till exempel resultaten av den enkät om rättigheter som barn och ungdomar besvarat på Barnombudsmannens hemsida på internet. Vidare presenteras resultaten av de enkätundersökningar som gjorts av landstingens och statliga myndigheters arbete med barnkonventionen.

Av utredningens enkätundersökningar och hearingar framgår att Barnombudsmannens årsrapporter är mycket uppskattade. Flertalet myndigheter och organisationer uppger att årsrapporterna fyller en viktig funktion, framför allt genom att de ger en aktuell översiktlig bild av barns och ungdomars situation. De flesta länsstyrelser framhåller att Barnombudsmannens årsrapporter kan användas som underlag för tillsyn. Årsrapporterna fyller uppenbarligen en viktig informations- och opinionsbildande funktion.

Däremot synes inte Barnombudsmannens årsrapporter i någon högre utsträckning ha kunnat användas som direkt underlag för konkreta åtgärder från regeringens sida. Av utredningens granskning av hur årsrapporterna har tagits emot i Regeringskansliet framgår att de förslag som lämnats till regeringen har varit utformade på ett sådant sätt att de inte kunnat bli föremål för remissbehandling och därmed efterföljande åtgärder. Med några undantag har Barnombudsmannens förslag till regeringen saknat lagförslag, inte heller har de baserats på ekonomiska beräkningar eller analyser av följd- och konsekvensändringar i lagstiftningen.

Enligt utredningens bedömning fyller inte årsrapporten funktionen att utgöra underlag för regeringens arbete med barn- och ungdomsfrågor annat än på ett mer allmänt sätt. Genom sin utformning är årsrapporten däremot en värdefull källa för information om barns och ungdomars situation i Sverige. Den är också ett instrument i ombudsmannens verksamhet för barn och ungdomar genom att ombudsmannen i rapporten på ett lättillgängligt sätt lyfter fram problem och förslag till förändringar.

Utredningen gör den bedömningen att Barnombudsmannen bör lämna förslag om regeländringar till regeringen löpande under året. Förslagen bör därvid vara utformade så att de kan beredas på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet med bland annat remissförfarande. Med hänsyn till den opinionsbildande effekt Barnombudsmannens rapporter har haft föreslår utredningen att ombudsmannen dessutom som hittills bör lämna en årlig rapport till regeringen där Barnombudsmannen summerar sin verksamhet under året. Genom att rapporten skall lämnas till regeringen får den en särskild ställning bland den mängd rapporter som upprättas av myndigheterna. Regeringen betonar också därmed den särskilda vikt regeringen fäster vid barns och ungdomars villkor i landet. Rapporten bör som hittills belysa barns och ungdomars livssituation på en generell nivå samt innehålla en sammanfattning av de förslag som lämnats till regeringen under året.

I den allmänna debatten har framförts åsikter att Barnombudsmannen bör ge in sin rapport, inklusive förslag till lagändringar, till riksdagen. Detta har hävdats bland annat med hänvisning till Parisprinciperna. Med den lösning utredningen har stannat för när det gäller ombudsmannens ställning som en myndighet under regeringen skulle en rapport av en förvaltningsmyndighet direkt till riksdagen inte stå i överensstämmelse med den konstitutionella ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag. Det är regeringen som avger lagförslag till riksdagen och som ansvarar för myndigheterna gentemot denna.

En sådan rapportering förutsätter, för att bli meningsfull, också motionsrätt och utskottsbehandling i riksdagen, vilket understryker oförenligheten av en sådan ordning med regeringens och riksdagens roller. Ingenting hindrar däremot naturligtvis att rapporten, som allmänt tillgänglig, används inom ramen för den initiativrätt som tillkommer riksdagen.

9 Barns lek- och utemiljö

Utredningens förslag: Ansvar för olika sakfrågor bör ligga på sektorsansvariga myndigheter enligt principen om "mainstreaming". Barnombudsmannens nuvarande samordnande myndighetsansvar för barns och ungas säkerhet bör därför överföras till Folkhälsoinstitutet. Detta ansvar bör anges i Folkhälsoinstitutets instruktion. Utredningen föreslår också att Boverkets respektive Konsumentverkets ansvar för de allmänna lekplatserna förtydligas på ett sådant sätt att det i dessa myndigheters ansvar också bör ingå att se till att lekplatser och lekredskap är pedagogiskt utformade så att barns kreativa lek stimuleras. Utredningen föreslår vidare att Folkhälsoinstitutet beaktar såväl frågor som rör säkerheten i barns lekmiljöer som det pedagogiska innehållet i dessa miljöer.

Enligt barnkonventionens artikel 31 skall barn ges möjlighet till lek. För detta krävs att det finns utrymme för lek och att den miljö där barn leker är säker. Barnets rätt till lek skall också ses i relation till barnkonventionens artikel 6 om barnets rätt till utveckling. Barns lekmiljö skall således inte bara vara säker utan också utvecklande.

Barnmiljörådet hade till uppgift att verka för förbättringar i barns miljö, med särskild tonvikt lagd på lekmiljö, och för en ökad säkerhet för barn och ungdom. Barns miljöer skulle vara stimulerande och utvecklande och samtidigt så säkra att barnolycksfall kunde förhindras. Sedan Barnmiljörådet förändrades till Barnombudsmannen är myndighetsansvaret för frågor som rör barns lek- och utemiljö inte längre så tydligt. Utredningen har mot den bakgrunden haft i uppdrag att klarlägga frågan om ansvaret på myndighetsnivå för barns lek- och utemiljö.

9.1 Säkra lekutrymmen

Boverket är den centrala förvaltningsmyndighet som ansvarar för att det i stadsplaneringen ges utrymme för barns lek. Reglerna i plan- och bygglagen (1987:10) föreskriver i 2 kap. 4 § att det skall finnas lämpliga platser för lek, motion och utevistelse. I 3 kap. 15 § föreskrivs att när tomter tas i anspråk för bebyggelse av bostäder, barnstuga eller skola skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna. Dessutom föreskrivs i lagen att i en konflikt mellan barns behov av lekutrymme och vuxnas behov av parkeringsplatser skall barnets intressen väga tyngre: "Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas".

Av utredningens kartläggning framgår vidare att frågor som rör säkerheten i barns lek- och utemiljö berör en mängd områden, alltifrån samhälls- och trafikplanering till produktsäkerhetskontroll. Ansvar är därför uppdelat på en rad myndigheter. Det system av lagar, förordningar och föreskrifter som finns på olika områden har, enligt utredningens allmänna bedömning, skapat ett relativt finmaskigt skyddsnät för barn. Den översiktliga genomgången av myndighetsansvaret för barns lek- och utemiljö föranleder dock följande synpunkter.

Lagstiftningen har förändrats, kompletterats och utvidgats ett antal gånger och allt fler myndigheter har tilldelats ett ansvar för olika aspekter av barnsäkerhetsfrågor. Utredningen har inte funnit att det på barnsäkerhetsområdet finns några "vita fält". Snarare är det så att vissa regler överlappar varandra, vilket innebär att flera myndigheter har ett likartat ansvar. Detta leder i sin tur till en viss otydlighet i gränsdragningen mellan olika myndigheter. Ett exempel är att i Konsumentverkets uppgifter som tillsynsmyndighet över lekredskap på lekplatser ingår kontroll av underhåll och planering av lekplatser. Samtidigt har Boverket ett liknande tillsynsansvar. Av plan- och bygglagens 3 kap. 15 § framgår att "lekplatser och fasta anordningar på lekplatser skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas".

Ett annat exempel är tillsynsansvaret för skolgårdar. Boverket har ett tillsynsansvar enligt plan- och bygglagen parallellt med Arbets- och skyddsstyrelsens tillsynsansvar enligt arbetsmiljölagen. Enligt Arbets- och skyddsstyrelsens föreskrifter likställs skolgårdar med arbetstagares pausrum (matrum, personalutrymmen etc.). Skolgårdarna ses enligt arbetsmiljölagen som elevernas pausrum och faller därför inom ramen för Arbets- och skyddsstyrelsens tillsynsansvar.

Ytterligare en reflektion utifrån utredningens genomgång av myndighetsansvaret för barns lek- och utemiljö är att den informations- och opinionsbildande verksamheten inom barnsäkerhetsområdet samman-

taget är mycket omfattande. I stort sett samtliga myndigheter genomför informations- och utbildningsinsatser utifrån sina respektive ansvarsområden. Inte sällan utgör barn och ungdomar en av de centrala målgrupperna för dessa informationsinsatser. Ett flertal kampanjer, riktade till barn och ungdomar, till föräldrar och till yrkesgrupper som arbetar med barn och allmänt till kommuner, utifrån olika aspekter av säkerhetsarbetet, genomförs relativt regelbundet. En mångfald av broschyrer, arbetshäften, skolpaket och annat undervisningsmaterial har producerats.

Trots dessa breda informationskampanjer kan utredningen konstatera att informations- och utbildningsinsatser riktade till vissa strategiska målgrupper, som till exempel fastighetsägare och byggherrar, är bristfälliga. Det finns således behov av ökade insatser på vissa områden.

Barnombudsmannen har, på regeringens uppdrag, undersökt 23 olyckor med barn under sju år som har fallit ut från fönster eller balkonger och delat in olyckstillbudena i tre grupper. Gemensamt för de tre grupperna är att olyckorna sannolikt hade kunnat förhindras genom bättre kunskap om befintliga föreskrifter och bestämmelser hos byggherrar och fastighetsägare. Barnombudsmannen har också studerat 15 olycksfall med koppling till brunnar eller dammar där barn har varit inblandade. Barnombudsmannen anser att den största bristen och orsaken till olyckor vid dammar och brunnar är okunskap hos fastighetsägare om gällande krav på skyddsanordningar¹.

Vad som framkommit leder utredningen till slutsatsen att de informations- och utbildningsinsatser som görs inom barnsäkerhetsområdet av centrala myndigheter behöver bättre samordning.

9.2 Ett förtydligt ansvar för barnsäkerheten

Folkhälsoinstitutet har för utredningen påtalat att gränsdragningen mellan institutet och Barnombudsmannen är otydlig vad gäller hälsofrågor. Folkhälsoinstitutet nämner särskilt barnsäkerhetsfrågorna där båda myndigheterna har ett ansvar men där gränserna inte är helt klara. Såväl Folkhälsoinstitutet som Barnombudsmannen har bildat nätverk för säkerhetsfrågor där i princip samma myndigheter och organisationer ingår. Landstingsförbundet som ingår i dessa nätverk har för utredningen betonat vikten av att det skadeförebyggande arbetet samordnas på nationell nivå.

¹ Å sen så tycker jag... Rapport från barnens myndighet. Barnombudsmannen 1999, s. 64.

De löpande arbetsuppgifterna inom Folkhälsoinstitutets skadepreventiva program är bland annat att bevaka och analysera skadors omfattning och orsaksmönster, att sammanställa och förmedla kunskaper och erfarenheter från förebyggande aktiviteter, kartläggningar och forskningsresultat. Vidare ingår att ta initiativ till, genomföra och medverka i olika former av utbildningar inom skadeområdet och att bevaka forskningsutvecklingen men också att initiera forskning inom eftersatta områden samt att ta initiativ till programutveckling på regional och lokal nivå och inom frivilligorganisationer.

Till löpande arbetsuppgifter hör också att sprida information, att bevaka att nationella myndigheter tar ansvar för sin sektor i frågor som berör säkerhet, att följa utvecklingen och medverka i samarbetet inom EU samt att förstärka det internationella samarbetet, speciellt inom Norden och inom ramen för WHO:s program och aktiviteter.

För att stödja de lokala förebyggande insatserna arbetar skadeprogrammet med modellen "En säker och trygg kommun". Det är en strategi i vilken det ingår att uppmuntra kommuner till ett långsiktigt, övergripande och tvärsektoriellt skadeförebyggande arbete. För att utnämnas till en säker och trygg kommun ställs vissa krav på hur arbetet är organiserat, vilka målgrupper som omfattas, hur arbetet dokumenteras och utvärderas, hur arbetet bedrivs och i vilken mån opinionsbildning och attitydpåverkande insatser ingår. Ett krav är att kommunens skadepreventiva arbete skall omfatta alla åldrar, miljöer och situationer samt att programmet skall betona omsorg om högriskgrupper. Barn anses vara en sådan högriskgrupp.

Folkhälsoinstitutet följer och samordnar det lokala och regionala skadeförebyggande arbetet. Ett nätverk med företrädare för säkra och trygga kommuner har bildats och i många kommuner finns i dag så kallade folkhälsoråd. Inom det nationella skadeprogrammet upprätthålls också ett nära samarbete med de regionala samhällsmedicinska enheterna samt omfattande kontakter med forskningsinstitutioner.

Utredningen vill återigen betona att Barnombudsmannen under sina sex år i hög grad har bidragit till att utveckla barnsäkerhetsarbetet i Sverige. Av undersökningarna framgår dock att myndigheter och organisationer som arbetar med barnsäkerhetsfrågor anser att de resurser som Barnombudsmannen har möjlighet att avsätta till barnsäkerhetsfrågor är otillräckliga. Barnombudsmannens bristande resurser framhålls som ett hinder för samverkan. Hos Barnombudsmannen arbetar i dag en person som ägnar 30 procent av sin arbetstid åt att samordna och utveckla barnsäkerhetsarbetet i hela landet.

Ett intensivt arbete pågår inom EU med europastandardisering inom flera områden som rör barns och ungdomars säkerhet. Internationellt forsknings- och utvecklingsarbete på området är likaså betydande.

Barnombudsmannen har dock med nuvarande mandat och resurser inte möjlighet att delta i vare sig det internationella arbetet, Europasamarbetet eller tillräckligt följa forsknings- och utvecklingsarbetet på barnsäkerhetsområdet.

Barns och ungas säkerhet är det enda sakområde som Barnombudsmannen, enligt sin instruktion, har myndighetsansvar för. I arbetet med säkerhetsfrågorna har Barnombudsmannens dubbla roller varit ett dilemma. Barnsäkerhet berör, som nämnts, en rad myndigheter och organisationer och för att kunna samordna och utveckla insatserna krävs att fungerande samarbetsrelationer byggs upp. Barnombudsmannen har till utredningen framfört att rollen som opinionsbildare i vilken ingår att påtala svagheter och tillkortakommanden kan påverka det samarbete som byggs upp.

Dessutom finns ingen "revisor" för de insatser som Barnombudsmannen själv tar initiativ till och genomför på området barns och ungas säkerhet. Att vara såväl nationellt ansvarig och samordnande samt att ha till uppgift att följa utvecklingen och ansvara för nationell uppföljning och att samtidigt bevaka och vara opinionsbildare på området är uppgifter som enligt utredningen inte bör förenas på detta sätt.

Utredningen anser att det samordnande myndighetsansvaret för barns och ungas säkerhet bör förtydligas. Frågorna hör naturligt "hemma" i Folkhälsoinstitutets nationella skadeprogram. Folkhälsoinstitutet är den statliga instans som utifrån hälsopolitiska mål följer utvecklingen av barns och ungdomars hälsa och säkerhet i vilken ingår att främja säkerhet och förebygga olycksfall bland barn och ungdomar. Skadeprogrammet skall betona omsorg om högriskgrupper och barn ses som en sådan grupp. Det samordnande ansvar som Folkhälsoinstitutet sålunda bör få för barnsäkerhet bör framgå av institutets instruktion.

Därutöver krävs en bevakning av nationella insatser för barns och ungas säkerhet. Denna uppgift faller inom ramen för Barnombudsmannens generella uppdrag att bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Utredningens uppfattning är sammanfattningsvis att Barnombudsmannens samordnande och utvecklande myndighetsansvar för barnsäkerhetsfrågor bör läggas på Folkhälsoinstitutet, vilket förstärker och effektiviserar Barnombudsmannens bevaknings- och opinionsbildande funktion.

9.3 Lekmiljö i olika verksamheter

Ett flertal myndigheter, bland andra Boverket och Arbetskyddsstyrelsen, har tillsynsansvar för säkerheten i skolmiljön, inom skolbarnsomsorgen och förskoleklasserna (sexårsverksamheten). Däremot omfattas

inte barn i lägre åldrar som går i förskolan av arbetsmiljölagen. En parlamentarisk kommitté som har tillsatts för att göra en översyn av skollagstiftningen (dir. 1999:15) skall bland annat göra en översyn av reglerna för att stärka barns och ungdomars säkerhet, skydd och trygghet i barnomsorgs- och skolverksamheten, särskilt avseende arbetsmiljösam samt hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Översynen skall också innefatta frågor om hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver förtydligas.

Den fysiska miljön i förskola, skola och fritidshem kan inte enbart ses i ett säkerhetsperspektiv utan miljön inrymmer också pedagogiska aspekter. Skolmiljön har i olika sammanhang beskrivits som en starkt styrande faktor för skolans verksamhet och för samspelet mellan lärare och elever. Miljön har karaktäriserats som "den dolda läroplanen" eller "den tredje pedagogen". Det gäller skolbyggnadens utformning, rummens form och orientering i förhållande till varandra och de möjligheter skolmiljön ger till möten eller avskildhet. Miljöpsykologisk forskning har visat att det finns ett ömsesidigt beroende mellan människan och hennes fysiska omgivning. Detta har särskilt stor betydelse för barn och ungdomar som befinner sig i en intensiv personlighetsutveckling².

Barns lek utgör en väsentlig och integrerad del av den pedagogiska verksamheten inom barnomsorgen, men även inom skolan. Att miljön i förskola och skola skall ses som en viktig del i det pedagogiska arbetet framgår tydligt av gällande styrdokument för förskola och skola. Enligt läroplan för förskolan (Lpfö 98) skall förskolan "erbjuda barnen en trygg miljö som samtidigt utmanar och lockar till lek och aktivitet". Leken har också fått en ny roll i skolans verksamhet. I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) anges att leken har stor betydelse för att eleverna skall tillägna sig kunskaper, särskilt i de tidiga skolåren.

Skolverket har i en skrivelse till denna utredning framhållit att "lekens betydelse i läroprocessen innebär att frågan om att skapa goda miljöer, som inspirerar barn och elever till utvecklande lek och lustfyllt lärande måste ägnas uppmärksamhet både i förskola och skola såväl i planering och genomförande som i uppföljning och utvärdering av verksamheterna". Skolverket har således i sin uppgift med uppföljning, utvärdering, tillsyn och utveckling av verksamheten i barnomsorg och skola ett ansvar för att barns och ungdomars lekmiljö är utvecklande. I Skolverkets skrivelse till utredningen framhålls att i detta ansvar "ingår att ta ställning till kvalitet inom barnomsorgen och skolan. Frågor om lek och utemiljö innefattas i kvalitetsbedömningen av den pedagogiska verksamheten inom barnomsorg och skola".

² Skolans fysiska miljö. En litteraturoversikt med exempel. Skolverket, 1998.

Barns lek i skapande mening faller inom Statens Kulturråds ansvarsområde. Ett av de sju nationella målen för kulturpolitiken är att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den. De nationella målen är vägledande för Statens Kulturråd som i en informationsbroschyr om kulturpolitiken skriver: "För att den rätt till kulturell yttrandefrihet som slås fast i FN:s barnkonvention skall kunna realiseras krävs att också barn och unga har tillgång till språkliga och kulturella verktyg".

Utredningen vill i sammanhanget peka på det utvecklingsarbete som bedrivs av Skolverket och Statens Kulturråd som innebär att en samordnande funktion håller på att byggas upp. Arbetsgruppen Kultur i skolan, som tillsattes av regeringen 1995, avslutade sitt arbete i september 1998 med förslag till en strategi – En strategi för kultur i skolan (Ds 1998:58). Arbetsgruppen konstaterade att både utbildnings- och kultursektorn bör ha ett gemensamt ansvar för att utveckla kultur i skolan och föreslog därför att Kulturrådet och Skolverket tillsammans skulle samordna arbetet på nationell nivå med kultur i skolan. I regleringsbrevet för år 1999 har Kulturrådet och Skolverket fått ett sådant samordnande uppdrag.

Socialstyrelsen och sjukvårdshuvudmännen har ansvar för att utveckla lek och stimulerande lekmiljöer som en del av barns tillfrisknande och rehabilitering. I den rehabilitering som sjukvårdshuvudmännen skall erbjuda barn med funktionshinder och deras familjer ingår medicinska, sociala, psykologiska och pedagogiska insatser, som skall samordnas utifrån individuella behov. Ansvaret för rehabilitering förtydligades genom ett tillägg i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), 3 a §, i samband med handikappreformen 1994.

De pedagogiska insatserna i rehabiliteringsverksamheterna har delvis sitt ursprung i de lekoteksverksamheter som en gång fanns. Lekotekens uppgifter och organisation utreddes av Barnomsorgsgruppen (SOU 1978:5) som föreslog att lekoteken inte längre skulle drivas som separata verksamheter utan i stället ingå i landstingens övriga rehabilitering och till viss del överföras till kommunerna. Dessutom föreslogs att de privata lekoteken skulle övertas av landstingen (Förslag till samordnad rehabilitering, Ds 1979:12). I omsorgskommitténs betänkande (SOU 1981:26) fullföljdes förslaget. De delar av lekotekens verksamhet som bedömdes vara lekrådgivning sågs som ett kommunalt ansvar och en del av barnomsorgen. Övriga delar bedömdes naturliga att ingå i landstingens rehabiliteringsorganisation.

9.4 Den allmänna lekmiljön

Utredningen har i sin genomgång av myndighetsansvaret för barns lek- och utemiljö sammanfattningsvis funnit att olika myndigheter ansvarar för att det ges utrymme för barns lek och att sådana lekmiljöer är säkra. För det pedagogiska innehållet i barns lekmiljöer i förskola, skola och fritidshem ansvarar i första hand Skolverket som, vad gäller kultur i skolan, samverkar med Statens Kulturråd. Socialstyrelsen ansvarar för det pedagogiska innehållet i habiliteringsverksamheterna. Däremot finns ingen central myndighet som på ett övergripande plan ansvarar för samordning av de olika delspekterna av barns lek. Inte heller finns ett myndighetsansvar för att utveckla det pedagogiska innehållet i de allmänna lekmiljöerna.

Barnombudsmannen ses av flera frivilligorganisationer som den myndighet som är bäst lämpad att ta ansvar för barns lek. Utredningens uppfattning är dock att Barnombudsmannen bör förstärkas genom att ombudsmannarollen tydliggörs och av detta följer att Barnombudsmannen inte bör ha myndighetsansvar för någon sakfråga. Ansvaret för olika sakfrågor bör ligga på sektorsansvariga myndigheter enligt principen om "mainstreaming". I enlighet med denna bör Boverkets respektive Konsumentverkets ansvar för de allmänna lekplatserna förtydligas på ett sådant sätt att det i dessa myndigheters ansvar också bör ingå att se till att lekplatser och lekredskap är pedagogiskt utformade så att barns kreativa lek stimuleras. Vidare föreslår utredningen att Folkhälsoinstitutet i sitt skadeförebyggande arbete beaktar såväl frågor som rör säkerheten i barns lekmiljöer som det pedagogiska innehållet i dessa miljöer.

Till detta kommer att Barnombudsmannens bevakande funktion med utredningens förslag kommer att förstärkas. I och med att Barnombudsmannen hittills har haft ett myndighetsansvar för området barns och ungas säkerhet har arbetet med barns lek- och utemiljö av naturliga skäl kommit att fokuseras på barnsäkerhetsfrågor. Med utredningens förslag att Folkhälsoinstitutet bör överta detta ansvar kommer Barnombudsmannen på ett mer effektivt sätt än tidigare att kunna bevaka samtliga aspekter av barns lek- och utemiljö. Kopplingen mellan lek och säkerhet torde därmed i Barnombudsmannens bevakningsarbete bli naturlig.

10 Organisationen

Som framgått av de tidigare avsnitten föreslår utredningen att Barnombudsmannens ombudsmannaroll bör renodlas och förstärkas. Förslaget innebär bland annat att inriktningen av Barnombudsmannens verksamhet i högre grad än i dag skall bestämmas av ombudsmannen själv utifrån ombudsmannens kontakter med barn och ungdomar, föräldrar, yrkesgrupper som arbetar med barn, organisationer och myndigheter. Utredningens förslag ställer delvis nya krav på Barnombudsmannens organisation. I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag även i denna del.

Organisationens storlek och struktur är emellertid till stor del beroende av vilka resurser som står till förfogande. Enligt utredningens bedömning har Barnombudsmannen alltifrån sin tillkomst haft alltför begränsade medel till sitt förfogande. Ombudsmannen får sägas ha väl genomfört sitt uppdrag inom dessa snäva ramar. Att medlen varit för begränsade visar sig också i att Barnombudsmannen i många fall tillförts särskilda medel när det gällt att utföra uppdrag, som i och för sig kan sägas ha ingått i det ordinarie verksamhetsområdet. Dessa uppdrag har inte heller alltid varit av extraordinär natur eller fallit inom Barnombudsmannens ansvarsområde som myndighet. Den nedtoning av myndighetsrollen som utredningen föreslår kommer därför inte att skapa något större finansiellt utrymme.

Med hänsyn till sina direktiv har utredningen valt att inte föreslå några åtgärder, som direkt medför kostnadsökningar. Utredningen vill emellertid betona att ombudsmannens anslag redan nu borde räknas upp och att en fortsättning av ombudsmannens verksamhet med den föreslagna inriktningen förutsätter uppräknningar av anslaget för att verksamheten skall få sådan genomslagskraft som ombudsmannauppdraget förutsätter. Med hänsyn till att den närmare inriktningen av verksamheten bör bestämmas av ombudsmannen utifrån egna prioriteringar avstår utredningen från att gå in på denna fråga ytterligare. Frågan får sålunda lösas i dialog mellan ombudsmannen och berört departement. Slutligen är budgetens storlek en fråga om vilken vikt regering och riksdag vill tillägga ombudsmannens verksamhet när det gäller att fördela statens samlade resurser.

10.1 Barnombudsmannen

Utredningens bedömning: Tillsättningen av en barnombudsman är i högre grad än vad som gäller vid tillsättning av myndighetschefer i allmänhet en personfråga. Valet av Barnombudsman avspeglar med andra ord vilka förväntningar regeringen har på ombudsmannens insatser.

En tematisk ombudsman blir lätt symbol för det område hon eller han arbetar med. Detta beror på att en sådan ombudsman skall verka utåt-riktat som pådrivare i olika frågor. Mycket i verksamheten fokuseras därmed på ombudsmannen själv, inte minst i massmedia, trots att det finns flera anställda vid ombudsmannens kansli. En tematisk ombudsman har härigenom stora möjligheter att sätta sin personliga prägel på ämbetet. Det innebär att det får stor betydelse vem regeringen utser till ombudsman. Detta visar inte minst erfarenheterna från Norge som har haft tre olika Barneombud som alla profilerat sig på olika sätt.

Med utredningens förslag om en renodlad och förstärkt ombudsmannaroll kommer möjligheterna för den som utses till Barnombudsman att påverka inriktningen av verksamheten att öka. Så bör det enligt utredningens mening också vara. Genom valet av ombudsman kan regeringen sägas ge till känna vilken profil och inriktning regeringen förväntar sig att ombudsmannen skall ha i sitt arbete. Med hänsyn till spännvidden av arbetsuppgifterna bör några särskilda krav på kompetens inte ställas på den som utses, utan regeringen bör vara fri att tillsätta den person som vid den givna tidpunkten befinns lämpligast. Utredningen vill därför endast peka på några inslag i ombudsmannens verksamhet som kan ha betydelse vid tillsättningen av denne.

Kontakter med omvärlden ingår i stor utsträckning i uppdraget. Av grundläggande betydelse är därmed ombudsmannens kontakter med barn och ungdomar. För detta fordras goda kunskaper på området barn och ungdomar. Väsentliga är också de kontakter med frivilligorganisationer, myndigheter, kommuner, landsting och internationella organ som ombudsmannen skall ha i sin verksamhet. I sina kontakter med omvärlden uppträder ombudsmannen i olika "skepnader". Ombudsmannen skall till exempel ibland agera pådrivare i en positiv anda, ibland uppträda som "revisor". Att hantera dessa uppgifter ställer stora krav på den person som är ombudsman. Av grundläggande betydelse för en ombudsman är också den integritet som måste präglade ombudsmannen och dennas arbete.

Basen i Barnombudsmannens verksamhet är en internationell konvention och bevakningen av tillämpningen av denna bör i framtiden ges stort utrymme. Ombudsmannen utrustas, med utredningens förslag,

också med rättsliga befogenheter som måste användas på ett korrekt sätt. Utredningen har emellertid inte funnit att krav bör ställas på att ombudsmannen skall vara jurist. Ett sådant krav skulle onödigt begränsa urvalet av lämpliga personer. Behovet av juridiska kunskaper bör kunna tillgodoses genom att kansliet innehåller medarbetare med juridisk kompetens.

10.2 Rådet

Utredningens förslag: Bestämmelsen om att Barnombudsmannen skall biträdas av ett särskilt råd bör upphävas. I stället bör Barnombudsmannen vid behov kunna tillskapa en referensgrupp och då själv bestämma vilka som skall vara med i gruppen och hur länge gruppens medlemmar skall vara förordnade.

Barnombudsmannen skall enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman biträdas av ett särskilt råd. Barnombudsmannen är rådets ordförande och leder dess verksamhet. Rådet består i övrigt av högst sju andra ledamöter. Dessa utses av regeringen för en viss period. Rådet har inte någon formellt styrande roll utan är en resurs och ett kontaktnät för Barnombudsmannen. Ledamöterna representerar sig själva och de har under de sex år som gått hämtats från olika delar av samhällslivet. För närvarande består rådet till största delen av forskare.

Av utredningens utvärdering av Barnombudsmannens hittillsvarande arbete framgår att rådets medlemmar har bidragit med viktig kunskap och information om forskning på sina områden. Det har dock varit förenat med svårigheter, både för Barnombudsmannen själv och rådets medlemmar, att koppla rådets verksamhet till det dagliga arbetet hos ombudsmannen. Eftersom barnkonventionen rör hela samhällslivet är spännvidden på de frågor Barnombudsmannen arbetar med stor och detsamma gäller därmed behovet av tillgång till kunskap och erfarenhet. Ett råd med fast sammansättning kan helt naturligt inte täcka in kunskaper på alla samhällets områden. Mot denna bakgrund har såväl Barnombudsmannen som rådsmedlemmar ifrågasatt den nuvarande konstruktionen av rådet vilken upplevs som något stel och opraktisk.

I norsk lag stadgades tidigare att Barneombudet kunde utnämna ett rådgivande organ för sin verksamhet. I praktiken visade det sig emellertid att det inte fanns något behov av ett sådant råd. Bestämmelsen om rådet har därför upphävts. I stället har Barneombudet tillskapat en referensgrupp som stöd i sitt arbete. Barneombudet utser själv de personer som skall ingå i referensgruppen och bestämmer hur länge

dessa skall vara med i gruppen. Den består bland annat av ungdomar samt representanter från näringslivet och det offentliga livet. Barneombudet sammanträder regelbundet med referensgruppen, och de enskilda medlemmarna i gruppen deltar också fortlöpande i aktuella diskussioner.

Syftet med att ha en expertgrupp knuten till Barnombudsmannen är att denna grupp skall utgöra ett stöd i Barnombudsmannens verksamhet. Utredningen anser att detta syfte skulle uppfyllas bäst med en modell som den norska där expertgruppens sammansättning snabbt kan anpassas till de behov som uppkommer. En liknande ordning bör därför införas i Sverige. Detta innebär att bestämmelsen om att det skall finnas ett särskilt råd bör upphävas. I stället bör det ankomma på Barnombudsmannen själv att vid behov tillsätta en eller flera referensgrupper som stöd i arbetet på samma sätt som Barnombudsmannen i övrigt bestämmer sin organisation. Eftersom Barnombudsmannen är den som bäst kan bedöma vilka kunskaper som från tid till annan behöver knytas till verksamheten är det naturligt att ombudsmannen själv utser de personer som skall ingå i gruppen eller grupperna och bestämmer hur länge dessa skall vara kvar. På så sätt uppnås största möjliga flexibilitet. En annan viktig aspekt är att Barnombudsmannen därigenom får möjlighet att inrätta referensgrupper med barn och ungdomar, med yrkesgrupper som arbetar med barn eller med representanter för organisationer.

10.3 Personalen

Utredningens bedömning: Barnombudsmannen bör ha en mer flexibel organisation. Projektanställning bör utnyttjas i högre grad och juristfunktionen förstärkas.

Bortsett från reglerna om rådet bestämmer Barnombudsmannen själv sin organisation. I dag har Barnombudsmannen 14 (13,3 tjänster) fast anställda och tre projektanställda. En av tjänsterna är en juristtjänst.

Utredningens förslag till renodling av ombudsmannarollen och till i övrigt ändrad inriktning av ombudsmannens arbete är inte sådana att utredningen har funnit anledning att gå in på de enskilda medarbetarnas kompetens. Utredningen stannar därför vid att framhålla två övergripande aspekter när det gäller utredningsförslagets inverkan på organisationen.

Den ena avser behovet av flexibilitet i Barnombudsmannens organisation. Andelen fast anställda bland Barnombudsmannens personal är i dag förhållandevis stor jämfört med organisationen hos till exempel

Handikappombudsmannen. Det ekonomiska utrymmet för Barnombudsmannen att genom projektanställning knyta till sig viktig expertkunskap i aktuella frågor är därmed mycket litet. Med utredningens förslag kommer kravet på flexibilitet i organisationen att öka. För att möta de skiftande behov av kompetens som kommer att uppstå anser utredningen att Barnombudsmannens organisation i större utsträckning än för närvarande bör ge utrymme för projektanställningar. På detta sätt utnyttjas resurserna så effektivt som möjligt.

Enligt utredningens förslag kommer verksamheten hos Barnombudsmannen att bestå av två huvuddelar: att driva på förverkligandet av barnkonventionen och att bevaka konventionens efterlevnad. De två delarna är intimt förknippade med varandra och många insatser kommer sannolikt att innehålla inslag av båda delarna. Barnombudsmannens överläggningar med till exempel kommuner, landsting och myndigheter kan vara en del både av ombudsmannens pådrivande och bevakande funktion. Vidare kan bevakande insatser komma att ha sin grund i ombudsmannens kontakter med barn och ungdomar, med frivilligorganisationer och med yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdomar.

Enligt utredningens förslag skall Barnombudsmannen i sin egenskap av företrädare för barn och ungdomar fungera som en spjutspets i arbetet med att driva på och bevaka genomförandet av barnkonventionen i Sverige. Att arbeta både pådrivande och bevakande ställer krav på kompetensen i ombudsmannens organisation. För att kunna samla information om och sprida goda exempel på verksamheter som bidrar till förverkligandet av barnkonventionen krävs en grundläggande kunskap om sådana verksamheter.

Med den föreslagna inriktningen krävs att det i Barnombudsmannens organisation finns personer som är projekt- och processinriktade och som har förmåga att utifrån kontakter med barn och ungdomar formulera ett barnperspektiv på en generell nivå. Generalistkompetens framför specialkompetens är att föredra. Den del av verksamheten som skall ägnas åt bevakning av konventionens efterlevnad är däremot i stor utsträckning juridisk och för detta arbete behövs en förstärkning av juristfunktionen.

11 Kostnadseffekter

Utredningens bedömning: Det framlagda förslaget torde inte medföra några kostnadshöjande effekter för det allmänna.

Utredningens förslag innebär att Barnombudsmannens ombudsmannaroll renodlas och stärks, medan myndighetsrollen tonas ner. Det blir alltså en något ändrad inriktning på Barnombudsmannens arbete i framtiden. Ett exempel på denna nya inriktning är att Barnombudsmannen i stället för att genom regleringsbrev få särskilda uppdrag av regeringen själv skall bestämma sin dagordning utifrån de frågor som bedöms vara centrala för barn och ungdomar. Utredningen föreslår vidare att en viss tyngdpunktsförskjutning sker i Barnombudsmannens arbete med att bevaka svensk lagstiftning och dess tillämpning i förhållande till barnkonventionen. Större vikt bör läggas vid att bevaka tillämpningen av gällande lagar och regler och övrig praxis på områden där barn och ungdomar berörs. Andra skillnader i förhållande till nuläget är att myndighetsansvaret för området barns och ungas säkerhet lyfts bort från Barnombudsmannen och att Barnombudsmannens ansvar att följa forskningen minskar. I gengäld föreslås ökade kontakter med barn och ungdomar, med yrkesgrupper som arbetar med barn och med organisationer.

Förslaget innebär alltså att vissa arbetsuppgifter försvinner medan nya tillkommer. Utredningen gör den bedömningen att de gamla och nya uppgifterna sedda ur resurssynpunkt i stort sett uppväger varandra och alltså inte medför några kostnadseffekter för det allmänna. Detsamma gäller utredningens förslag att förändra förhållandet mellan antalet fast anställd och projektanställd personal hos Barnombudsmannen.

Med hänsyn till sina direktiv har utredningen därför inte föreslagit några åtgärder som enligt utredningens bedömning medför direkta kostnadsökningar. Utredningen har dock redan i inledningen till avsnitt 10 bland annat pekat på att Barnombudsmannen alltifrån sin tillkomst har haft alltför snäva finansiella ramar i förhållande till ombudsmannens uppgifter. Utredningens uppfattning är att ombudsmannens anslag redan nu borde räknas upp och att en fortsättning av ombudsmannens verksamhet med den föreslagna inriktningen förutsätter uppräknningar av

anslaget för att verksamheten skall få sådan genomslagskraft som uppdraget förutsätter.

12 Generella direktiv

Utredningen har haft att beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Dessa direktiv upphävdes den 1 januari 1999 och ersattes av 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

I denna bestämmelse sägs att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för systerställning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen anser inte att det framlagda förslaget får någon sådan inverkan på de nämnda områdena att någon särskild redovisning av konsekvenserna är motiverad.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:335) om Barnombudsman

Utredningens förslag innebär bland annat att flera av de arbetsuppgifter som i dag finns i Barnombudsmannens instruktion i stället tas in i lagen om Barnombudsman. Bakgrunden har redovisats i avsnitt 7.3.1.

Uppgifter

1 §

I denna bestämmelse fastslås Barnombudsmannens huvuduppgifter, nämligen att driva på genomförandet av barnkonventionen och att bevaka dess efterlevnad. Dessa arbetsuppgifter har närmare redovisats i avsnitt 8.1 och 8.2. Bevakningsuppdraget innebär inte att Barnombudsmannen har någon tillsynsuppgift.

Den renodling av ombudsmannarollen som utredningen föreslår innebär bland annat att ombudsmannens roll som företrädare för barn och ungdomar tydliggörs (se avsnitt 6). Denna uppgift lyfts fram i sista meningen i 1 §. Denna mening motsvarar i övrigt 2 § andra stycket i instruktionen. Fortfarande skall ombudsmannen arbeta på ett generellt plan och inte företräda barn och ungdomar i enskilda ärenden.

2 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 2 § första och tredje stycket i instruktionen. Vissa tillägg och ändringar har gjorts.

En viktig uppgift för en ombudsman är att göra uttalanden (se avsnitt 7.2). Denna uppgift har tagits in i andra punkten.

En bärande tanke i utredningens förslag är att Barnombudsmannen som företrädare för barn och ungdomar i största möjliga utsträckning skall bygga på barns och ungdomars erfarenheter och synpunkter. Bakgrunden har redovisats i kapitlen 6 och 7. Detta förutsätter att ombudsmannen har omfattande kontakter med barn och ungdomar. Denna

uppgift framgår av punkten 3 som motsvarar punkten 2 i 2 § första stycket instruktionen.

Barnombudsmannens ansvar att följa forskningen lagfästs i punkten 5. Ombudsmannen skall i framtiden inrikta sig på att följa sådan forskning som rör barnkonventionen (se avsnitt 8.4).

I det nationella arbetet med barnkonventionen är det viktigt för ombudsmannen att följa den internationella utvecklingen rörande tolkningen och förverkligandet av konventionen (se avsnitt 8.3). Denna uppgift har tagits in i sjätte punkten. Främst åsyftas det arbete som pågår inom de internationella organ som kan sägas vara de som intar en auktoritativ ställning när det gäller uttolkningen och tillämpningen av barnkonventionen, såsom FN-kommittén för barnets rättigheter, FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter och Unicef. Även Europarådet och den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är i detta sammanhang av betydelse liksom andra länders barnombudsmän.

3 §

Bestämmelsen reglerar ombudsmannens uppgift att bevaka barnkonventionens efterlevnad. *Första stycket* motsvarar nuvarande 1 § andra meningen. Av *andra stycket* framgår att ombudsmannen i detta arbete har rätt att ta del av handlingar i mål och ärenden hos domstolar, myndigheter, kommuner och landsting, även sekretessbelagda sådana, jfr 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Bakgrunden har redovisats i avsnitt 8.2.1. Hos ombudsmannen själv gäller sekretess enligt 7 kap. 34 § sekretesslagen.

4 §

Enligt denna bestämmelse har Barnombudsmannen rätt att begära in uppgifter från myndigheter, kommuner och landsting om vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra barns och ungdomars rättigheter enligt barnkonventionen. De är också skyldiga att komma till överläggningar med ombudsmannen. Bakgrunden har redovisats i avsnitt 8.2.2.

5 §

Första stycket motsvarar 2 § första stycket tredje punkten i instruktionen.

I *andra stycket* lagfästs Barnombudsmannens ansvar att sammanställa statistik om barn och ungdomar.

Tredje stycket motsvarar 3 § i instruktionen.

Tillsättning m.m.

6 §

Första stycket motsvarar delvis nuvarande 2 §. Den nuvarande regeln om att Barnombudsmannen skall biträdas av ett särskilt råd som regeringen utser har dock inte tagits med. Bakgrunden har redovisats i avsnitt 10.2. Detta innebär att ombudsmannen själv bestämmer hela sin organisation. En bestämmelse härom har tagits in i *andra stycket*. Här fastslås också att Barnombudsmannen själv bestämmer den närmare inriktningen av sitt arbete. Ombudsmannen skall inte bindas upp av olika arbetsuppgifter i bl.a. regleringsbrev utan själv bestämma sin dagordning. Bakgrunden har redovisats i avsnitt 7.3.

Anmälningsskyldighet

7 §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 §.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnig Barbara Martin Korpi

Utredningens uppdrag har varit att stärka och effektivisera Barnombudsmannen. Barnombudsmannen är en myndighet till vilken en ombudsmannafunktion i förhållande till barn och ungdom är förlagd.

Den strategi för att förverkliga FN:s barnkonvention som riksdagen godkänt ger Barnombudsmannen ett tydligt uppdrag att som regeringens särskilda organ fortsätta barnkonventionsarbetet.

Detta borde, enligt min mening, ha indikerat för utredningen att inte enbart fokusera på en renodling av ombudsmannarollen på bekostnad av myndighetsrollen. Utredningen borde på samma noggranna och omsorgsfulla sätt ha analyserat och utrett behovet av och förutsättningarna för att stärka och effektivisera den myndighetsroll som Barnombudsmannen också har. Frågan om t.ex. barns lek och utemiljö, som utredningen särskilt haft att utreda, borde ha fått sin belysning också i detta perspektiv.

Särskilt yttrande av sakkunnig Tarja Saarinen

Barnombudsmannen har i dag två roller, dels att vara en ombudsman för barn och ungdomar, dels att vara en barnmyndighet med främsta uppgift att medverka till att FN:s barnkonvention genomförs i Sverige. De två rollerna går delvis in i varandra.

Utifrån sitt uppdrag att stärka och effektivisera Barnombudsmannen har utredningen valt att fokusera på enbart den ena av Barnombudsmannens två roller och därvid föreslagit att ombudsmannarollen renodlas för att barns och ungdomars rättigheter skall främjas så effektivt som möjligt. Genom att bl.a. öka självständigheten tonas myndighetsrollen ned. Barnombudsmannen skall i och för sig, enligt utredningens förslag, fortfarande vara en myndighet underställd regeringen. Mandatet skall fastställas i lag, dvs. ytterst beslutas och ändras av riksdagen, och regeringen skall vara restriktiv med bl.a. uppdrag i regleringsbrev.

Utredningens förslag utgör i denna del inte någon större skillnad mot i dag, med undantag för att Barnombudsmannens arbetsuppgifter tas in i lag i stället för i en förordning med instruktion. Den viktiga skillnaden är dock att utredningen tar bort regeringens verktyg att föra ut sin barnpolitik.

Min uppfattning är att regeringen måste ha en barnmyndighet till sitt förfogande bl.a. för att FN:s barnkonvention skall få det genomslag som regering och riksdag enhälligt beslutat. Barnombudsmannen har hittills väl fyllt denna funktion. Det påbörjade arbetet med att föra ut barnkonventionen måste fullföljas. Utvecklingen inom den svenska barnpolitiken går alltmer mot att fokusera och prioritera en helhetssyn på barn – att anlägga ett barnperspektiv på alla nivåer i samhället. I den av riksdagen godkända strategin för att förverkliga FN:s barnkonvention ges Barnombudsmannen en viktig pådrivande och stödjande roll när det gäller det fortsatta barnkonventionsarbetet. Förverkligandet av barnkonventionen är en ständigt pågående process. Det är därför viktigt att det finns en stabsmyndighet som kan samordna barnfrågorna mellan de olika sektorsmyndigheterna, inte minst utifrån den värdefulla kunskap som Barnombudsmannen besitter när det gäller en helhetssyn på barn. Att ansvara för kunskapsinhämtning och kunskapsuppbyggnad om barns situation och villkor samt att initiera, utveckla, sprida och samordna insatser inom det fortsatta barnkonventionsarbetet är arbetsuppgifter som behöver utföras av en barnmyndighet.

Att splittra barnfrågorna på olika sektorsmyndigheter ligger därför inte i linje med den svenska barnpolitikens ambition och vilja att stärka barnperspektivet. Enligt min mening ger arbetet med att föra ut barnkonventionen och de många kontakter detta arbete ger, Barnombudsmannen värdefulla kunskaper som också är användbara i det rena ombudsmannaarbetet.

Utredningen borde därför även ha valt att närmare analysera och utreda behovet av och förutsättningarna för att stärka Barnombudsmanens myndighetsroll. En sådan analys hade också kunnat ge ett annat perspektiv på bl.a. frågan om ansvaret för barns lek- och utemiljö. En allsidig belysning av alternativa lösningar av myndighetens verksamhet, ansvarsområde, struktur och organisation hade kunnat ge ett bättre underlag för att bedöma vilka förändringar som i slutänden resulterar i att barnens situation förbättras.

Referenser

Litteratur

- Alston, P., *The best interests of the Child. Reconciling Culture and Human Rights.* Oxford, 1994.
- Alston, P., Gilmour-Walsh, B., *The Best Interests of the Child. Towards a synthesis of Children's Rights and Culture Values.* Unicef, 1996.
- Att utvärdera statlig styrning. Tre uppsatser. Riksrevisionsverket. Stockholm, 1993.
- Barn och ungdomar behöver fler vuxna. Rapport från expertgruppen för fler vuxna i barns och ungdomars närmiljöer. Barn- och ungdomsdelegationen, 1998.
- Barneombud og barndom i Norge. Evaluering av barneombudsordningen og utredning om organiseringsformer for barn og ungdom. NOU 1995:26.
- Barns bästa – samhällets bästa. Inriktningsdokument BARN. Vägverket, 1998.
- Barns villkor i förändringstider. Socialstyrelsen 1994:4.
- Barnsäkerhet i byggnader. Handbok. Boverket, 1996.
- Black, M., *Monitoring the Rights of Children.* Innocenti Global Seminar. Summary Report. Unicef, 1994.
- Bremberg, S., *Bättre hälsa för barn och ungdom. En strategi för de sämst ställda.* Folkhälsoinstitutet 1998:38. Växjö, 1998.
- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Sweden. CRC/C/15/Add.101.
- Corell, H. m.fl., *Sekretesslagen – Kommentar till 1980 års lag med ändringar.* 3 uppl. Lund, 1992.
- Dunér, B. (red.), *FN och de mänskliga rättigheterna.* Falun, 1995.
- En ny skollag – några principiella utgångspunkter. Svenska Kommunförbundet. Stockholm, 1997.
- Ewerlöf, G., Sverne, T., *Barnets bästa. Om föräldrars och samhällets ansvar.* 4 uppl. Stockholm, 1999.
- Flekkøy, M.G., *Working for the Rights of Children.* Unicef, 1990.
- Freeman, M., Veerman, P., *The ideologies of Children's Right.* International Studies in Human Rights.

- Hart, A. R., *Children's Participation. From Tokenism to citizenship*, Innocenti essays No 4. Unicef, 1992.
- Hirschfeldt, J., *Ombudsmannen – rådgivare, medlare, reformator, kontrollant och åklagare*. FT 1982 s. 295.
- Hodgkin, R., Newell, P., *Effective government structures for children. Report of a Gulbenkian Foundation inquiry*, London, 1996.
- Hodgkin, R., Newell, P., *Implementation Handbook on the UN Convention on the Rights of the Child*. Unicef, 1998.
- Informationskampanjen om HIV/AIDS – samhällsinformation som styrmedel*. Riksrevisionsverket. Dnr 1988:1836, 1989.
- Kjellberg, G., *Barnombudsmannen i Uppsala. En utvärdering*. Uppsala, 1994.
- Korczak, J., *Barnets rätt till respekt*. Stockholm, 1988.
- Lansdown, G., *A model for Action: The Children's Rights Development Unit*. Unicef, 1996.
- Lokaler & Miljö i förskola och fritidshem*. Allmänna råd från Socialstyrelsen 1989:7.
- Marklund, U., *Aktion mot alkohol och narkotika 1989–91. Utvärderingsrapport*. Nordiska Hälsovårdshögskolan, 1992.
- Menckel, E. (red.), *Skololycksfall & skolans uterum. Fakta, forskningsfrågor och förebyggande exempel*. Stockholm, 1994.
- Milda Makter! Ungdomstid 3–1997*. Ungdomsstyrelsen, 1997.
- Models for monitoring the Protection of Children's Rights. Meeting Report*. Florence, 27 November 1990 – 1 december 1990. Unicef, 1991.
- Modig, C., *Som ringar på vattnet – om frivilligorganisationernas information om FN:s barnkonventionen*. Socialdepartementet, 1993.
- Monitoring the Rights of Children*. Innocenti Global Seminar. Summary Report. Unicef. Florence.
- Mänskliga rättigheter. Konventionen om barnets rättigheter*. UD informerar 1996:2. Utrikesdepartementet. Stockholm, 1996.
- National Human Rights Institutions. A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*.
- Newell, P., *Brief Sketches of some Ombudsman offices in Europe, together with some examples of legislation establishing offices*.
- Newell, P., *The Place of Child Rights in a Human Rights and Ombudsman System*. Draft.
- Ombudwork for Children*. Innocenti Digest. No 1, Unicef 1997.
- Palm, L., Windahl, S., *Kommunikation. Teorin i Praktiken. Hur modern kommunikationsteori kan användas av informatörer i det dagliga arbetet*. Stockholm, 1989.

- Petrén, G., Ragnemalm, H., Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Uddevalla, 1980.
- På väg mot ett skadefritt Sverige. Strategier, insatser och aktörer i det skadeförebyggande arbetet. Folkhälsoinstitutet 1996:117.
- Rosenbaum, M., Newell, P., Taking Children Seriously. A Proposal for a Children's Rights Commissioner.
- Skolans fysiska miljö. En litteraturöversikt med exempel. Skolverket. Dnr 97:395. Stockholm, 1998.
- The Danish Ombudsman. Ed. Gammeltoft-Hansen, H., Axmark, F. Köpenhamn, 1995.
- Tillsammans förebygger vi skador. Folkhälsoinstitutet 1994:37. Stockholm, 1995.
- Towards the realization of Human Rights of Children. International Conference on Children's Ombudswork. Amsterdam, 22, 23, 24 January 1992.
- Ungdomsråd – en möjlighet? Ungdomsstyrelsen rapporterar 5.
- Utvecklingsarbete med statistiksystem om barns och ungdomars levnadsförhållanden. SCB, 1985.
- Vem tror på skolan – om attityder till skolan. Skolverket, 1997.
- Verhellen, E., Spiesschaert, F. (ed.), Ombudswork for Children. A way of improving the position of children in society. Amersfoort, 1989.
- Våra Ombudsmän. En artikelserie i Dagens Nyheter, 1995.
- Wieslander, B., JO-ämbetet i Sverige. Smedjebacken, 1995.
- Årlig barnstatistik. Ett förslag till basstatistik om barn och deras familjer. SCB, 1998.

Material utgivet av Barnombudsmannen

- Barn om Barnets Rättigheter. FN:s konvention om barnets rättigheter sett med barnens ögon. Stockholm, 1995.
- Barndom sätter spår. Rapport från barnens myndighet. Halmstad, 1997.
- Barnets rätt till en säker miljö. Lagar och regler 1995. Barnombudsmannen & Konsumentverket.
- Barnkonventionen i myndigheterna. En kartläggning av myndigheters arbete med FN:s konvention om barnets rättigheter. Stencil, 1998.
- Barnombudsmannens verksamhetsidé och kommunikationspolicy. Stencil, 1994.
- Blunda inte för mobbningen! Ungdomars idéer och förslag mot mobbning. Stockholm 1996.
- Blunda inte för Mobbningen. Barnombudsmannens rapport och förslag om mobbning. Göteborg, 1997.
- Edin, B., Barn och ungdomars 1990-tal. En studie om samhällsstödet till barn och hur det påverkats av den ekonomiska krisen. Stencil, 1997.

- Ett steg framåt. En handbok om barnkonventionen för kommuner och landsting. Södertälje, 1998.
- Förslag till ökat inflytande för barn och unga i den kommunala beslutsprocessen samt modellbeskrivningar. Promemoria.
- Hallå där! Rapport från ett uppdrag ur barnets perspektiv. Halmstad, 1994.
- Insatser mot mobbning i kommuner och skolor. Redovisning av en enkätundersökning. Stencil, 1996.
- Liten blir stor. Rapport från barnens myndighet. Halmstad, 1998.
- På spaning efter barnkonventionen – en kommunstudie. Stencil, 1995.
- Spaningen efter barnkonventionen går vidare – en kommunstudie. Stencil, 1997.
- Tänk om... Rapport från barnens myndighet. Halmstad, 1996.
- Upp till 18 – Fakta om barn och ungdom. Halmstad, 1995.
- Upp till 18 – Fakta om barn och ungdom. Halmstad, 1998.
- Välkommen till Barnombudsmannen på Internet! Broschyr.
- Å sen så tycker jag ... Rapport från barnens myndighet. Halmstad, 1999.
- Årsredovisningar från Barnombudsmannen från 1993–1998.

Förarbeten

- Prop. 1989/90:107 om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.
- Prop. 1992/93:173 om en Barnombudsman.
- Prop. 1993/94:107 om sekretess m.m. hos Barnombudsmannen.
- Prop. 1997/98:177 Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.
- Prop. 1997/98:179 Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.
- Prop. 1997/98:180 Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.
- Prop. 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.
- Prop. 1998/99:115 om den framtida ungdomspolitik.
- SOU 1969:48 Vidgad samhällsinformation. Betänkande avgivet av informationsutredningen.
- SOU 1978:5 Föräldrautbildning. Betänkande från Barnomsorgsgruppen.
- SOU 1981:26 Omsorger om vissa handikappade. Omsorgskommitténs slutbetänkande.
- SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet.

- SOU 1991:70 Ombudsman för Barn och ungdom. Slutbetänkande av utredningen om Barnombudsman.
- SOU 1994:1 Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken.
- SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1997:71 Politik för unga. Slutbetänkande från ungdomspolitiska kommittén.
- SOU 1997:71 Jo, så här tycker vi! Inkomna svar från ungdomspolitiska kommitténs kampanj "Vad tycker du?". Bilaga 1 och 2 till ungdomspolitiska kommitténs slutbetänkande.
- SOU 1997:116 Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. Barnkommittén.
- SOU 1997:116 Barnets bästa – en antologi. Bilaga till Barnkommitténs huvudbetänkande.
- SOU 1998:31 Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. Slutbetänkande av Barnpsykiatrikommittén.
- SOU 1998:97 Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. Skrift nr 4, Demokratiutredningen.
- Ds 1979:12 Förslag till samordnad habilitering.
- Ds 1996:36 Kan myndigheter utvärdera sig själva? Rapport till ESO Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet.
- Ds 1998:58 En strategi för kultur i skolan. Kulturdepartementet.
- Delrapport angående inrättande av en Barnombudsman. Organisationskommittén för inrättande av en Barnombudsman. Socialdepartementet 1993.

Kommittédirektiv

Översyn av Barnombudsmannens verksamhet

Dir. 1998:21

Beslut vid regeringssammanträde den 19 mars 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att göra en översyn av Barnombudsmannens (BO) verksamhet. Utredaren skall bedöma om, ombudsmannens roll och uppgifter bör förändras i något avseende och i så fall hur.

Utredaren skall

- utvärdera och bedöma BO:s hittillsvarande arbete och lämna förslag till hur BO kan stärkas och effektiviseras. Eventuella förslag till ökade kostnader skall motsvaras av förslag till finansiering,
- beskriva hur BO:s arbetsuppgifter har avgränsats från andra myndigheters och hur denna avgränsning fungerar,
- beskriva avvägningen mellan BO:s arbete som myndighet i förhållande till ombudsmannarollen,
- kartlägga likheter och olikheter mellan BO:s verksamhet och den verksamhet som bedrivs av andra statliga myndigheter och om det finns några oklarheter i fördelningen av arbetsuppgifter mellan BO och andra ombudsmän,
- utvärdera BO:s arbete med kunskapsinsamling om och analys av barns situation och om hur samhällets beslut påverkar barn, samt lämna de förslag som behövs för att stärka BO:s roll inom detta område,
- utvärdera BO:s informationsinsatser och lämna de förslag utvärderingen föranleder,
- lämna förslag till hur myndighetsansvaret för barns lek- och utemiljö bör utformas.

Bakgrund och nuvarande förhållanden

Barnombudsmannens verksamhet

I Sverige finns sedan den 1 juli 1993 en barnombudsman (BO) som ett stöd för barnens rättigheter. Barnombudsmannen är en fristående myndighet, av ombudsmannakaraktär, underställd regeringen. Ramen för myndighetens verksamhet finns i lagen (1993:335) om Barnombudsman och i förordningen (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen.

Barnombudsmannen inrättades inom myndigheten Barnmiljörådet. BO övertog vissa av Barnmiljörådets arbetsuppgifter, dock ej samtliga. Bland de frågor för vilka det i dag inte angivits ett tydligt myndighetsansvar finns frågan om barns lek- och utemiljö.

BO har till uppgift att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. BO:s uppdrag utgår från FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och BO skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt konventionen.

BO skall inom sitt verksamhetsområde ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda barns och ungdomars rättigheter och intressen samt företräda och stödja barn och ungdomar i den allmänna debatten.

BO skall vidare hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungdomars rättigheter skall tillgodoses och ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barn och ungas säkerhet.

BO skall ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn och ungdomar.

BO har vidare i uppdrag att informera om barnkonventionen, upprätthålla kontakter med barn och ungdomar, ideella organisationer och med myndigheter m.fl. BO skall också följa forsknings- och utvecklingsarbete som rör barn och ungdomar. Som ett led i sitt arbete publicerar BO vart tredje år skriften "Upp till 18", som redovisar fakta om barn- och ungdomsgrupperna.

Däremot skall BO inte utöva tillsyn över andra myndigheter eller ta upp ärenden som berör myndigheters behandling av enskilda personer. Denna funktion fullgörs framför allt av Riksdagens ombudsmän (JO), som har möjlighet att agera även i barnfrågor.

BO skall varje år senast den 1 april lämna en rapport till regeringen.

FN:s barnkonvention

Konventionen om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Beslutet hade föregåtts av ett omfattande förberedelsearbete, påbörjat efter ett polskt förslag redan år 1978. Sverige tillhörde de pådrivande krafterna i detta arbete.

Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990 sedan 20 stater, däribland Sverige, ratificerat den. I det närmaste samtliga av världens stater (för närvarande ca 190) har anslutit sig till konventionen.

Barnkonventionen innehåller 13 inledande paragrafer och 54 artiklar. Den är indelad i tre delar som behandlar materiella frågor, övervakningssystem samt slutbestämmelser. Barnkonventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet, och de materiella artiklarna handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda.

Uppdraget*Inledning*

Barnombudsmannen (BO) har funnits i drygt fem år. Det innebär att det nu finns erfarenheter av hur myndigheten har fungerat i praktiken och underlag för hur den skulle kunna förändras för att få ökad styrka i sitt arbete.

Den utredning som haft i uppdrag att pröva svensk lagstiftnings förenlighet med barnkonventionen - Barnkommittén - tar i sitt slutbetänkande "Barnets bästa i främsta rummet" (SOU 1997:116) upp frågor om hur implementeringen av barnkonventionen kan förbättras i Sverige. Kommittén anser att BO har en nyckelroll i detta arbete.

Mot denna bakgrund bör nu en översyn göras av BO:s arbetsuppgifter och organisation. Översynen skall ske med utgångspunkt i barnkonventionen som även i fortsättningen skall vara basen för BO:s arbete.

Syftet med översynen är att belysa vilken roll BO har spelat för utvecklingen inom barnområdet. Det inbegriper att redovisa vilken betydelse BO har haft för att göra barnkonventionen känd och få den att fungera som ett vardagligt instrument i arbetet med barn och unga. Översynen skall också innehålla en genomgång av vad som kan göras för att effektivisera och stärka BO:s verksamhet, allt för att i slutändan barnens situation i Sverige skall bli bättre. Eventuella förslag till ökade kostnader förutsätter motsvarande förslag till finansiering.

BO:s myndighetsfunktion och ställning i förhållande till andra myndigheter

Enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman har denne till uppgift att bevaka frågor som rör barns och ungdomars rättigheter och intressen. BO skall därvid särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt tillämpningen av dessa stämmer överens med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen.

Enligt sin instruktion (förordningen 1993:710 med instruktion för Barnombudsmannen) skall BO i sin verksamhet också ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barns och ungas säkerhet. BO skall däremot inte handlägga enskilda ärenden som avser klagomål på myndigheter och liknande. Detta är en arbetsuppgift för JO.

Barnkonventionen gäller alla barn upp till 18 år. Det innebär att BO har att arbeta också med ungdomar, vilket medför att BO och Ungdomsstyrelsen delvis arbetar mot samma målgrupp. Utredaren skall därför förtydliga arbetsfördelningen mellan dessa myndigheter.

BO:s arbete med att följa upp hur barnkonventionen tillämpas innebär ingen inskränkning i andra myndigheters, kommuners eller landstings ansvar för barns förhållanden inom sina respektive områden. Det innebär att BO kan ta initiativ till diskussioner och samverkan i skilda sammanhang. Däremot kan BO inte ålägga andra myndigheter arbetsuppgifter av olika slag. Översynen skall inbegripa frågan om nuvarande system fungerar tillfredsställande, eller om BO:s roll behöver stärkas för att barns säkerhet och intressen skall kunna tillvaratas bättre och för att utvärderingsprocessen skall ge ett fullgott beslutsunderlag för regering och riksdag och berörda myndigheter.

Genomgången skall också belysa hur den speciella karaktären av ombudsmannamyndighet påverkat BO:s arbete. Av särskild betydelse är därvid BO:s förmåga att agera självständigt i förhållande till regeringen. BO skall i första hand verka utifrån barnens intressen.

BO är samtidigt en myndighet underställd regeringen, som har att följa sin instruktion, sitt regleringsbrev och de uppdrag regeringen ger den. Utredaren skall belysa de konflikter som denna situation skulle kunna innebära för myndigheten, och om det finns några problem, hur dessa i så fall skulle kunna lösas.

Fler och fler medborgargrupper har fått sin egen ombudsman. Farhågor har framförts att detta riskerar att tunna ut ombudsmannafunktionen och göra den mindre verkningsfull. Den särskilde utredaren skall därför beskriva likheter och olikheter mellan BO:s roll och arbetssätt och andra statliga ombudsmäns. Om det finns överlappningar mellan BO:s och andra ombudsmäns roller och ansvarsområden skall utredaren beskriva dessa.

BO:s roll i kunskapsinsamling och utvärdering

Barnkommittén pekar i sitt slutbetänkande på vikten av att statistik och annan kunskap om barn och ungdomar samlas in och analyseras så att barnens situation fortlöpande kan beskrivas. Det är regeringen som är ansvarig för Sveriges åtaganden enligt konventionen och regeringen har därför ett krav på sig att samhällelig verksamhet som rör barn följs och beskrivs bl.a. i form av statistik. Denna bör vara så utformad att man med hjälp av den snabbt kan identifiera uppkommande problem i barns och ungdomars livssituation. Statistiken bör också ha en sådan bredd att utvecklingen kan fångas upp lokalt.

Regeringen har givit Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utarbeta ett förslag till årlig basstatistik om barn och deras familjer. Arbetet skall framförallt inriktas på att kunna beskriva barns familjeförhållanden. Uppdraget kommer att redovisas under våren 1998.

BO sammanställer rapporten "Upp till 18" som är en faktasamling om barn och ungdomar vilket ger en överblick över statistikläget. Utredaren skall, bl.a. mot bakgrund av den kommande SCB-rapporten pröva BO:s framtida roll vid utformningen av statistiken om barn och ungdom upp till arton år.

Det är också viktigt att forskning om barn och unga tas till vara. Detta förutsätter att BO har möjligheter att orientera sig om pågående forskning och att ta till sig resultaten från den. Det är angeläget att BO även följer den internationella utvecklingen både när det gäller kunskaper om barn och när det gäller hur olika problem kan lösas.

I översynen av BO:s organisation och verksamhet är BO:s uppföljning och utvärdering av hur barnkonventionen tillämpas i Sverige en central faktor. Utredaren skall pröva om BO:s organisation är lämplig för uppgiften eller om den bör ändras och ytterligare resurser tillföras verksamheten.

BO:s informationsinsatser

Enligt sin instruktion skall BO informera om barnkonventionen. En betydande del av BO:s resurser används för detta ändamål.

Regeringen har vid några tillfällen avsatt särskilda medel från Allmänna arvsfonden för att möjliggöra för frivilligorganisationer att informera om barnkonventionen.

Barnkonventionen torde tillhöra de allra mest kända konventionerna som Sverige anslutit sig till. Trots detta har kritik riktats mot hur informationsarbetet skett. Kritiken har framför allt riktat sig mot att de personalgrupper som arbetar med barn inte i sin ordinarie fortbildning fått

tillräckliga kunskaper om barnkonventionen. Varken BO:s eller de ideella organisationernas arbete har kunnat motverka denna brist.

Vid översynen skall frågan om hur grupper som professionellt arbetar med barn skall nås av kunskap om barnkonventionen behandlas. Också frågan om hur barnen själva skall nås av kunskap om sina rättigheter skall tas upp i översynsarbetet. Dessutom skall utredaren göra en allmän genomgång av BO:s informationsverksamhet och lämna förslag till hur den kan förbättras.

BO:s rapporter och förslag till regeringen

En viktig del av BO:s arbete utgörs av årsrapporterna till regeringen som hitintills innehållit en stor mängd förslag. Även i andra fall har BO lämnat förslag till lagändringar och dylikt till regeringen.

I samband med översynsarbetet skall utredaren granska hur dessa rapporter utformats och BO:s insatser bakom dem. Granskningen skall också innefatta hur de tagits emot i Regeringskansliet och vilka konkreta resultat de har givit. Förslag skall lämnas till hur denna verksamhet kan utformas i fortsättningen.

Myndighetsansvar för barns lek- och utemiljö

Sedan Barnmiljörådet förändrades till den nya myndigheten – Barnombudsmannen – finns inte längre något tydligt myndighetsansvar för frågor som rör barns lek- och utemiljö. Oroande signaler hörs om nedrustning av vissa delar av barnens miljö. Det är mot den bakgrunden angeläget att frågan om ansvaret på myndighetsnivå för barns lek- och utemiljö klarläggs. Ett sådant ansvar kan läggas på BO eller någon annan myndighet. Utredaren skall inom sitt uppdrag pröva denna fråga.

Övriga frågor

En särskild fråga är hur barnens synpunkter och idéer skall inhämtas och tas tillvara. Utredaren skall belysa olika modeller för hur detta kan ske, samt vilken roll BO kan spela i detta sammanhang. I detta sammanhang är det viktigt att ha ett tydligt genderperspektiv så att både pojkar och flickor får möjlighet att göra sina röster hörda.

Ytterligare en fråga som utredaren skall ta upp är BO:s internationella engagemang. Det finns ett svenskt intresse av att BO deltar i internationellt arbete och att BO-institutionen blir känd. Det internationella

arbetet får dock inte bli så omfattande att det negativt påverkar BO:s arbete i Sverige. I översynen skall dessa frågor belysas.

Vissa preciseringar av uppdraget

Utredaren skall även i övrigt belysa och lämna förslag till hur BO skall kunna medverka till att barnkonventionen blir känd och använd och att barns villkor förbättras i Sverige.

Utredaren skall i sitt arbete ha kontakter med Barnombudsmannen. Utredaren bör i sitt arbete samarbeta med den utredare som på motsvarande sätt ser över Handikappombudsmannen. I övrigt bör utredaren ha kontakt med andra berörda myndigheter och med frivilligorganisationer inom området.

Utredaren skall beakta regeringens samtliga generella direktiv till kommittéer och särskilda utredare (dir. 1992:50, dir. 1994:23, dir. 1994:124, och dir. 1996:49).

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 1998.

(Socialdepartementet)

Enkät till myndigheter/organisationer

Enkät om Barnombudsmannen

1. Vilken betydelse har Barnombudsmannen haft för Er myndighets/organisations ansvarsområde?
2. Är gränsdragningen mellan Er myndighet/organisation och Barnombudsmannen tydlig eller finns det oklarheter? Om det finns oklarheter, i så fall i vilka avseenden?
3. Har Er myndighet/organisation haft användning av Barnombudsmannens informations- och opinionsbildande arbete? Om ja, i så fall på vilket sätt?
4. Har Er myndighet/organisation haft användning av Barnombudsmannens årliga rapporter till regeringen? Om ja, i så fall på vilket sätt?
5. Samverkar Er myndighet/organisation med Barnombudsmannen? Om ja, vilken betydelse har denna samverkan haft för Er verksamhet?
6. Finns det behov av ökad samverkan mellan Er myndighet/organisation och Barnombudsmannen? Om ja, i så fall på vilket sätt?
7. Finns det formella eller informella hinder för samverkan? Om ja, var vänlig ge exempel.
8. Har Er myndighet/organisation i övrigt några synpunkter på Barnombudsmannen och vilka dennes uppgifter ska vara?

Enkät till kommuner

Enkät

Kommun
Uppgiftslämnare
Telefonnr

Svaret på denna enkät skickas till:
BO-utredningen
Socialdepartementets kommittélokaler
103 33 Stockholm

Senast den 29 januari

1. Finns det någon kommunal barnombudsman eller liknande i Er kommun				
<input type="checkbox"/> Ja				<input type="checkbox"/> Nej
2. Har Er kommun haft användning av Barnombudsmannens informationsmaterial?				
Handboken "Ett Steg framåt"				
Mycket användbar <input type="checkbox"/>	Till viss del användbar <input type="checkbox"/>	Inte användbar <input type="checkbox"/>	Har fått den men inte läst <input type="checkbox"/>	Känner inte till publikationen <input type="checkbox"/>
Årsrapporten 1998, "Liten blir stor"				
Mycket användbar <input type="checkbox"/>	Till viss del användbar <input type="checkbox"/>	Inte användbar <input type="checkbox"/>	Har fått den men inte läst <input type="checkbox"/>	Känner inte till publikationen <input type="checkbox"/>
Årsrapporten 1997, "Barndomen sätter spår"				
Mycket användbar <input type="checkbox"/>	Till viss del användbar <input type="checkbox"/>	Inte användbar <input type="checkbox"/>	Har fått den men inte läst <input type="checkbox"/>	Känner inte till publikationen <input type="checkbox"/>
På spaning efter barnkonventionen – en kommunstudie, 1995				
Mycket användbar <input type="checkbox"/>	Till viss del användbar <input type="checkbox"/>	Inte användbar <input type="checkbox"/>	Har fått den men inte läst <input type="checkbox"/>	Känner inte till publikationen <input type="checkbox"/>
Spaning efter barnkonventionen går vidare – en kommunstudie, 1997				
Mycket användbar <input type="checkbox"/>	Till viss del användbar <input type="checkbox"/>	Inte användbar <input type="checkbox"/>	Har fått den men inte läst <input type="checkbox"/>	Känner inte till publikationen <input type="checkbox"/>

<p>3. Anser Ni att Barnombudsmannens verksamhet bidragit till att påverka kommunens beslut i någon fråga? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej</p> <p>Exemplifiera:</p>
<p>4. Har Er kommun haft någon kontakt med Barnombudsmannen?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, vid ett flertal tillfällen <input type="checkbox"/> Enstaka kontakter <input type="checkbox"/> Ingen kontakt</p> <p>Exemplifiera:</p>
<p>5. Har Er kommun haft någon samverkan/samarbete med Barnombudsmannen?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja vid ett flertal tillfällen <input type="checkbox"/> Har samverkat någon enstaka gång <input type="checkbox"/> Ingen samverkan</p> <p>Exemplifiera:</p>
<p>6. Finns behov av samverkan med Barnombudsmannens i kommunens arbete med förverkligandet av barnkonventionen? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej</p> <p>Exemplifiera:</p>
<p>7. Har Er kommun i övrigt några synpunkter på Barnombudsmannen och vilka dennes uppgifter ska vara?</p>

Tack för Er medverkan

**Sammanställning gjord av SCB baserad på utredningens
kommunenkät**

Finns endast i den tryckta versionen

Deltagare vid utredningens hearingar

Deltagare vid hearingen den 4 december 1998

Ted Birch, Unga Örnar
Hans Bäckman, Svenska Irankommittén
Simone Ek, Rädda Barnen
Ulla Graneli, RHS
Rolf Josefsson, Ungdomsstyrelsen
Sanna Kolk, Elevorganisationen
Ellen Kronberg, Frälsningsarméns ungdom
Lilian Larsell, Barns rätt till lek, IPA Sweden
Eva Lindblom, Finansdepartementet
Barbara Martin Korpi, Utbildningsdepartementet
Bertil Mathsson, FARR
Elisabeth Landgren Möller, SCB
Annika Nyström Karlsson, Riksförbundet FUB
Eva Maria Rask, Svenska scoutförbundet
Tarja Saarinen, Socialdepartementet
Elisabet Sandberg, Adoptionscentrum
Gunnar Sandelin, BRIS

Deltagare vid hearingen den 5 februari 1998

Margareta Andersson, Barnkulturcentrum i Eskilstuna
Annika Engström, Läraförbundet
Bertil Hård, Skandia (Idéer för livet)
Heidi Nordin, RBU
Gull Mazarino, Stiftelsen Allmänna Barnhuset
Ian Modin, Svenska Barnläkarföreningen
Maria Radeskog, Riksföreningen för Barnsjuksköterskor
Kicki Scheller, ROKS
Marianne Lindberg, Föreningen Svenska Lekotek
Gunilla Rödén Eberstein, NOBAB
Karen Blomqvist, NOBAB
Ingela Palmér, Sveriges Psykologförbund

Skriftliga synpunkter har inkommit från följande organisationer

Adoptionscentrum
Barnkulturcentrum i Eskilstuna
Barns rätt till lek, IPA Sweden
FARR, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd
Frälsningsarméns ungdomsenhet
Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter
Föreningen Svenska Lekotek
Läraryrket
Läromedelsförfattarnas Förening
NOBAB, Nordisk forening for syke barns behov
Nätverket för Barnkonventionen
RBU, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar
Riksföreningen för Barnsjuksköterskor
Riksföreningen för Skolsköterskor
Riksidrottsförbundet
ROKS, Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige
Röda Korsets Ungdomsförbund
Skandia (Idéer för livet)
Stiftelsen Allmänna Barnhuset
Svenska Barnläkarföreningen
Svenska FN-förbundet
Svenska Irankommittén
Svenska OMEP
Svenska Unicef
Sveriges Psykologförbund

Synpunkter från utredningens referensgrupp

Till utredningen har en referensgrupp, bestående av ungdomar i 15–16 års åldern, varit knuten. Tre elever från Hjulstaskolan utanför Stockholm, Arsine Rahesepari, Soheil Dayan och Alma Masic har ingått i gruppen. Vidare har Mikael Eklund och Angelica Brännström från Kiörningskolan i Härnösand samt Cecilia Håkansson och Rebecka Augustsson från Läredaskolan i Hässleholm ingått.

Referensgruppen hade sitt första möte den 16 december 1998 med utredningens sekretariat och fick då information om Barnombudsmannen och om utredningens uppdrag att göra en översyn av Barnombudsmannen. Gruppen gick igenom en del av det informationsmaterial som Barnombudsmannen gett ut, bland annat broschyren "Barnombudsannen" i vilken Barnombudsmannens uppdrag och verksamhet presenteras. Därefter gjordes ett besök hos Barnombudsmannen då gruppen fick mera information om Barnombudsmannens hemsida på internet och om telefonlinjen BO Direkt. Gruppen fick också tillfälle att ställa frågor direkt till handläggare på Barnombudsmannen.

Referensgruppen har framför allt arbetat med frågor som rör barns och ungdomars kännedom om Barnombudsmannen samt Barnombudsmannens möjlighet att nå ut med information till och inhämta synpunkter direkt från barn och ungdomar. Gruppen diskuterade dessa frågor i sina klasser, i elevråden, med elevstödjare och några av ungdomarna genomförde enkät- och intervjuundersökningar i sina respektive skolor. Resultaten redovisades vid utredningens sammanträde den 19 februari 1999. Här följer en sammanfattning av referensgruppens resultat.

Barnombudsmannen och barnperspektivet

För att ha något att säga när Barnombudsmannen ska tala å barns och ungdomars vägnar måste Barnombudsmannen veta vad barn och ungdomar själva tycker. Det innebär att Barnombudsmannen måste prata med barn och ungdomar och lyssna på vad de har att säga för att sedan kunna föra ut deras synpunkter. Referensgruppen var enig om att Barn-

ombudsmannen behöver mera kontakter med barn och ungdomar och för att få det måste Barnombudsmannen bli mera känd bland barn och ungdomar. I stort sett inga elever på vare sig Hjulstaskolan, Kiörningskolan eller Låredaskolan, enligt de undersökningar som ungdomarna själva hade gjort, visste vilka uppgifter Barnombudsmannen har eller vem som är Barnombudsman.

Referensgruppen ansåg att Barnombudsmannen bör gå ut mer med information om sig själv. Så här skriver eleverna från Kiörningskolan i sin sammanställning av de diskussioner som förts i ett antal klasser: "Många elever tycker att Barnombudsmannen bör gå ut mer offentligt, om möjligt besöka skolor runt om i Sverige. Detta för att förklara vad hon arbetar med och hur vi ungdomar kan använda oss av henne".

Barnombudsmannens informationskanaler till barn och ungdomar, telefonlinjen BO Direkt och hemsidan på internet utvärderades också av referensgruppen. Eftersom telefonlinjen endast är öppen mellan klockan 14.00 och 16.00 hade ungdomarna inte haft möjlighet att ringa. De flesta ungdomar i den åldern går i skolan vid den tiden och har därför svårt att komma ifrån. Barnombudsmannen borde därför, menade referensgruppen, ändra öppettiderna för telefonlinjen så att barn och ungdomar verkligen har möjlighet att ringa.

De allra flesta var positiva till Barnombudsmannens hemsida på internet. Den bedömning som eleverna på Kiörningsskolan hade gjort kan sammanfatta hela referensgruppens synpunkter:

"En mycket bra hemsida. Intressant text, bra layout, lätt att använda sig av och ett stort plus är att barn och ungdomar har varit med och tyckt till och utformat sajten. En mindre bra egenskap med Barnkanalen är att den är ganska avancerad att söka information här för ungdomar som är under ca 13 år".

Hemsidans ungdomsdel är däremot, enligt referensgruppen, en klar kontrast till Barnkanalen: "Tråkig text, dålig layout, en hemsida som man inte besöker mer än en gång om man inte blir tvingad. Här finns dock mycket information för den som endast söker fakta. Tävligen som utlystes kom inte en dag för sent".

Det stora problemet med både telefonlinjen och Barnombudsmannens hemsida på internet är dock, enligt referensgruppen, att så få barn och ungdomar känner till dessas existens. Ingen som referensgruppens medlemmar hade talat med på sina respektive skolor kände till BO Direkt, Barnkanalen eller Unga Kanalen. Information om telefonnumret liksom adressen till hemsidan har ännu inte nått ut till barn och ungdomar.

Referensgruppens förslag

Barnombudsmannen måste alltså bli mera känd, sprida information om sig själv så att barn och ungdomar förstår vad Barnombudsmannen har för uppgifter. Om Barnombudsmannen når ut med sitt budskap, menade referensgruppen, så kommer barn och ungdomar att kontakta Barnombudsmannen. Referensgruppen framförde en rad förslag till hur Barnombudsmannen skulle nå ut med information och vilka metoder Barnombudsmannen skulle kunna använda för att få reda på vad barn och ungdomar tycker i olika frågor.

Informationsmaterial. Det måste finnas informationsmaterial om Barnombudsmannen som riktas till barn och ungdomar. Referensgruppen menade att broschyren där Barnombudsmannen presenterar sin verksamhet inte kan användas som informationsmaterial till barn och ungdomar. Texten är alltför krånglig, för långa meningar och många svåra ord. En ny broschyr där Barnombudsmannen förklarar vad Barnombudsmannen faktiskt gör för barn och ungdomar efterlystes. Barnombudsmannen måste också informera om adressen till sin hemsida, hur ska barn och ungdomar annars veta att den finns? Information om telefonnumret till BO Direkt och varför barn och ungdomar ska ringa dit sågs också som angeläget.

Samverkan med MacDonalds. Om Barnombudsmannen vill nå barn och ungdomar med information om sig själv eller om barnkonventionen borde Barnombudsmannen samarbeta med MacDonalds. I stort sett alla barn och ungdomar upp till 18 år kommer förr eller senare till MacDonalds eller Clock. På varje bricka finns en pappersduk och på denna skulle Barnombudsmannen kunna förmedla information om till exempel adressen till hemsidan, föreslog referensgruppen.

Kontakt med föräldrar och lärare. Om man vill nå alla barn och ungdomar i hela Sverige måste man fråga sig var dessa finns. Mindre barn är antingen hemma eller på dagis. Barn från sex eller sju år finns i skolan. Det betyder, menade referensgruppen, att om man vill veta hur barn i Sverige har det så ska man fråga antingen föräldrar eller lärare. Genom lärare skulle också Barnombudsmannen kunna få ut information om barnkonventionen. En lärarhandledning om barnkonventionen efterlystes därför.

Internetkontakt. Referensgruppen var, som nämnts, positiv till Barnombudsmannens hemsida på internet. De flesta både barn och ungdomar tycker att det är spännande och kul med internet. Barnombudsmannen bör därför bygga vidare på sin internetkontakt med barn och ungdomar. Ett sätt att göra internetkontakten mera personlig skulle vara att Barnombudsmannen också chattar på internet. Men

även om barn och ungdomar skulle kunna chatta med Barnombudsmannen så är internet ändå ett opersonligt sätt att hålla kontakt på. Det räcker alltså inte med internet. Personliga kontakter behövs också.

Mer personlig kontakt med barn och ungdomar. I broschyren "Barnombudsmannen" står det att Barnombudsmannen anordnar konferenser och seminarier. Vid besöket hos Barnombudsmannen frågade referensgruppen om barn och ungdomar brukade vara med på dessa konferenser och fick till svar att detta inte brukade förekomma. Referensgruppen ansåg generellt att Barnombudsmannen borde utveckla olika former av direkt, personlig kontakt och att bjuda in barn och ungdomar till konferenser och seminarier kunde vara ett sätt att få sådan kontakt. Ett annat sätt är att Barnombudsmannen knyter en eller flera referensgrupper med barn och ungdomar till sig. Sådana referensgrupper bör bestå av cirka sex medlemmar, inte färre men heller inte särskilt många fler. Det är viktigt att noga överväga åldersfördelningen i sådana grupper. En elvaåring bör till exempel, menade referensgruppen, inte placeras i samma grupp som en 14-åring. Däremot kan sjuåringar fungera i samma grupp som ungdomar i 14–15 års åldern.

Enkäter via elevråd till barn och ungdomar. Ett sätt att inhämta synpunkter från barn och ungdomar kan vara att Barnombudsmannen bygger upp ett nätverk av elevråd runt om i landet. Via elevråden skulle Barnombudsmannen kunna gå ut med enkäter till barn och ungdomar. Det skulle inte behöva kosta Barnombudsmannen så mycket, eftersom elevråden skulle göra merparten av arbetet. Barnombudsmannen kunde skicka en enkät vardera till varje elevråd som i sin tur skulle ansvara för att kopiera enkäten, distribuera den till alla elever, samla in och sammanställa enkäten för att sedan skicka tillbaka svaren till Barnombudsmannen.

Media. Affischer, temadagar och reklam i TV är informationskanaler som Barnombudsmannen, enligt referensgruppen, skulle kunna använda för att nå ut med information till barn och ungdomar. Barnombudsmannen skulle också kunna ha en egen spalt i någon eller några ungdomstidningar där ombudsmannen kan besvara frågor från barn och ungdomar. Tidningen OSA som delas ut gratis på posten, JC och andra ställen dit ungdomar går, nämndes som exempel. Spalten skulle kunna benämnas "Klagomuren". Ytterligare ett förslag från referensgruppen var att Barnombudsmannen själv skulle kunna ge ut en tidning eller ett nyhetsblad, producerad av barn och ungdomar. Så här skriver eleverna från Kiörningsskolan: "Ett mycket populärt förslag var någon form av tidning. Huvudredaktionen skulle

bestå av ungdomar, den ekonomiska delen skötas av vuxna, och skolorna skulle prenumerera på tidningen eftersom temat är SO-relaterat".

Barnombudsmannens årsrapporter till regeringen

PM upprättad inom Socialdepartementet 1999-02-18

Uppdraget

En del av utredningsuppdraget är att granska hur Barnombudsmannens årsrapporter har tagits emot i Regeringskansliet och vilka konkreta resultat de har givit.

Instruktion och förarbeten

Ramen för BO:s årsrapporter finns i BO:s instruktion (1993:710) och i förarbetena till inrättandet av Barnombudsmannen (prop. 1992/93:173). Instruktionens 3 § stadgar att BO senast den 1 april varje år skall lämna en berättelse till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående kalenderåret. I propositionen (s. 13) uttalas det att "Ombudsmannen bör årligen avge en rapport över sin verksamhet till regeringen. I rapporten bör lyftas fram frågor som ombudsmannen anser regeringen behöver överväga. Det kan vara förslag i lagstiftningsfrågor eller andra åtgärder. I rapporten bör finnas en sammanställning över de mer principiella uttalanden som ombudsmannen gjort under verksamhetsåret. Särskilt bör sådana uttalanden tas upp som behandlar författnings överensstämmelse med FN:s barnkonvention och vilka åtgärder som kan behöva övervägas i fall det brister i överensstämmelsen."

Rapporterna i Regeringskansliet

Hittills har Barnombudsmannen lämnat fyra årsrapporter till regeringen; Hallå där! (1994), Tänk om... (1996), Barndom sätter spår (1997) och Liten blir stor (1998), med en mängd olika förslag.

Senast den 1 april varje år sker överlämnandet av årsrapporten genom ett personligt sammanträffande mellan Barnombudsmannen och ansvarigt statsråd i Socialdepartementet. Därefter behandlas rapporten i

sedvanlig ordning, dvs. förslag som hör till ett eller flera departements sakområde överlämnas till respektive departement eller till ansvarig handläggare inom Socialdepartementet för vidare åtgärd.

I Regeringskansliets löpande arbete används årsrapporternas allmänna beskrivning av barns och ungdomars situation och livsvillkor som ett värdefullt komplement till andra beskrivningar av barns och ungdomars situation, t.ex. från Socialstyrelsen och länsstyrelserna, i budgettexter, bakgrundsmaterial till direktiv etc.

BO:s förslag samt vidtagna åtgärder

Nedan följer en sammanställning av de förslag som BO har lämnat till regeringen i sina årsrapporter. I den mån det har varit möjligt att utröna i diariet redovisas även de åtgärder som hittills har vidtagits med anledning av förslagen.

Hallå där! (1994)

"Medveten barnsyn i kommunerna" art. 2, 3 och 4

BO föreslår:

- att regeringen i samband med budgetpropositionen redovisar ett centralt måldokument som beskriver regeringens samlade syn på barn- och ungdomspolitiken och ger en överblick över departementens insatser på barn- och ungdomsområdet.
- att kommunerna i särskilda barn- och ungdomspolitiska handlingsplaner blir skyldiga att redovisa hur barnkonventionens intentioner och de nationella målen kan uppfyllas på den kommunala nivån.

"Barnperspektivet i socialtjänsten och barnomsorgen" art. 3, 12, 19 och 39

BO föreslår:

- att regeringen överväger de förslag som BO har lämnat i anslutning till den nya socialtjänstlagen.
- att kommunernas tillämpning av den nya lagregleringen för barnomsorgen följs upp och utvärderas, särskilt vad gäller barnets behov och dess möjlighet att få behålla sin plats inom barnomsorgen när förälder blir arbetslös eller tar ledigt för vård av ett yngre syskon.

"Barns och ungdomars hälsa" art. 24

BO föreslår:

- att regeringen tar initiativ till en utredning av vilka effekter husläkarreformen får för kvalitet och kompetens inom det förebyggande och behandlande barn- och skolhälsoområdet.

"Flyktningbarnens situation" art. 22 och 39

BO föreslår:

- att regeringen tar initiativ till en utredning med syfte att se över vilka bedömningsgrunder som tillämpas vid avgöranden om barnfamiljer och ensamkommande barn ska få stanna i Sverige, särskilt med utgångspunkt från vad som anses vara humanitära skäl.
- att barnets behov och asylskäl måste utredas av personal inom barnpsykiatrisk eller barnpsykologisk kompetens.
- att regeringen vidtar åtgärder för att asyltiden inte ytterligare ska bidra till att flyktningbarnens psykiska hälsa försämras.
- att definitionen av barn i utlänningslagen sätts i överensstämmelse med barnkonventionens definition av barn.

"Medinflytande för barn och ungdom" art. 12, Agenda 21 kap. 25

BO föreslår:

- att det för kommunens beslutande organ, i alla frågor som berör barn och unga, ska föreligga en skyldighet att under ärendets handläggning inhämta synpunkter från kommunens icke röstberättigade barn och unga, i den utsträckning som bedöms nödvändig.

"Elevdemokrati och inflytande i skolan" art. 29 och 12

BO föreslår:

- att rätten till tid för elevrådsarbete garanteras i grundskoleförordningen och gymnasieförordningen och att arbetet med elevdemokrati jämföras med ordinarie undervisning.
- att ledamöter i elevråd och elever med andra förtroendeuppdrag ska ha rätt till utbildning inom detta område. Ansvaret bör ligga på respektive skola och central skolenhet i varje kommun.

"Sexuella övergrepp mot barn" art. 19

BO föreslår:

- att regeringen tar initiativ till att det görs en uppföljning av forskningsprojektet inom BRÅ från 1984 om sexuella övergrepp mot barn.

"Barnpornografi" art. 34

BO föreslår:

- att åldersgränsen beträffande barnpornografibrott sätts i överensstämmelse med barnkonventionens definition av barn.

"Unga i fängelse" art. 37

BO föreslår:

- att regeringen överväger hur barn i fängsligt förvar kan placeras åtskilda från vuxna i enlighet med barnkonventionens artikel 37 och de rekommendationer som utfärdats av FN:s kommitté för barnets rättigheter.

"Förebyggande av olycksfall" art. 3 och 24

BO föreslår:

- att hälsoskyddslagen görs tillämplig på olycksrisker.
- att miljö- och hälsoskyddsansvarig nämnd blir lokal tillsynsmyndighet för det olycksfallsförebyggande arbetet i kommunerna.
- att regeringen medverkar till att alla landsting upprättar register över olycksfallsskador.

"Fysisk samhällsplanering" art. 3, 6 och 24

BO föreslår:

- att Boverkets uppgift förtydligas när det gäller att följa tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen och utvärdera effekterna av tillämpningen ur ett barn- och ungdomsperspektiv.
- att Boverket bör få ett särskilt informationsansvar när det gäller byggregler som berör barn och ungdom.
- att hygieniska gränsvärden för hälsovådliga ämnen anpassas efter barns förutsättningar.

"Elevernas arbetsmiljö" art. 3, 6 och 24

BO föreslår:

- att ett nationellt statistiksystem för elevernas olycksfallsskador upprättas.
- att Arbetarskyddsstyrelsens beställningsansvar för arbetsskadestatistik även ska omfatta skador som drabbar elever.
- att arbetsskadebegreppet klarläggs.
- att försäkringsskyddet för skolelever förstärks vid inträffad arbetsskada under skoltid.

"Information om barnkonventionen" art. 42

BO föreslår:

- att regeringen tar initiativ till att en särskild sammanställning med kommentarer till barnkonventionen tas fram.
- att i direktiv till statliga utredningar som berör barn- och ungdomsområdet ska ingå att beakta krav och intentioner i barnkonventionen.

Åtgärder:

Civildep., Kulturdep. och Justitiedep. – ad acta

Arbetsmarknadsdep. A1994/1755/AL – reg.beslut 34

Socialdep. och Utbildningsdep. – BP 1994/95:100, bil. 6 resp. 9

Se även BO:s lista i årsrapporten 1996, s. 61 (underbilaga 1).

Tänk om... (1996)**"Barnet som far illa" art. 19 p. 1**

BO föreslår:

- att det tillsätts en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda frågor om barn som misshandlas, vanvårdas eller utsätts för övergrepp.
- att en tvärsektoriell och longitudinell forskning initieras om förebyggande insatserns effekter och effektivitet.

"Barnets hälsa i skolan" art. 24 p. 1

BO föreslår:

- att det i skollagen tydliggörs att elever ska ha tillgång till elevvårdspersonal som skolpsykolog och skolkurator.
- att en utredning tillsätts med uppgift att utarbeta övergripande gemensamma mål, en rikstäckande basnivå samt ett program för kvalitetssäkring för skolhälso- och elevvårdens verksamhet.

"Barnet i asylprocessen" art. 9 p. 1 och 22 p. 1

BO föreslår:

- att det i utlänningslagen förs in lagregler motsvarande barnkonventionens artiklar 3, 9, 10, 12 och 37b.
- att åldersgränsen i utlänningsförordningen 5 kap. 12 § höjs från 16 till 18 år.

"Barnets rätt till sitt ursprung" art. 7 p. 1

BO föreslår:

- att det bör framgå av föräldrabalken (FB) och i lag (1984:1140) om insemination att den genetiske fadern är den som donerat sperma.
- att det görs en ändring i folkbokföringen så att även den genetiske fadern (donatorn av sperma) anges.
- att dessa uppgifter inte bör vara tillgängliga för alla och därför kunna skyddas via sekretesslagen.

"Barnet i verkställighetsmål" art. 3 p. 1 och 12 pp. 1 och 2

BO föreslår:

- att en bestämmelse motsvarande barnkonventionens artikel 3 med principen om barnets bästa, införs i 21 kap. FB.
- att en bestämmelse motsvarande barnkonventionens artikel 12 med principen om barnets rätt att föra fram sina åsikter och få dem beaktade i förhållande till ålder och mognad, införs i 21 kap. FB.

Åtgärder:

Utbildningsdep., Finansdep., Kommunikationsdep. – ad acta
Socialdep. – S1996/2432/IFO – överlämnat till Justitiedep., Utrikesdep., Finansdep. och Utbildningsdep.
reg.beslut 27 – prop. 1996/97:5 (Forskning och samhälle)
reg.beslut 48 – prop. 1997/98:182 (Strategi för att förverkliga konventionen om barnets rättigheter i Sverige)
Justitiedepartementet - Ju1997/382/L2
reg.beslut A 45 (11) (delvis) – prop. 1997/98:7 (Vårdnad, boende och umgänge)

Barndom sätter spår (1997)**"Använd barnkonventionen i kommunerna"**

BO föreslår:

- att regeringen fastslår en nationell strategi för barnkonventionens genomförande på kommunal nivå för att uppfylla sitt åtagande enligt konventionen.

"Möt våld och mobbning med tydligt ansvar och kunskap"

BO föreslår:

- att följande ändringar görs i skollagen:
 - rektor åläggs uttryckligen att särskilt vidta åtgärder för att förhindra och motverka våld och kränkande behandling.
 - rektor ges skyldighet att upprätta, genomföra och utvärdera handlingsprogram mot våld och mobbning.

- lärares och övrig skolpersonals skyldighet att förhindra våld och mobbning förstärks.
- lärare och övrig skolpersonal ges skyldighet att rapportera våld och mobbning till rektor.
- elevers hälsovård ska även innefatta skolpsykolog och skolkurator.

Vidare föreslår BO:

- att tydligare centrala riktlinjer ges avseende innehållet i de skolplaner som ska upprättas av kommunerna.
- kursplanerna i grundutbildningen för personal i barnomsorg, skola och fritid ska innehålla kunskap om mobbning och elevsociala problem.
- regeringen bör avsätta medel för fortbildningsinsatser i kommunerna.
- reglerna för arbetslivsutveckling (ALU) bör utvidgas till att omfatta minst tolv månader för insatser i skolan.

"Öka inflytandet för barn och ungdomar"

BO föreslår:

- att följande ändringar görs i kommunallagen:
 - kommunala nämnder ska samråda med barn och ungdom under 18 år i frågor som angår dem.
 - barn och ungdom mellan 12 och 18 år ska ges rätt att få till stånd opinionsundersökningar i frågor som angår deras närmiljö eller kommundel där de är bosatta.
 - barn och ungdom mellan 12 och 18 år ska under vissa förutsättningar kunna väcka ärenden i de kommunala nämnderna.
 - partistödet ska villkoras så att en del används till att öka inflytandet för barn och unga i det politiska arbetet.

"Barnomsorgen - för barnets bästa"

BO föreslår:

- att skollagen ytterligare förtydligar att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg tillhandahålls i den omfattning det behövs med hänsyn till barnets eget behov.

"Barnets rätt till skydd mot sexuella övergrepp"

BO föreslår:

- att det införs förbud mot att personer som är dömda för sexualbrott mot barn får arbeta i verksamheter med barn och unga.

"Förbättra barnsäkerheten i boendet"

BO föreslår:

- att barnsäkerhetskraven i Boverkets byggregler ska gälla även för fastigheter byggda före 1973. Boverket får i uppdrag att ytterligare förstärka informationen om byggreglernas barnsäkerhetskrav.

Åtgärder:

- Inrikesdep. – ad acta samt överlämnande till Justitiedep. 1999-01-01
- Justitiedep. – öppet ärende - Ju1999/105/K
- Socialdep. S1997/3200/IFO – reg.beslut 48 – prop. 1997/98:48 (Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar)

Liten blir stor (1998)**"Barnet har rätt till en trygg och säker miljö"**

BO föreslår att:

Arbetsmiljölagen utvidgas till att omfatta även förskola och fritidshem.

- Arbetsmiljölagen ges ett barnperspektiv. Detta kan göras genom att:
- elevskyddsombuden får en förstärkt roll.
 - nuvarande skyddsorganisation inom skolans och fritidshemmens område kompletteras med en rätt för eleverna att utse elevskyddsombud även för årskurs 1-6.
 - skyddsorganisationen inom förskolan, fritidshemmen och skolans årskurs 1-6 kompletteras med vuxna barnskyddsombud som representerar barnen.
 - barnskyddsombud ska ges samma ställning som skyddsombud.
 - tillsynsmyndigheterna åläggs att följa arbetsmiljön ur ett elev- och barnperspektiv.
 - Forsknings- och utvecklingsprojekt stimuleras för att kartlägga barns arbetsmiljö utifrån barnens perspektiv.

Åtgärder:

- Socialdep. S1998/2165/ST – ad acta samt överlämnande till Arbetsmarknadsdep. (nuvarande Näringsdep.)
- Näringsdep. – öppet ärende N1999/1440/9

Avslutande synpunkter

Sammanställningen visar att det är mycket svårt att följa huruvida BO:s förslag har resulterat i konkreta åtgärder inom Regeringskansliet. Förslagen kan ingå som en del i ett större "åtgärds paket", liknande förslag kan ha kommit från andra myndigheter, organisationer, enskilda, riksdagen m.fl. Ett förslag kan ligga en längre tid och "mogna" innan någon åtgärd vidtas, i andra fall leder förslaget överhuvudtaget inte till någon åtgärd.

Barnombudsmannens verksamhet – viktiga resultat 1993–1999

PM upprättad hos Barnombudsmannen

Barnombudsmannen (BO) har enligt lag till uppgift att bevaka frågor som angår barns och ungas rättigheter och intressen och ska särskilt följa Sveriges åtagande enligt FN:s konvention om barnets rättigheter.

Grundstenen i BO:s verksamhet utgörs av principerna i barnkonventionen och dess olika artiklar. De ställningstaganden som BO gör, är därför om möjligt, *förankrade i barnkonventionen*. Den generella utgångspunkten är att med synpunkter från barn och ungdomar själva, direkt eller indirekt, med andra myndigheter och organisationer samt via statistik och forskning få en överblick över det aktuella kunskapsläget i en viss fråga. Med detta som underlag kan BO sedan fördjupa, problematisera och belysa viktiga problemställningar, bilda opinion och föreslå förbättringar av barns och ungas villkor och rättigheter.

Metoder

Metoderna för BO:s påverkan och granskning är många och varierande t ex; kontakter med forskningsråd, universitet, kommittéer och utredningar, olika nätverk bestående av myndigheter, frivilligorganisationer och olika barnprofessionella grupper. Andra arbetsmetoder är att besvara remisser, medverka i massmedia, anordna konferenser och seminarier, utbyta information via Internet, rapporter och faktamaterial inom aktuella områden, den årliga rapporten till regeringen samt BO:s olika framträdanden och tal.

Det handlar om attitydförändringar

Barnkonventionen är så utformad att den ger varje land ett ansvar för att barn och unga erkänns sina rättigheter enligt konventionen. Alla länder måste därför självkritiskt granska barnens villkor utifrån kon-

ventionens principer. De mänskliga rättigheter som ska tillförsäkras barnen är inte av det slaget att de kan förverkligas enbart genom lagstiftning och myndighetsbeslut.

Barnkonventionens grundprinciper behöver konkretiseras och diskuteras. Den måste också bli känd och respekterad av föräldrar, beslutsfattare och olika yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn. Men framförallt behövs barnkonventionen som ett verktyg för attitydförändringar kring hur barn och unga blir bemötta och behandlade av vuxensamhället.

Att utvärdera BO:s arbete

Inom en rad områden har BO:s förslag fått gehör men genomförandet av barnkonventionen i vårt land är en långsiktig process där många olika aktörer måste samverka för att uppnå en attitydförändring som verkligen stärker barns rättigheter. Information och opinionsbildning är några av de metoder som står BO till buds. Men information i sig leder inte alltid självklart till att barn och ungas livsvillkor förbättras. Informationen måste också omsättas i kunskap och i konkret handling.

Många forskare har pekat på bristerna när det gäller att utvärdera och mäta informations- och opinionsbildande insatser: *"Det är sant att massmedierna sammantagna över långa perioder har haft stora effekter. Därav följer dock inte att de är särskilt effektiva i enskilda insatser. Effektivitet har med måluppfyllelse att göra; effekter kan vara alla typer av förändringar, önskade som oönskade"*

(Ur Kommunikation i teori och praktik, Palm och Windahl, Konsultförlaget 1992).

Ett av problemen när det gäller att utvärdera BO:s arbete ligger i att det inte med säkerhet går att uttala sig om vad eller vem som varit orsaken till det resultat man mäter. Samhället är idag komplext och som nämnts tidigare finns en rad olika aktörer som arbetar med att föra ut barnkonventionen eller angränsande frågor. En annan svårighet är tidsfaktorn eftersom ett förslag till författningsändring kan ta flera år innan det vunnit laga kraft. Ett exempel på det är socialtjänstlagen där BO framförde sina förslag till ändringar hösten 1993 men där ändringarna trädde i kraft först 1997. Effekten av insatsen kunde alltså inte mätas förrän drygt 4 år senare.

Ett annat problem hänger samman med en ombudsmans mandat där rollen förutsätts peka på brister i samhället och ibland vara kritisk i förhållande till andra instanser i samhället. Detta kan många gånger leda till en negativ hållning gentemot ombudsmannen hos t ex vissa myndigheter,

kommuner, landsting eller frivilligorganisationer som kan försvåra en utvärdering av BO:s arbete i en särskild fråga.

Sammanfattningsvis kan sägas att konkret mäta effekten av just BO:s insatser i en viss fråga är som ovan beskrivits förenat med vissa svårigheter. Det väsentliga måste därför bli att bedöma om BO har satt upp *relevanta* mål för sitt arbete och om verksamheten har bedrivits med ett innehåll och en utformning som *rimligen* har lett framåt i önskad riktning och mot de uppsatta målen.

Ett sätt att kvantitativt mäta resultatet av BO:s arbete kan vara att undersöka hur många människor – barn och vuxna – som känner till barnkonventionen och BO. SKOP-undersökningar visar att både myndigheten BO och barnkonventionen är begrepp som i allt större utsträckning är känt bland politiker, allmänheten och inte minst barn och ungdomar själva. Detta måste rimligen ses som en effekt av bl a att BO för varje år syns och hörs allt oftare i medierna, både nationellt och internationellt.

Några av BO:s viktigaste insatser

Med tanke på det breda arbetsfält som ingår i BO:s verksamhet och de relativt begränsade resurserna har BO under de 6 år som myndigheten hittills varit verksam haft tre större sk fokusområden.

1. *Genomförande av barnkonventionen*
2. *Barns och ungas rättigheter*
3. *Barns och ungas situation i samhället*

1 Genomförande av barnkonventionen

Nationell lagstiftning

BO har långsiktigt och strategiskt arbetat för att påverka lagstiftningen så att den bättre stämmer överens med barnkonventionen. Vi har lämnat remissvar, synpunkter och förslag direkt till olika departement eller till olika kommittéer och utredningar. Inom en hel del viktiga lagområden har viktiga förändringar skett där BO:s insatser haft betydelse.

Som exempel kan nämnas Socialtjänstkommittén som omnämner BO:s inlaga i sitt betänkande. Ett annat exempel är synpunkter till Justitiedepartementet i samband med den departementspromemoria som behandlade barnets rätt att uttrycka sina åsikter vårdnads- och umgänges-
mål.

En av barnkonventionens grundprinciper, artikel 3, principen om barnets bästa finns nu inskriven som portalparagraf i Föräldrabalken, i Utlänningslagen och i Socialtjänstlagen. Även en annan av barnkonventionens grundprinciper, nämligen den om barnets rätt att komma till tals, artikel 12, finns numera formulerad såväl i Utlänningslagen och Föräldrabalken som i Socialtjänstlagen.

Kommuner och landsting

Förutom att påverka lagstiftningen så att den överensstämmer med barnkonventionen har BO redan från början aktivt drivit frågan om att barnkonventionen måste omsättas på ett regionalt och lokalt plan. "Inte förrän samtliga kommuner införlivat barnkonventionen i planering och beslutsprocesser kan Sverige hävda att barnkonventionen är genomförd fullt ut", är ett uttalande som BO har gjorde 1995.

Genom två st nationella enkäter till samtliga kommuner har BO kartlagt hur långt kommunerna kommit i arbetet med barnkonvention. BO har också genom en aktiv opinionsbildning bl a genom kommunbesök och föreläsningar, via Internet och en intensiv informationsverksamhet med produktion av en särskild handbok om barnkonvention, "*Ett steg framåt*" fått igång en stor andel kommuner och några landsting att påbörja och utveckla arbetet med att införliva barnkonventionen lokalt och regionalt.

En nationell strategi

En av de frågor som BO länge drivit och på olika sätt tagit upp tagit upp i regeringsrapporterna -94, -96 och -97 har handlat om behovet ett centralt måldokument, dvs en nationell strategi för att påskynda arbetet med att införliva barnkonventionen på alla nivåer i samhället. Även den parlamentariska barnkommittén framförde betydelsen av en sådan strategi.

Våren 1998 lade regeringen fram en proposition "Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige" och som antogs av riksdagen i mars 1999. Den innehåller ett flertal av de förslag som BO tidigare ställt krav på när det gäller t ex utbildning om barnkonventionen, direktiv till kommittéer och utredningar, kommunala barn- och ungdomsplaner samt modeller för uppföljning och utvärdering. BO har fått en nyckelroll i det arbete som nu lagts fram i den nationella strategin och under en treårsperiod fått 12 milj kr i extraresurser.

2 Barns och ungas rättigheter

BO ska särskilt bevaka de grupper av barn och unga som befinner sig i utsatta situationer. Vårt arbete i detta avseende syftar ytterst till att varje barn skall ha tillgång till generella goda förebyggande insatser samt tillförsäkras sådant skydd och omvårdnad mot misshandel, vanvård och övergrepp som är nödvändigt för dess gynnsamma utveckling. I det arbetet ska också det friska och utvecklingsbara hos barnet också lyftas fram. Andra viktiga frågor inom detta område gäller också om barns och ungas inflytande samt barnsäkerhet.

Sammanfattningsvis kan sägas att BO:s insatser inom området barns och ungas rättigheter handlar om att lyfta fram och tydliggöra samhällets ansvar för, samt sprida kunskap om barns och ungdomars behov och rättigheter och bevaka att deras rättigheter tillgodoses. Om så inte är fallet föreslår BO åtgärder till regeringen. Nedan nämns några frågor där BO:s insatser haft betydelse.

Mobbning

BO har under åren 1995 till 1997 haft ett regeringsuppdrag att samordna arbetet mot mobbning. Uppgiften var att belysa mobbningsproblemet och att öka samhällets insatser mot mobbning. En brevkampanj till cirka 6 000 13-åringar genomfördes med syftet att lyfta fram de ungas egen kunskap och betydelse i arbetet mot mobbning. BO har också drivit frågan om att kursplanerna för grundutbildning av personal i förskola, skola och fritid ska innehålla kunskap om hur mobbning förhindras. Med detta krav har BO uppvakttat lärarutbildningskommittén.

BO utarbetade ett arbetsmaterial till skolorna och en rapport med förslag till åtgärder när det gäller utbildning och lagstiftning på området som sedan överlämnades till regeringen. Rapporten utgjorde ett underlag för en hearing som anordnades av Utbildningsdepartementet och därefter en proposition som lades fram hösten 1997.

BO har vidare bedrivit ett intensivt opinionsbildande arbete med bl a flera debattartiklar, radio- och TV-framträdanden vilket inneburit att mobbningsproblemet diskuterats och belysts i den allmänna samhällsdebatten. Därigenom har beslutsfattare och andra som arbetar med barn och ungdomar fått en ökad kunskap och större engagemang kring mobbning. Många skolor har också påbörjat ett aktivt arbete när det gäller att förebygga mobbning. I vilken mån detta har lett fram till att färre barn och unga mobbas är kanske för tidigt att uttala sig om idag.

BO:s arbete med mobbningsfrågorna har sammanfattningsvis lett till att;

- skollagens skrivning har förstärkts vad gäller skolpersonalens ansvar att förebygga och förhindra mobbning.
- läroplanens skrivning har förstärkts vad gäller rektors ansvar på området.
- pengar har avsatts till fortbildning av skolledare
- skolverket har fått ett särskilt uppdrag att under -99 granska skolornas arbete mot mobbning
- kunskapen och engagemanget kring mobbningsfrågor har ökat

Arbetsmiljölagen

BO har inom ramen för sitt mobbnings- och barnsäkerhetsarbetet fokuserat på betydelsen av förskolans och skolans arbetsmiljö. I BO:s rapport till regeringen 1998 "*Liten blir stor*" lade BO fram två huvudförslag. Det gällde dels ett förslag om att arbetsmiljölagen även ska omfatta barnen i förskolan och dels förslag som syftade till att arbetsmiljölagen ska få ett bättre barnperspektiv.

Flera motioner har därefter lagts på området med BO:s förslag som underlag. I direktiven till en utredning som nu ska se över skollagen framgår att utredningen ska "se över och vid behov föreslå förändringar av andra regler för att stärka säkerhet, skydd och trygghet i barnomsorgs- och skolverksamheten, särskilt avseende arbetsmiljö- samt hälso- och sjukvårdslagstiftning.

Elevvård och skolhälsovård

Behovet av en utredning som ser över elev- och skolhälsovården var en av de frågor som BO föreslog i sin rapport till regeringen -96. Vi framförde då barnets eget behov av tillräcklig tid med skolsköterska och skolpsykolog/ kurator. Vi föreslog också att elevvårdens kompetens, på samma sätt som skolhälsovårdens, borde fastställas i skollagen. Orsaken till detta var den oroande utveckling som pågick i kommunerna med neddragningar, främst inom elevvården. Vi föreslog därför att en utredning borde tillsättas med uppgift att utarbeta en rikstäckande basnivå och ett program för kvalitetssäkring för skolhälso- och elevvården. En sådan utredning är nu tillsatt och BO:s förslag omnämns i direktiven till denna.

Asylsökande barn

BO har genom opinionsbildning och genom att delta i den parlamentariska barnkommitténs arbete medverkat till att ett bättre barnperspektiv i invandrings- och flyktingpolitiken har fått gehör hos regering och riksdag. Bland annat har principen om barnets bästa och principen om barnets rätt att uttrycka sina åsikter arbetats in i Utlänningslagen.

Olämplig personal

I en debattartikel i DN samt i sin årsrapport 1997 föreslog BO att en utredning skulle tillsättas med uppgift att se över behovet av att öka möjligheterna att kontrollera personal inom förskola, skola och barnomsorg. Anledningen var några uppmärksammade fall där personal inom skola och barnomsorg begått fysiska och sexuella övergrepp mot barn. Regeringen tillsatte senare en utredning för att se över hur arbetsgivare kan pröva lämpligheten hos arbetsökande inom skola, förskola och skolbarnsomsorg. BO:s förslag vad gäller lämplighetsprövning omnämns i direktiven. Utredningen lämnade sitt betänkande våren -98 och förslagen överensstämmer i stort med BO:s tidigare framförda synpunkter.

Barnmisshandel

I rapporten till regeringen 1996 framförde BO krav på att en parlamentarisk kommitté skulle tillsättas med uppgift att utreda frågor som berör barn och unga som misshandlas psykiskt, fysiskt eller sexuellt. Bakgrunden var den otillräckliga statistik som finns på området, rapporter om att antalet anmälningar om barnmisshandel ökade samt att det aldrig tidigare gjorts någon sådan bred utredning. Regeringen beslutade våren -98 att tillsätta en sådan parlamentarisk utredning. I direktiven hänvisas till BO:s förslag i frågan.

Förbud mot innehav av barnpornografi

När det gäller frågan om förbud mot innehav av barnpornografi överlämnade BO särskilda synpunkter i samband med att direktiven till en särskild utredning togs. Vi gjorde sedan en uppvaktning och hade ett flertal andra kontakter med utredningen. I regeringens proposition omnämns bl a BO:s synpunkter.

– Inflytande för barn och unga

Inflytande och medbestämmande för barn och unga, dvs barnkonventionens artikel 12, är en av BO:s viktigaste frågor. Barns och ungas syn på verkligheten och vad som är viktigt i livet – det som kallas barnperspektiv – måste genomsyra samhället på ett helt annat sätt än idag. BO:s arbete kring barns och ungas delaktighet och inflytande syftar främst till att stärka barns och ungdomars egna möjligheter att få sina åsikter beaktade inom förskola, skola, i den kommunala beslutsprocessen, i föreningslivet och samhället i stort.

I regeringsrapporten -94 "*Hallå där*" föreslog BO att det för kommunens beslutande organ, i alla frågor som berör barn och unga, ska föreligga en skyldighet att under ärendets handläggning inhämta synpunkter från kommunens icke röstberättigade barn och unga, i den utsträckning det bedöms möjligt. Detta förslag har sedan BO vidareutvecklat i årsrapporten -97 "*Barndom sätter spår*" till ett förslag om ändring i kommunallagen med liknande innehåll.

BO:s lagförslag har diskuterats i den parlamentariska Barnkommittén som föreslog att man borde avvakta en sådan ändring i kommunallagen som BO föreslagit medan två av ledamöterna reserverade sig och ansåg att en ändring borde genomföras snarast. BO:s lagförslag har vidare diskuterats i den ungdomspolitiska kommittén och i demokratiutredningen där förslaget legat till grund för demokratiutredningens skriftserie, rapport nr 5 av K. Engwall, om barn och demokrati under 1900-talet.

– Barnsäkerhet

Av myndighetens instruktion framgår att BO ska ta initiativ till en samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom barnsäkerhetsområdet, för åldrarna 0-18 år. BO ska vidare medverka till att forskning och kunskap inom området utvecklas samt att lagstiftning och rättstillämpning tar hänsyn till barns och ungas särskilda förutsättningar och behov. Insatserna är inriktade på att ge barn och ungdomar ett riskmedvetande och handlingsberedskap. Några områden där BO:s insatser haft betydelse redovisas nedan.

Ansvarsfrågor

BO har gjort en kartläggning där det kan konstateras att ansvarsfrågan kring barnolycksfall alltför sällan utreds när det gäller olyckor i brunnar och dammar samt fallolyckor från fönster och balkonger. Kartläggningen låg till grund för ett flertal förslag i BO:s årsrapport till regeringen -99 "Å sen tycker jag" och har väckt uppmärksamhet, inte minst i lokalpressen.

BUS veckorna

Under en treårsperiod samordnade BO en årlig nationell manifestation för barns säkerhetsfrågor, sk BUS-veckor, med utgångspunkt i ett särskilt nätverk med olika sektorsansvariga myndigheter och organisationer. Genom de årliga BUS-veckorna har säkerhetsfrågorna för barn och ungdomar fått en allt större tyngd inom flera centrala myndigheter och organisationer. I några kommuner har permanenta BUS-grupper bildats och rutiner för kontinuerligt BUS-arbete har införts.

Presseminarier

Årliga presseminarier kring ämnen som barns säkerhet i bostadens inemiljö, i den nära utemiljö och lekplatser, samt inom barnomsorg och skola har bidragit till ett starkt mediaintresse för dessa frågor vilket bidragit till ökad kunskap om barnolycksfall och barns säkerhet inte minst i kommuner och landsting.

3 Barns och ungas villkor i samhället

En av BO:s uppgifter handlar om att belysa barns och ungas generella uppväxtvillkor. Det innebär bl a att följa utveckling och förändring inom barnomsorg, skola, hälso- och sjukvård, kultur, fritidsverksamhet och boende, visa på skillnader för pojkar och flickor i olika samhällsgrupper samt följa hur besparingar inom kommun och landsting påverkar barns och ungas livsvillkor.

Beskriva barns och ungas uppväxtvillkor

Inom ramen för uppgiften att belysa barns och ungas villkor följer BO aktuella forsknings- och utvecklingsarbeten samt håller samman statistik och olika sektorsövergripande uppföljningsstudier om barn och unga upp till 18 år. Med utgångspunkt i detta samordningsuppdrag har BO bildat ett särskilt nätverk med olika myndigheter som har sektorsansvar för barn; t ex Skolverket, Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen

BO:s dokumentationer inom detta område är främst de årliga rapporterna till regeringen och statistikboken "Upp till 18" som utkommer vart tredje år. Det kan i sammanhanget nämnas att den årsrapport som BO överlämnade till regeringen 1997 "*Barndom sätter spår*" gav upphov till en intensiv debatt i media och utgjorde underlag vid en särskild riksdagsdebatt om hur barns och ungas påverkas av nedskärningar inom offentlig sektor.

Sammanfattningsvis kan sägas att BO:s sammanställningar om barns och ungas uppväxtvillkor bidrar till att ;

- öka den generella kunskapen i samhället om barns och ungas livsvillkor
- barn själva får komma till tals genom att de frågor som BO ställer direkt till barn och unga via barnkanalen och unga kanalen redovisas i dokumentationerna
- utgöra ett studie- och referensmaterial för olika forskare, bl.a. Stockholms läns "Barnrapport".
- riksdagsledamöter kan använda BO:s material som underlag för motioner, frågor och interpellationer
- den allmänna debatten, ledare och krönikörer får stoff till diskussioner om barns välfärd
- andra myndigheter får kunskap om barns och ungas villkor utanför det egna ansvarsområdet
- politiker, tjänstemän, olika yrkesgrupper och föräldrar får argument för att förbättra barns och ungas villkor i kommuner och landsting

Barnombudsmannen april 1999

Parisprinciperna

A/RES/48/134
85th plenary meeting
20 December 1993

National institutions for the promotion and protection of human rights

The General Assembly,

Recalling the relevant resolutions concerning national institutions for the protection and promotion of human rights, notably its resolutions 41/129 of 4 December 1986 and 46/124 of 17 December 1991 and Commission on Human Rights resolutions 1987/40 of 10 March 1987, 1988/72 of 10 March 1988, 1989/52 of 7 March 1989, 1990/73 of 7 March 1990, 1991/27 of 5 March 1991 and 1992/54 of 3 March 1992, and taking note of Commission resolution 1993/55 of 9 March 1993,

Emphasizing the importance of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Human Rights and other international instruments for promoting respect for and observance of human rights and fundamental freedoms,

Affirming that priority should be accorded to the development of appropriate arrangements at the national level to ensure the effective implementation of international human rights standards,

Convinced of the significant role that institutions at the national level can play in promoting and protecting human rights and fundamental freedoms and in developing and enhancing public awareness of those rights and freedoms,

Recognizing that the United Nations can play a catalytic role in assisting the development of national institutions by acting as a clearing-house for the exchange of information and experience,

Mindful in this regard of the guidelines on the structure and functioning of national and local institutions for the promotion and protection of human rights endorsed by the General Assembly in its resolution 33/46 of 14 December 1978,

Welcoming the growing interest shown worldwide in the creation and strengthening of national institutions, expressed during the Regional Meeting for Africa of the World Conference on Human Rights, held at Tunis from 2 to 6 November 1992, the Regional Meeting for Latin America and the Caribbean, held at San Jose from 18 to 22 January 1993, the Regional Meeting for Asia, held at Bangkok from 29 March to 2 April 1993, the Commonwealth Workshop on National Human Rights Institutions, held at Ottawa from 30 September to 2 October 1992 and the Workshop for the Asia and Pacific Region on Human Rights Issues, held at Jakarta from 26 to 28 January 1993, and manifested in the decisions announced recently by several Member States to establish national institutions for the promotion and protection of human rights,

Bearing in mind the Vienna Declaration and Programme of Action, in which the World Conference on Human Rights reaffirmed the important and constructive role played by national institutions for the promotion and protection of human rights, in particular in their advisory capacity to the competent authorities, their role in remedying human rights violations, in the dissemination of human rights information and in education in human rights,

Noting the diverse approaches adopted throughout the world for the promotion and protection of human rights at the national level, emphasizing the universality, indivisibility and interdependence of all human rights, and emphasizing and recognizing the value of such approaches to promoting universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms,

1. Takes note with satisfaction of the updated report of the Secretary-General, prepared in accordance with General Assembly resolution 46/124 of 17 December 1991;
2. Reaffirms the importance of developing, in accordance with national legislation, effective national institutions for the promotion and protection of human rights and of ensuring the pluralism of their membership and their independence;
3. Encourages Member States to establish or, where they already exist, to strengthen national institutions for the promotion and protection of human rights and to incorporate those elements in national development plans;
4. Encourages national institutions for the promotion and protection of human rights established by Member States to prevent and combat all

violations of human rights as enumerated in the Vienna Declaration and Programme of Action and relevant international instruments;

5. Requests the Centre for Human Rights of the Secretariat to continue its efforts to enhance cooperation between the United Nations and national institutions, particularly in the field of advisory services and technical assistance and of information and education, including within the framework of the World Public Information Campaign for Human Rights;

6. Also requests the Centre for Human Rights to establish, upon the request of States concerned, United Nations centres for human rights documentation and training and to do so on the basis of established procedures for the use of available resources within the United Nations Voluntary Fund for Advisory Services and Technical Assistance in the Field of Human Rights;

7. Requests the Secretary-General to respond favourably to requests from Member States for assistance in the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights as part of the programme of advisory services and technical cooperation in the field of human rights, as well as national centres for human rights documentation and training;

8. Encourages all Member States to take appropriate steps to promote the exchange of information and experience concerning the establishment and effective operation of such national institutions;

9. Affirms the role of national institutions as agencies for the dissemination of human rights materials and for other public information activities, prepared or organized under the auspices of the United Nations;

10. Welcomes the organization under the auspices of the Centre for Human Rights of a follow-up meeting at Tunis in December 1993 with a view, in particular, to examining ways and means of promoting technical assistance for the cooperation and strengthening of national institutions and to continuing to examine all issues relating to the question of national institutions;

11. Welcomes also the Principles relating to the status of national institutions, annexed to the present resolution;

12. Encourages the establishment and strengthening of national institutions having regard to those principles and recognizing that it is the right of each State to choose the framework that is best suited to its particular needs at the national level;

13. Requests the Secretary-General to report to the General Assembly at its fiftieth session on the implementation of the present resolution.

ANNEX

Principles relating to the status of national institutions

Competence and responsibilities

1) A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.

2) A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.

3) A national institution shall, *inter alia*, have the following responsibilities:

(a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:

- (i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;
- (ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;
- (iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;
- (iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

(b) To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

(d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

(e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;

(f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

(g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

Composition and guarantees of independence and pluralism

1) The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

(a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;

(b) Trends in philosophical or religious thought;

(c) Universities and qualified experts;

(d) Parliament;

- (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).
- 2) The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.
- 3) In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

- (a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner;
- (b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;
- (c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;
- (d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly convened;
- (e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;
- (f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular ombudsmen, mediators and similar institutions);
- (g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers,

refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

(a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;

(b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;

(c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;

(d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.