

Regeringens proposition

1997/98:182

Strategi för att förverkliga FN:s konvention om
barnets rättigheter i Sverige

Prop.
1997/98:182

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 juni 1998

Göran Persson

Maj-Inger Klingvall
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Barnkonventionens budskap kan sammanfattas i tre ord: Barn skall respekteras. 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. Det krävs därför satsningar för att höja medvetenheten hos beslutsfattare och vuxna som arbetar med barn samt hos barn och ungdomar själva. På så sätt kan barnperspektivet utvecklas så att barnets bästa verkligen sätts i centrum. På vissa punkter behöver också lagar, regler och praxis förändras.

I propositionen beskrivs en strategi för det fortsatta arbetet med att förverkliga och genomföra barnkonventionen i Sverige. I denna strategi ingår bl.a. att barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt statligt beslutsfattande som berör barn. Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som berör barn. Barnperspektivet skall i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv. Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn skall för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen erbjudas utbildning och fortbildning. Barnombudsmannens verksamhet och organisation skall ses över i syfte att stärka dess roll i genomförandet av barnkonventionen. Barnstatistiken skall utvecklas. I samhälls- och trafikplaneringen skall barns och ungdomars inflytande och delaktighet utvecklas.

Målsättningen är att konventionen och dess intentioner skall finnas med i allt beslutsfattande som rör barn. Kommuner och landsting bör därför erbjuda sin personal fortbildning om barnkonventionen och även inrätta system för att kunna följa hur barnens bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Prop. 1997/98:182

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Ärendet och dess beredning.....	6
3	Allmänna utgångspunkter och överväganden.....	6
3.1	Den svenska barn- och familjepolitiken.....	6
3.2	FN:s konvention om barnets rättigheter.....	8
3.3	Barnkommittén.....	10
3.4	Förbudet mot diskriminering.....	10
3.5	Barnets bästa	13
3.6	Barnets rätt till liv och utveckling.....	15
3.7	Barnets rätt att komma till tals	15
4	En strategi för genomförandet av barnkonventionen.....	17
4.1	Barnkonventionen i utbildningar.....	19
4.2	Fortbildning om barnkonventionen.....	21
4.3	Barnplaner m.m. för att bevaka barns och ungdomars intressen vid beslutsfattande i landsting och kommuner...22	
4.4	Barnkonsekvensbeskrivningar m.m. för att åstadkomma ett barnperspektiv vid statligt beslutsfattande	25
4.5	Barnombudsmannens roll vid genomförandet av barnkonventionen.....	26
4.6	Barnstatistik.....	27
4.7	Frågan om samordning inom Regeringskansliet.....	28
5	Barns och ungdomars medverkan och inflytande i samhällsplaneringen m.m.	30
6	Socialtjänstfrågor.....	34
6.1	Inledning	34
6.2	Översyn av LVU	36
6.3	Barnets rätt att komma till tals	37
6.4	Långvarig familjehemsvård.....	38
6.5	Barnmisshandel	40
6.6	Alkohol, narkotika och doping.....	42
7	Barn i behov av särskilt skydd.....	44
7.1	Barn som offer för brott	44
7.2	Könsstympning.....	46
7.3	Olovligt bortförda barn	50
7.4	Verkställighet av avgöranden om vårdnad m.m.....	54
7.5	Barn med föräldrar i fängelse.....	55
8	Hälso- och sjukvårdsfrågor.....	57
8.1	Barnkompetens inom BVC	57
8.2	Barn på sjukhus	60
8.3	Skolhälsovården	61
8.4	Ungdomsmottagningarna	62
8.5	Asylsökande barn	63
Bilaga 1	Sammanfattning av Barnkommitténs betänkande.....	66

Bilaga 2	Remissinstanser för Barnkommitténs betänkande.....	88	Prop. 1997/98:182
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 juni 1998.....	91	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1997/98:182

Regeringen föreslår att riksdagen
godkänner den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga
FN:s konvention om barnets rättigheter (avsnitt 4).

Genom beslut den 1 februari 1996 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Anna Hedborg att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till bestämmelserna i FN:s konvention om barnets rättigheter. Kommittén antog namnet Barnkommittén. I kommitténs uppdrag låg vidare att skapa större klarhet och ett ökat mått av samsyn vad gäller inbörden av begreppet "barnets bästa" i barnkonventionen och svensk rätt samt att därvid särskilt analysera eventuella målkonflikter. Kommittén skulle med förtur behandla frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. när det gäller avvisning eller utvisning där barn berörs.

Barnkommittén har i sitt arbete samrått med en av regeringen förordnad referensgrupp, bestående av representanter för Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Sveriges Kristna Råd, Svenska UNICEF-kommittén, Riksförbundet Hem och Skola, Riksförbundet BRIS samt Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer.

Barnkommittén avlämnade den 28 juni 1996 delrapporten Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115). Den 20 augusti 1997 avlämnades kommitténs huvudbetänkande Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige (SOU 1997:116). En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 1.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S97/5925/IFO).

Som underlag för denna proposition ligger vidare en SCB-rapport Årlig barnstatistik – ett förslag till basstatistik om barn och deras familjer, som har utformats på uppdrag av Socialdepartementet. Rapporten har varit föremål för remissbehandling (dnr S98/2215/SK).

3 Allmänna utgångspunkter och överväganden

3.1 Den svenska barn- och familjepolitiken

Den svenska familjepolitiken sätter barnets bästa i centrum. Målet för barn- och familjepolitiken är att garantera alla barns rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Genom bestämmelserna i föräldrabalken åläggs föräldrarna huvudansvaret för vård och fostran av sina barn. Samhällets uppgift är att stödja och komplettera föräldrarna så att goda och trygga uppväxtvillkor kan garanteras för alla barn.

Hänsyn skall tas till barnets bästa i alla sammanhang där barn berörs. Intentionerna i barnkonventionen skall genomsyra all verksamhet som berör barn.

Den svenska välfärdspolitiken för barn och barnfamiljer är huvudsakligen av generell natur. Insatser i form av t.ex. barnbidrag, föräldraförsäkring, barnhälsovård, förskola och skola med hög kvalitet har erfarenhetsmässigt visat sig vara av stor betydelse för barnens levnadsförhållan-

den. De generella insatserna ger alla en trygghet och skapar förutsättningar för en god start i livet.

Det stora flertalet barn i Sverige växer också upp under bra och trygga förhållanden. Det finns dock en begränsad grupp barn som av olika skäl lever i en utsatt situation. Barn med egna fysiska, mentala eller sociala funktionshinder behöver särskilt stöd för att övervinna hindren och kunna fungera bra i samhället. Barn vars föräldrar sviktar i sin föräldraroll behöver ha kompensation för det samtidigt som också föräldrarna behöver hjälp. Insatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården är viktiga för att åstadkomma det stöd som behövs. Barnpsykiatrikommittén har i sitt slutbetänkande *Det gäller livet* (SOU 1998:31) bl.a. lämnat förslag till åtgärder för att förbättra stödet och vården till barn och ungdomar med psykiska problem. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Lika viktigt är det att familjens omgivning fungerar som ett nätverk till skydd för barnet. Den utvidgade familjen och släkten kan vara stora tillgångar i en utsatt situation. Olika frivilligorganisationers insatser kan också vara till stor hjälp.

I strävan att skapa goda betingelser för barns uppväxtvillkor kan värdet av de generella insatserna knappast överskattas. Alla tillgängliga erfarenheter visar att god kvalitet i exempelvis förskola och skola är den bästa hjälpen vi kan ge till barn som har behov av särskilt stöd. Dessa kan också fungera som baser för sociala nätverk.

De ekonomiska problem vårt land har varit utsatt för under 1990-talet och de konsekvenser de har medfört i form av arbetslöshet och nedskärningar i den offentliga sektorn har också drabbat barnen. Föräldrars arbetslöshet eller risk för arbetslöshet har påverkat barnens situation. Större barngrupper i förskola och skola har varit ett sätt att begränsa kostnaderna i många kommuner. Också i de förebyggande insatserna liksom i de riktade åtgärderna till de barn som har särskilda problem har nedskärningar gjorts som bl.a. har resulterat i ökade väntetider för diagnos och behandling. De senaste årens utveckling har tydligt visat hur betydelsefull kampen mot arbetslösheten är för familjernas situation och hur viktiga samhällets verksamheter är för barnen.

Det mycket snabba fall i födelsetal vi har sett de senaste åren kan i varje fall delvis hänföras till de ekonomiska problem som Sverige har haft och de konsekvenser dessa har medfört för familjerna. Om det är en tillfällig nedgång i födelsetalen som relativt snart ersätts av en uppgång är det en företeelse av begränsad betydelse, fränsett de planeringsproblem svängningarna ger upphov till vid dimensioneringen av bl.a. förskoleverksamhet och skola. Om det i stället visar sig vara en företeelse som består under en lång period är det allvarligt för landet.

Efter ett målmedvetet arbete för att få ekonomin i balans har vi nu nått så långt att statsbudgeten är i balans och även tillåter stora satsningar inom de mest prioriterade områdena. Barn är ett sådant högt prioriterat område. Vård, omsorg och skola har av regeringen angivits som särskilt viktiga områden för kommuners och landstings satsningar de närmaste åren. Gruppen barn berörs inom alla dessa områden både i sin helhet och när det gäller de barn som har särskilda behov. Det finns således ett utrymme att satsa på barn både när det gäller utbildning och förebyggande verksamheter och när det gäller behandlande verksamheter.

Sverige står nu inför nya utmaningar i arbetet att ytterligare stärka barnets rättigheter som samhällsmedborgare och brukare. En förutsättning för framgång i detta arbete är att alla beslut som rör barn genomsyras av ett barnperspektiv. Barnkonventionens budskap kan sammanfattas i tre ord: Barn skall respekteras. Respekten för barnets fulla människovärde och integritet bildar utgångspunkten för det barnperspektiv som barnkonventionen ger uttryck för. Vuxna skall se barnet, sträva efter att förstå det och vidta åtgärder som bedöms vara till barnets bästa. Vuxna skall lyssna till barnet och respektera det som en individ med egna rättigheter och uppfattningar.

Närvaron av vuxna i verksamheter med barn och ungdomar är viktig. Detta har varit utgångspunkten för ett arbete som har bedrivits av en expertgrupp, knuten till regeringens Barn- och ungdomsdelegation i syfte att öka andelen vuxna i barns och ungdomars närmiljöer. Arbetet har bedrivits i samverkan med 30 kommuner, arbetsförmedlingen och ideella organisationer. Expertgruppen har föreslagit att detta utvecklingsarbete skall följas upp och utvärderas i syfte att se hur metodutvecklingen och andra erfarenheter av projektet kan användas i olika verksamheter för barn och ungdomar i kommunerna. De erfarenheter som har framkommit av detta arbete bör beaktas i det framtida arbetet med att utveckla barnperspektivet i kommunerna. En utvärdering bör också göras av de verksamheter som har startats genom expertgruppens försorg.

3.2 FN:s konvention om barnets rättigheter

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen – efter ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990 utan att reservera sig på någon punkt (prop.1989/90:107). Genom ratificeringen har Sverige iklätt sig en internationell folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser.

Barnkonventionens inledning (preamble) speglar de principer om mänskliga rättigheter som har formulerats i FN:s konventioner och deklARATIONER/förklaringar om mänskliga rättigheter. I inledningen erinras om att barn har rätt till särskild omvårdnad och hjälp. Det betonas också att familjen, såsom den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmars och särskilt för barnens utveckling och välfärd, bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att den till fullo kan ta på sig sitt ansvar i samhället. Vidare betonas vikten av respekt för de kulturella värden som finns i barnets miljö och vikten av internationellt samarbete för att säkra barnets rättigheter. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar för barnet är också en röd tråd i barnkonventionens sakartiklar.

Konventionen sätter barnets behov i centrum. Staterna skall säkerställa att ett barn inte, mot deras vilja, skiljs från sina föräldrar, om ett åtskiljande inte är nödvändigt för barnets bästa. Ett beslut om att skilja ett barn och dess föräldrar kan emellertid vara nödvändigt t.ex. "vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort" (artikel 9).

Barnkonventionen innehåller olika slag av rättigheter; dels de rättigheter som traditionellt kan hänföras till kategorin medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa rättigheter är desamma som kommer till uttryck i andra konventioner inom området för mänskliga rättigheter, men med ett särskilt barnperspektiv. Därutöver tar konventionen särskild hänsyn till barnets utsatthet och sårbarhet, vilket kommer till uttryck i de rättigheter, som syftar till att ge barnet ett skydd mot övergrepp och utnyttjande.

De olika rättigheterna är lika viktiga och barnkonventionen skall ses som en helhet. Rättigheterna har delvis olika karaktär. Vissa rättigheter är absoluta och skall förverkligas omgående av alla stater oavsett utvecklingsnivå (medborgerliga och politiska rättigheter), medan förverkligandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är beroende av den enskilda statens resurser (skall konventionsstaterna ... till det yttersta av sina tillgängliga resurser...).

Barnkonventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet och de materiella artiklarna handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda.

Barnkonventionen slår i artikel 1 fast att med barn avses varje människa under 18 år om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. De rättigheter som stadgas i konventionen gäller således i Sverige alla barn och ungdomar upp till 18 års ålder. Detta hindrar inte att konventionen i sina olika artiklar beaktar att barn med stigande ålder och utveckling successivt kan föras in i vuxenlivet och få bestämma mer över sitt liv. De särskilda skyddsreglerna, t.ex. när det gäller fängelsestraff, sexuellt utnyttjande eller utnyttjande av barn som arbetskraft, gäller tills barnet är 18 år.

Barnkonventionen innehåller fyra grundläggande principer som skall vara styrande för tolkningen av övriga artiklar, men som också har en egen självständig betydelse. Dessa principer är:

- förbud mot diskriminering (artikel 2)
- barnets bästa (artikel 3)
- rätten till liv och utveckling (artikel 6)
- rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12).

Barnkonventionen är en bindande överenskommelse mellan de stater som har ratificerat den. Artikel 4 förpliktigar staterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra konventionen. Det är staten som är ansvarig och som har att svara för tillkortakommanden i landet i förhållande till konventionen. Landets inre förvaltningsstruktur har därvidlag ingen betydelse. Det är statens ansvar att se till att förpliktelseerna fullföljs. Hur det görs – genom centrala organ, genom regionala eller lokala myndigheter eller genom privata organisationer – bestäms av varje stat så länge genomförandeprocessen ligger i linje med konventionens principer. Det räcker emellertid inte med att konventionen återspeglas i den nationella lagstiftningen. För att säkerställa barnets rättigheter krävs en kombination av åtgärder, varav lagstiftning är en. Andra åtgärder kan vara att åstadkomma effektiva styrmedel, opinionsbildning och upplysning.

Barnkommittén, som tillsattes av regeringen genom ett beslut den 1 februari 1996, har haft till uppgift att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis. Kommittén har som utgångspunkt för sitt arbete gjort en analys av konventionens bestämmelser med hjälp av konventionens förarbeten, den tolkning som FN:s kommitté för barnets rättigheter har gjort samt nationell och internationell doktrin inom barnrättsområdet. Kommittén har därefter, med utgångspunkt i de fyra grundläggande principerna, gått igenom de olika bestämmelserna och gjort en analys av hur förhållandena för svenska barn och ungdomar inom olika områden motsvarar åtagandena enligt barnkonventionen.

Barnkommittén konstaterade i sitt betänkande – Barnets bästa i främsta rummet – att svensk lagstiftning i huvudsak stämmer överens med åtagandena i barnkonventionen. De justeringar som behöver göras är av mindre omfattning. Vad som däremot är angeläget är att bestämmelserna verkligen tillämpas och att konventionen genomförs på alla nivåer i samhället, såväl centralt som regionalt och lokalt. Barnkommitténs betänkande utgör ett värdefullt dokument när det gäller tolkningen av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen och en bas för hur vi skall förfara för att på bästa sätt tillgodose barnets rättigheter i det fortsatta lagstiftningsarbetet och genom administrativa och andra åtgärder. De förslag som återfinns i denna proposition är framförallt av strategiutformnings- och handlingsprogramskaraktär och syftar till att förverkliga barnkonventionen i Sverige.

Barnkommitténs betänkande har sedan det presenterades haft stor betydelse för det löpande lagstiftningsarbetet i Regeringskansliet. Vid antagandet av ny lagstiftning skall förverkligandet av barnkonventionen finnas med som en viktig faktor som påverkar innehållet i lagstiftningen. Detta gäller självfallet alla områden som direkt berör barn, men även i övrigt bör barnperspektivet finnas med. Inte minst inom skolans område sker ett omfattande utvecklingsarbete där barnets bästa sätts i fokus och där barnkonventionens intentioner tas till vara. Alla åtgärder som har vidtagits eller som planeras i syfte att stärka barns och ungdomars ställning kan dock inte beskrivas i denna proposition.

3.4 Förbudet mot diskriminering

En av de grundläggande principerna i barnkonventionen är principen om likabehandling. Artikel 2.1 stadgar att staterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom sitt lands jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egenom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

Staterna har en skyldighet att aktivt skydda barnet mot diskriminering, vilket innefattar ett ansvar att se till att barnet de facto skyddas mot dis-

kriminering. Att den nationella lagstiftningen innehåller förbud mot diskriminering är inte tillräckligt.

Artikel 2.2 sträcker sig längre än de rättigheter som definieras i barnkonventionen då den ålägger staterna en skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot *alla* former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Skydd mot alla former av diskriminering innefattar diskriminering oberoende av om den är direkt eller indirekt, allvarlig eller mindre allvarlig eller sker genom lag eller direkt handling. Statens skyldigheter att motverka diskriminering innefattar också aktiva åtgärder för att motverka rasism och främlingsfientlighet. FN-kommittén har i sin uttolkning av barnkonventionen betonat den dimensionen av diskrimineringsförbudet att en alltför långtgående decentralisering i en stat kan få till följd att barn diskrimineras utifrån bostadsort. Kommittén är oroad för att barn som lever i olika kommuner i ett land och även i olika delar av en kommun, riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda i samma grad, bl.a. på grund av olika ekonomiska villkor, men också beroende på olika politiska prioriteringar.

De svenska socialtjänst- och socialförsäkringssystemen är inriktade på att ge varje barn social trygghet och en god levnadsstandard. Barnkommittén pekar på att de ekonomiska problemen i Sverige under 1990-talet och de konsekvenser de medfört i form av arbetslöshet och nedskärningar i den offentliga sektorn också drabbat barnen, i synnerhet de mest utsatta. Olika uppgifter tyder bl.a. på att andelen barn som lever i familjer med små ekonomiska resurser har ökat. Denna utveckling måste noggrant följas, särskilt när det gäller situationen för barn som lever med ensamstående förälder och barn i utsatta områden. Det är viktigt att i tid kunna uppmärksamma och förhindra att prioriteringar görs som ytterligare försämrar den ekonomiska situationen för dessa grupper.

Förskolan är en av samhällets viktigaste resurser när det gäller att skapa goda uppväxtvillkor för barnen. Majoriteten av Sveriges barn i åldern 1 till 6 år är inskrivna i förskolan, och förskolan utgör en viktig del i barnens vardag. Regeringen instämmer i Barnkommitténs uppfattning om att det finns en övre gräns för hur stora nedskärningar som kan göras inom barnomsorgen utan att den generella kvaliteten sjunker så mycket att barnets bästa inte kan tillgodoses. En försämring av den generella kvaliteten inom förskolan drabbar främst de barn som mer än andra är beroende av en god omsorg. När det gäller barn vars föräldrar är arbetslösa vill regeringen lyfta fram barnets eget behov av förskola. En individuell bedömning utifrån det enskilda barnets bästa bör göras i varje enskilt fall. Även barn till asylsökande föräldrar som förvärvsarbetar bör i enlighet med intentionerna i barnkonventionen erbjudas förskoleverksamhet. Regeringen anser att det finns mycket som talar för att förskolan på sikt borde erbjudas alla barn. Utan ökade resurser är det dock inte möjligt att med bibehållen god kvalitet införa en allmän förskola. Särskilt viktig är förskolan för barn i socialt utsatta bostadsområden. De förslag om avgiftsfri förskola och språkutveckling som regeringen lämnat i propositionen Utveckling och rättvisa – en politik för storstäderna på 2000-

talet (1997/98:165) syftar till att förbättra uppväxtvillkoren och öka integrationsmöjligheterna i samhället för dessa barn.

I uppräknningen av diskrimineringsgrunder i barnkonventionen finns också handikapp, något som är unikt i jämförelse med andra internationella konventioner inom området mänskliga rättigheter. Internationella regler om personer med funktionshinder har senare tillkommit genom FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. Även dessa regler bör tolkas och tillämpas ur ett barnperspektiv.

Barnkommitténs genomgång av svensk lagstiftning visar att den väl lever upp till barnkonventionens anda och målsättning när det gäller barn med funktionshinder. Handikappombudsmannen framhåller dock i sitt remissvar att det är en annan sak hur lagar tillämpas och om grundläggande handikappolitiska principer kan sägas genomsyra arbetet i kommunerna. Regeringen instämmer i detta och vill framhålla att det är viktigt att särskilt uppmärksamma och beakta de funktionshindrade barnens behov och situation, inte minst i de fall nedskärningar och förändringar i den offentliga verksamheten blir aktuella.

För att i tid kunna uppmärksamma och förhindra att prioriteringar görs som drabbar barn i utsatta grupper är det viktigt att beslutsfattare på alla nivåer i samhället, såväl lokalt, regionalt som nationellt, noggrant analyserar effekterna av de åtgärder som vidtas, t.ex. i form av nedskärningar. Ett verktyg för sådana analyser är de barnkonsekvensbeskrivningar som behandlas i avsnitt 4.3 och 4.4.

Barnkonventionen ålägger staten ett ansvar för alla de barn som vistas inom landets gränser. Barnets "rätt" till konventionens rättigheter skall dock ställas i relation till barnets situation. Vad gäller de barn som vistas här i avvaktan på att lämna landet efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har vunnit laga kraft, har staten en skyldighet att tillgodose deras grundläggande behov. Den begränsning som, enligt FN-kommitténs uttolkning av konventionen kan accepteras, är långsiktigt inriktade vårdinsatser eller utbildning som förutsätter att barnet stannar här en längre tid. Alla akuta behov bör däremot mötas på hälso- och sjukvårdssidan. Insatser bör också göras för att förbereda inför ett återvändande till hemlandet. Utbildningsinsatser bör göras så att tiden utbildningsmässigt inte går förlorad för barnet. Möjligheter att delta i förskoleverksamhet bör också finnas på flyktingförläggningar.

Barnkommittén har, när det gäller barn som vistas olagligt i ett land, t.ex. barn i familjer som inte lämnat landet efter att ha erhållit ett laga-kraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut eller barn i familjer som har rest in olagligt i landet och inte ämnar söka uppehållstillstånd, fastslagit att det knappast går att hävda att en stat är skyldig att tillförsäkra dessa barn samtliga rättigheter som barnkonventionen ger. Statens ansvar för barn som vistas olagligt i landet kan således trappas ned. Det är ett allvarligt problem att det finns barn som lever gömda och utanför samhället. Det skulle dock uppstå orimliga situationer om en myndighet åläggs att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning av ett barn, samtidigt som en annan myndighet är skyldig att tillförsäkra detta barn rättigheter enligt barnkonventionen i samma utsträckning som gäller för barn som vistas här lagligt.

Strävan måste i stället i första hand vara att motverka att barn göms i Sverige. Myndigheternas åtgärder måste inriktas på dels att minimera antalet barn som gömmer sig, dels att begränsa skadeverkningarna för de barn som drabbas. En rad åtgärder har redan vidtagits i syfte att minska problemet med att barn göms. Utlänningslagen har tillförts en portalbestämmelse av vilken bl.a. framgår att det i fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad barnets bästa kräver samt en särskild bestämmelse som anger att det, om det inte är olämpligt, skall klarläggas vad barnet har att anföra i ett ärende om uppehållstillstånd. Regeringen har vidare i maj 1998 beslutat att ge Socialstyrelsen och Statens invandrarverk i uppdrag att kartlägga hur många barn som hålls gömda för att undgå verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut m.m.

3.5 Barnets bästa

Principen om barnets bästa är en av barnkonventionens grundpelare. "Vid alla åtgärder som rör barn ... skall barnets bästa komma i främsta rummet". I den engelska och franska originaltexten lyder principen "In all actions concerning children ... the best interest of the child shall be a primary consideration", respektive "Dans toutes les décisions qui concernent les enfants ... l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale".

Det framgår av formuleringen av artikel 3 att barnets bästa alltid skall beaktas i beslutsfattandet. Konventionen kräver inte att barnets bästa alltid skall vara utslagsgivande, men barnets bästa skall ligga med och väga tungt i vågskålen när beslut som rör barn skall fattas. I de fall andra intressen tillåts väga tyngre, krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet har gjorts. Beslutande myndigheter bör därför så långt som möjligt ha försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med i avvägningen och redovisats i beslutsprocessen. Besluten måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv.

Principen om barnets bästa kan härledas ur två grundläggande tankar som båda har satt sina spår i konventionen; att barn har fullt och lika människovärde och att barn är sårbara varelser som behöver särskilt skydd. Begreppet barnets bästa återfinns i andra internationella deklARATIONER och konventioner. Det unika med barnkonventionen är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid *alla* åtgärder som rör barn. I detta ligger ett delvis nytt tänkande, där barnet sätts i fokus på ett sätt som inte skett tidigare.

Principen om barnets bästa är ingalunda ny i svensk lagstiftning. Den har funnits där långt innan barnkonventionen antogs. I början av vårt sekel kom en reaktion mot hur dåligt barn kunde ha det. Detta ledde till att vi under åren 1917–1920 fick den första egentliga barnlagstiftningen i Sverige. Då infördes ett antal lagar rörande barn såsom lagen om barn i äktenskap, lagen om barn utom äktenskap, lagen om adoption och lagen om förmynderskap. År 1924 kom den första barnavårdslagen. Det genomgående temat i dessa lagar kan sägas vara principen om barnets bästa. I detta sammanhang skapades även begreppet vårdnad. Att ha an-

svaret för ett barn skulle inte bara innebära att bestämma allt om barnet utan även att ge barnet omsorg och omvårdnad. Det reformarbete som sedan har genomförts inom "barnlagsområdet" har genomgående motiverats av hänsynen till barnets bästa.

Principen om barnets bästa kommer traditionellt till uttryck i lagstiftning som uttryckligen reglerar frågor om barn. Det gäller framförallt frågor om vårdnad, umgänge och adoption i föräldrabalken, men också i namnlagen och socialtjänstlagen finns ett uttryckligt barnperspektiv. Den genomgång som Barnkommittén har gjort av rättspraxis av familjerättsliga mål och ärenden visar att domstolarna också faktiskt beaktar barnets bästa i sina avgöranden. Med de ändringar i reglerna om vårdnad m.m. som träder i kraft den 1 oktober 1998 (se prop. 1997/98:7, bet. 1997/98:LU12 och rskr. 1997/98:229) kommer barnets ställning i dessa frågor att stärkas ytterligare. Utlänningslagen och socialtjänstlagen har nyligen tillförts ett barnperspektiv i form av portalbestämmelser med den lydelsen att hänsynen till barnets bästa särskilt skall beaktas i beslutsfattandet.

I den ovan nämnda lagstiftningen anges således uttryckligen att hänsynen till barnets bästa skall vara vägledande eller avgörande för myndigheternas åtgärder. Det finns emellertid annan lagstiftning för vilken principen om barnets bästa har varit vägledande utan att det uttryckligen har angivits. I lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) finns bestämmelser om att vård skall beslutas om det finns påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Detta är ett annat sätt att uttrycka principen om barnets bästa. Detsamma kan sägas gälla vid utformningen av reglerna om barn och ungdomar i brottsmålsprocessen. I lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns det särskilda regler i fråga om handläggningen av brottmål som rör en ung människa. Riksdagen har nyligen beslutat om ändringar i kriminalvårdslagstiftningen (prop. 1997/98:95, bet. 1997/98:JuU19, rskr. 1997/98:208) som tydliggör hänsynen till barnets bästa och som tillgodoser de särskilda krav som barnkonventionen ställer vad avser frihetsberövade barn. Regeringen uttalar i propositionen att det finns skäl att – såsom också Barnkommittén uttalat – ta in bestämmelsen från barnkonventionen direkt i lagstiftningen och i en särskild regel föreskriva att intagna som inte har fyllt 18 år får komma i kontakt med vuxna intagna endast om detta kan anses vara till den unges bästa. Däremot bör det inte införas något absolut förbud mot att intagna under 18 år kommer i kontakt med intagna som har uppnått myndighetsåldern. En sådan ordning skulle rent faktiskt kunna komma att stå i strid med barnkonventionens allmänna krav på att alltid se till barnets bästa.

Att barnets bästa skall beaktas bör även prägla andra områden i samhället där beslutsfattandet rör barn om än inte lika direkt som när det handlar om ett enskilt ärende. Det gäller inte minst inom olika delar av samhälls- och trafikplaneringen. Regeringen aviserar därför i kapitel 5 sin avsikt att ge Boverket m.fl. myndigheter i uppdrag att utveckla former för att stärka barns och ungdomars inflytande i samhällsplaneringen.

Det är inte säkert att en portalbestämmelse alltid är den bästa modellen. Det är viktigt att i varje lagstiftningsärende, där det kan bli aktuellt att

föra in principen om barnets bästa, pröva om en portalbestämmelse är den bästa lösningen eller om någon annan metod bör väljas.

En viktig metod för att följa upp att barnets bästa beaktas vid *alla* åtgärder som rör barn, är de konsekvensanalyser som regeringen menar bör bli obligatoriska i beslutsfattandet. Även kommunala handlingsplaner syftar till att lyfta fram barnperspektivet i beslutsfattandet.

3.6 Barnets rätt till liv och utveckling

Rätten till liv och utveckling är ytterligare en av de grundläggande principerna i barnkonventionen. Det innebär att vid tolkningen och förverkligandet av andra sakartiklar skall barnets rätt till liv och utveckling vara vägledande. I alla beslut som rör barn skall frågan ställas om beslutet gynnar barnets utveckling eller om barnet hindras i sin utveckling. Rätten till utveckling inbegriper den mentala, emotionella, andliga, kulturella och sociala utvecklingen. Betoningen på begreppet utveckling får dock inte förstås som att barnets livsvärden endast består i utvecklingen mot att bli vuxen. Tvärtom betonar barnkonventionen barndomens egenvärde. Barndomen är inte bara en träningsperiod inför det vuxna livet utan barn- och ungdomstiden har ett egenvärde, vilket inte minst betonas i bestämmelserna om barnets rätt till lek, fritid och kultur. När det gäller kulturlivet skall barn ha samma rätt som vuxna. Kulturutbudet för barn skall inte diskrimineras i förhållande till utbudet för vuxna.

I regeringsformen finns ett förbud mot dödsstraff. Enbart förbud mot dödsstraff är emellertid inte tillräckligt för att förverkliga barnets rätt till liv. Det krävs aktiva åtgärder som förhindrar att barn förolyckas eller drabbas av sjukdomar. Spädbarnsdödligheten i Sverige är den lägsta i världen. Likaså ligger olycksfallsdödligheten bland barn under 15 år i dag på sin lägsta nivå hittills. Den förebyggande barnhälsovårdens vaccinationsprogram och regelbundna hälsokontroller har vidare bidragit till att många sjukdomar helt har utrotats i Sverige. Svenska barn har generellt sett god hälsa, även om det i dag finns vissa oroande tendenser, särskilt när det gäller psykisk ohälsa. En annan viktig aspekt på barnets rätt till liv är barnets rätt att födas friskt. Här spelar den förebyggande mödrahälsovården en stor roll. En stor del av mödrahälsovården tar sikte på att identifiera förhållanden som innebär en ökad risk för komplikationer för mor eller barn. Sådana riskfaktorer kan vara av många slag. Det kan handla om sådana förhållanden hos kvinnan som för låg eller hög ålder, missbruk av alkohol eller narkotika eller rökning. De myndighetsuppdrag som regeringen avser att lägga om förstärkning av barnhälsovården skall ses bl.a. mot denna bakgrund.

3.7 Barnets rätt att komma till tals

Artikel 12 är barnkonventionens demokratiartikel. Barnet skall ses som en samhällsmedborgare, en individ med rätt att själv uttrycka sina åsikter. Det finns 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". Barnet skall inte bara ha rätt att uttrycka sina åsikter, utan åsikterna skall också tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Rätten att bilda åsikter, uttrycka dessa och bli hört tillfaller alla barn utan diskriminering. Ett barns språk eller funktionshinder får inte hindra att barnet får sin rätt erkänd. Det centrala i yttrandefriheten är att kunna meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Ju fler uttrycksformer som bild, musik och dans som barn och unga behärskar desto mer varierad och nyanserad blir deras uttrycksförmåga och ju lättare blir det för dem att göra sina röster hörda. Barns behov av andra uttrycksmedel än tal och skrift är en fråga som fortfarande marginaliseras i diskussionen om lärande, inflytande, demokrati och yttrandefrihet. FN-kommittén har också understrukt kravet på att barn själva skall kunna förmedla sina synpunkter via massmedia.

När det gäller domstols- och administrativa förfaranden som direkt berör det enskilda barnet, skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras. Även ett litet barn har rätt att bli hört. Det krav som ställs är att barnet är i stånd att bilda egna åsikter. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse utifrån barnets ålder och mognad. I den svenska lagstiftningen som gäller förfaranden beträffande enskilda barn, finns i dag genomgående en rätt för barnet att komma till tals.

För att förverkliga barnets rätt att bli hört räcker det emellertid inte med lagstiftning, även om det är en grundläggande förutsättning. Informationskampanjer och utbildningsinsatser riktade till personal som har att fatta beslut om enskilda barn är av stor betydelse. Även föräldrar måste få information och utbildning om förhållningssätt till barn och om barnets rätt till inflytande. Det handlar om att förändra attityder hos vuxna och målet är ett samhälle med vuxna som ser barnet som en samhällsmedborgare med kompetens och kunskap utifrån sina förutsättningar.

Regeringens förslag: För att förverkliga och genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter i Sveriges skall följande strategi användas.

- * Barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande inom Regeringskansliet som berör 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.
- * Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som berör barn.
- * Barnombudsmannens verksamhet och organisation skall ses över i syfte att stärka dess roll vid genomförandet av barnkonventionen i Sverige.
- * Barnperspektivet skall i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv.
- * Barnstatistiken skall utvecklas.
- * Barns och ungdomars inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplanering skall utvecklas.

Regeringens bedömning:

- * Barnkonventionen bör på olika sätt tas upp i utbildningar för de yrkesgrupper som skall arbeta med barn.
- * 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.

Kommitténs bedömning och förslag: Barnkommittén har framhållit att genomförandet av rättigheterna i barnkonventionen är ett politiskt ansvar för statsmakten. Inte bara för riksdag och regering utan för alla myndigheter och offentliga organ. Att genomföra barnets rättigheter handlar om politisk vilja. En avgörande faktor för hur barnkonventionens bestämmelser genomförs i alla delar av landet och på alla nivåer är vilka styr- och kontrollsystem som utvecklas. Staten kan aldrig frånhända sig ansvaret för genomförandet av barnkonventionen genom att t.ex. hänvisa till att ett visst område är ett kommunalt ansvar. Staten måste ha styrinstrument och uppföljningssystem som säkerställer att alla barn i landet verkligen tillförsäkras sina rättigheter i enlighet med barnkonventionen. Och statens ansvar sträcker sig längre än så. Även för barn som är omhändertagna på privata institutioner har staten ett ansvar enligt barnkonventionen.

Kommittén föreslår att det inom Regeringskansliet bör finnas en samordningsfunktion i frågor som rör barn. En sådan samordning bör bl.a. innefatta att granska alla lagförslag och andra förslag från regeringen ur ett barnperspektiv. Vidare anser kommittén att det bör ges ett generellt ”barnkonventionsdirektiv” till de utredningar som tillsätts av regeringen,

liknande de jämställdhetsdirektiv som finns. För genomförandet av barnkonventionen på alla nivåer i samhället bör det uppställas nationella mål, som bör ingå i en nationell strategi antagen av riksdagen. I denna bör – utöver de nationella målen – ställas krav på kommunala handlingsplaner samt anges mekanismer för en fortgående uppföljning av hur de nationella målen förverkligas. Det behövs också olika uppföljningsmekanismer av lagstiftningen. En fortlöpande uppföljning av domstolarnas rättstillämpning bör ske. Vidare bör statliga myndigheters tillsynsansvar förstärkas och statistik som gäller barn behöver utvecklas och förnyas. Av de årliga budgetförslag som läggs fram på nationell, regional och lokal nivå bör framgå både hur stora resurser som satsas på barn och vilka effekter förslagen kan väntas få på barns och ungdomars förhållanden. På motsvarande sätt bör andra förslags barnkonsekvenser redovisas. Kommittén föreslår också att varje kommun i Sverige före utgången av år 1998 skall ha upprättat en kommunal barn- och ungdomsplan, i vilken skall ingå en plan för genomförande av barnkonventionen. Det skall vidare ingå en utbildningsplan för såväl politiker som anställda inom kommunen. Planen skall innehålla förslag om hur barnperspektivet skall beaktas inom alla områden inom den kommunala verksamheten som berör barn och ungdomar, inklusive samhälls- och trafikplanering, samt hur barns och ungdomars inflytande skall förstärkas. Barnombudsmannen föreslås få rollen att bistå kommunerna med råd och stöd i genomförandet, att regelbundet samla in de kommunala planerna samt att göra en utvärdering av arbetet. Det är även av stor vikt att det sker en central genomgång av kursplaner inom olika utbildningsområden i syfte att lyfta in barnkonventionen i utbildningen. Regeringen bör vidare ta initiativ till utbildning av personal inom rättsväsendet. Kommittén föreslår dessutom att det görs en utvärdering och översyn av Barnombudsmannens funktion och verksamhet.

Remissinstanserna: Den principiella inställningen möter i huvudsak inte några invändningar. *Svenska Kommunförbundet* framhåller dock att förbundet tolkar kommittén så att kommunerna följer barnkonventionen genom att följa svensk lagstiftning.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen ser barnkonventionen som ett viktigt instrument för att ta tillvara barns och ungdomars rättigheter och intressen. Sverige har i huvudsak inte några problem att leva upp till konventionens krav när det gäller lagstiftningens utformning, tvärtom går svensk lagstiftning i allmänhet väsentligt längre än konventionens krav. Så bör det vara också i fortsättningen. Ändock har konventionen ett stort värde i Sverige. Konventionen riktar uppmärksamheten på barnens situation, den blir ett riktmärke i den allmänna diskussionen och den sätter press på beslutsfattare på olika nivåer.

Anslutningen till barnkonventionen innebär att Sverige åtagit har sig att se till att konventionens rättigheter för barn verkligen genomförs i praktiken. Det är ett längre gående åtagande än att den svenska lagstiftningen skall stämma med konventionens artiklar. Konventionen kräver också att tillämpningen av lagstiftning skall ske i konventionens anda. Den kräver vidare att politiska beslut skall fattas med barnets bästa som riktmärke och att administrativa åtgärder skall vidtas med samma inrikt-

ning, givetvis med hänsynstagande till annan lagstiftning och andra gruppers legitima intressen.

Ett första steg i detta arbete är att se till att innebörden av barnkonventionen blir känd i Sverige av barn och ungdomar, av beslutsfattare vars verksamhet påverkar barns vardag och av grupper som direkt arbetar med barn. Denna proposition innehåller riktlinjer för hur detta arbete skall bedrivas. Det konkreta genomförandet av detta informationsarbete ankommer på Barnombudsmannen, länsstyrelserna, de berörda sektorsmyndigheterna, kommuner och landsting. Frivilligorganisationer och politiska partier har en viktig pådrivande roll.

Barnkommittén gör en viktig tolkning när den slår fast att staten har ett grundläggande ansvar för konventionens genomförande och att detta ansvar också innefattar vad som händer på lokal nivå.

Barnkommittén framhåller i sitt betänkande att barnkonventionen är så mycket mer än ett juridiskt dokument och att man inte kan bedöma efterlevnaden av konventionen enbart i ett legalt perspektiv. Hur man tillämpar konventionen och hur man arbetar för att tillvarata barns intressen och förbättra skyddet för dem är lika viktiga kriterier när man bedömer om barnkonventionen tillämpas på ett riktigt sätt.

Regeringen delar kommitténs bedömning att man måste se barnkonventionen i ett vidare perspektiv och att Sverige som nation har ett ansvar för konventionens efterlevnad och tillämpning. Det övergripande ansvaret för detta åvilar regeringen. I regeringens ansvar ligger både att se till att statlig verksamhet bedrivs i enlighet med konventionen och att följa upp vad som händer på lokal nivå.

4.1 Barnkonventionen i utbildningar

Regeringens bedömning: Kunskaper om barnkonventionen bör ingå i grundutbildningen för personalkategorier som efter utbildningen kommer att i väsentlig omfattning arbeta med barn. Särskild fortbildning bör anordnas av arbetsgivare för personalkategorier som i dag saknar kunskap om barnkonventionen och som i sitt arbete möter barn. Regeringen avser att göra en översyn av utbildningarna för de yrkesgrupper som kommer att arbeta med barn, för att följa upp kunskapsförmedlingen om barnkonventionen.

Kommitténs förslag: Kunskap om barnkonventionen är en central fråga. Det handlar inte om att ”lära sig” barnkonventionen på det sättet att man kan räkna upp de olika rättigheterna, utan att tillägna sig andan och intentionerna i konventionen. Det vill säga att tillägna sig ett synsätt, att lära sig hur man förhåller sig till barn, hur man ser på olika frågor ur barnets perspektiv.

Det finns ingen samordning av utbildningen i barnkonventionsfrågor för centrala yrkeskategorier såsom socionomer, lärare, förskollärare, sjukvårdspersonal, jurister och poliser. I detta avseende är det därför av stor vikt att det sker en central genomgång av kursplanerna inom varje

område i syfte att föra in barnkonventionen som ett obligatoriskt moment i utbildningen.

Kommittén anser att det inte är i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen, att ansvaret för att olika personalkategorier får erforderlig kunskap har kommit att bli en fråga om intresse hos enskilda utbildningsanordnare. Det är staten som är ansvarig för att barnkonventionen uppfylls även i detta avseende.

Remissinstanserna: Kommitténs bedömning och förslag accepteras i allt väsentligt av remissinstanserna. *Länsrätten i Stockholms län* skriver att Barnkommittén uttalar sig på mycket goda grunder om behovet av utbildning för sådana som i sin yrkesutövning kommer i kontakt med frågor som berör barn. Däremot anser länsrätten att Barnkommitténs formuleringar, om att det inte bara handlar om att lära sig barnkonventionen utan att även tillägna sig ett synsätt, ger anledning till farhågor om att budskapet lätt kan missförstås. All utbildning måste självfallet utgå från barnkonventionens ställning och betydelse i svensk nationell rätt menar länsrätten. *Lärarhögskolan i Stockholm* betonar vikten av att barnkonventionen uppmärksammas i lärarutbildningarna. Utbildningen om innebörden av barnkonventionen bör intensifieras och ingå som ett obligatoriskt moment i alla utbildningar av personer som arbetar med barn- och ungdomsfrågor. Lärarhögskolan konstaterar att i dess pågående revidering av utbildningsplanerna finns anledning att uppmärksamma detta. Högskolan menar också att fortbildning för alla yrkesgrupper som arbetar med barn, liksom för dem som beslutar i barnfrågor bör genomföras.

Skälen för regeringens bedömning: Betydande insatser har gjorts när det gäller att informera om barnkonventionen. Medel har i olika omgångar anslagits från Allmänna arvsfonden för att sprida kunskap om konventionen. Under perioden 1990–1993 avsatte regeringen 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för att ge frivilligorganisationer möjlighet att sprida kunskap om barnkonventionens bestämmelser och principer. Regeringen fattade år 1996 beslut om ytterligare en stor satsning på information om barnkonventionen. Under en tvåårsperiod får sammanlagt 20 miljoner kronor från Allmänna arvsfonden användas av olika frivilligorganisationer för projekt som ökar kunskaperna om barnkonventionen bland förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting. Pengarna fördelas till olika frivilligorganisationer, som sedan i sin tur erbjuder bl.a. kurser och annat utbildningsmaterial till personalkategorier som arbetar med barn.

Även om frivilligorganisationerna i allmänhet gjort bra insatser räcker i längden inte detta arbete för att systematiskt nå ut till berörda personalgrupper och barn. Barnkonventionen måste beaktas i den ordinarie grundutbildningen och fortbildningen. Som Lärarhögskolan i Stockholm påpekar bör barnkonventionen ingå som ett obligatoriskt moment i alla utbildningar av personer som skall arbeta med barn. I direktiven för lärarutbildningsutredningen har frågan uppmärksamats.

Universitet och högskolor ansvarar själva för innehållet i utbildningarna. Regeringen avser dock att göra en översyn av utbildningarna för de yrkesgrupper som kommer att arbeta med barn, för att följa upp kunskapsförmedlingen om barnkonventionen. Regeringen förutsätter därutöver att de utbildningsanordnare som ger utbildningar för relevanta yr-

4.2 Fortbildning om barnkonventionen

Regeringens bedömning: Barnombudsmannen bör få i uppdrag att utarbeta program för fortbildning av redan verksam personal som arbetar med barn. På det statliga området bör ombudsmannen arbeta tillsammans med Arbetsgivarverket. För detta ändamål bör Barnombudsmannen tillföras 1,5 miljon kronor i budgetpropositionen för år 1999.

Barnombudsmannen bör vidare få i uppdrag att, i samråd med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, ta fram material och göra grundläggande utbildningsinsatser för att få i gång fortbildning om barnkonventionen i kommuner och landsting. För detta ändamål bör Barnombudsmannen tillföras 1,5 miljon kronor i budgetpropositionen för år 1999.

Kommitténs förslag: Regeringen bör ta initiativ till utbildning av personal inom rättsväsendet. Det är inte i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen, att ansvaret för att olika personalkategorier får erforderlig kunskap har kommit att bli en fråga om intresse hos enskilda utbildningsanordnare. Staten är ansvarig för att personal som arbetar med barn får erforderlig fortbildning om barnkonventionen.

Remissinstanserna: Instämmer i allmänhet i kommitténs förslag. *Tjänstemännens centralorganisation* menar att staten bör avsätta särskilda medel för utbildningsinsatserna till de berörda yrkesgrupperna.

Skälen för regeringens bedömning: Insatser när det gäller grundutbildningen måste kompletteras med fortbildning av den personal som nu arbetar med barn. Staten är som arbetsgivare ansvarig för fortbildningen till statligt anställd personal. Det är viktigt att staten föregår med gott exempel och lägger ned ansträngningar på detta fortbildningsarbete. För att möjliggöra en ordentlig satsning ställs 1,5 miljon kronor till Barnombudsmannens förfogande för arbete inom området. Arbetet bör ske i samråd med Arbetsgivarverket.

Barnkommittén pekar på vikten av att denna fortbildning når de yrkesgrupper inom rättsväsendet som kommer i kontakt med barn. Domstolsverket pekar på att så sker redan i dag. Regeringen delar kommitténs bedömning att det är viktigt att dessa yrkesgrupper har kunskaper om barnkonventionen och att de har ett barnperspektiv i sitt arbete. Regeringen förutsätter att Domstolsverket ägnar frågan uppmärksamhet.

Landsting och kommuner har som arbetsgivare fortbildningsansvaret för sin personal. Det finns dock anledning för staten att erbjuda kommunsektorn hjälp med dessa insatser, dels genom att ta fram lämpligt kursmaterial, dels genom att hjälpa till att utbilda utbildare, det vill säga personer som kan fungera som stöd för utbildningsverksamheten i respektive landsting och kommun. Också på detta område bör Barnom-

budsmannen vara ansvarig för utbildningskampanjens utformning. Arbetet bör ske i samråd med Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. Regeringen avser att ställa 1,5 miljon kronor till Barnombudsmannens förfogande för att genomföra denna del av fortbildningsarbetet.

4.3 Barnplaner m.m. för att bevaka barns och ungdomars intressen vid beslutsfattande i landsting och kommuner

Regeringens bedömning: Kommuner och landsting bör bygga upp system för att bevaka att barns och ungdomars intressen finns med i beslutsprocessen. Inriktningen på verksamheten bör utgå från barnkonventionen. Barn- och ungdomsplaner är ett sätt att beskriva den långsiktiga inriktningen av barn- och ungdomspolitik. Barnbilagor till budgeten är en annan metod som används för att sammanfatta den aktuella politiken ur ett barnperspektiv. Barnkonsekvensanalyser och checklistor är metoder för att se till att medvetenheten om barn och ungdomar hålls uppe vid enskilda beslut. Analyser före beslut måste följas upp med utvärdering av resultatet efter vidtagna åtgärder.

Utvecklingen av barnplanerna bör ske efter lokala behov. Någon lagstiftning bör inte nu införas.

Barnombudsmannen har en viktig pådrivande och stödjande roll för kommuner och landsting när det gäller att förverkliga barnkonventionen. I den ingår att sprida goda exempel när det gäller barnplaner av olika slag, barnkonsekvensanalyser och utvärderingsmodeller. Barnombudsmannen bör också utveckla modeller för detta planarbete. För detta arbete bör Barnombudsmannen tillföras 1 miljon kronor i budgetpropositionen för år 1999.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att varje kommun i Sverige före utgången av 1998 skall ha upprättat en kommunal barn- och ungdomsplan. I denna skall ingå en plan för genomförande av barnkonventionen. Det skall finnas en utbildningsplan för såväl politiker som anställda inom kommunen. Planen skall vidare innehålla förslag om hur barnperspektivet skall beaktas inom alla områden inom den kommunala verksamheten som berör barn och ungdomar; det gäller såväl inom barnomsorg och skola, fritid och kultur, som i samhälls- och trafikplanering. Vidare bör det ställas krav på en plan för hur barns och ungdomars inflytande skall förstärkas. Det arbetssätt som används i Agenda 21-arbetet bör tjäna som förebild för hur barnkonventionsarbetet skall genomföras. Det är dock inte vare sig lämpligt eller praktiskt att samordna frågorna. Barnkonventionen har en betydligt vidare dimension än miljöfrågorna. För att bistå kommunerna med råd och stöd i genomförandet av barnkonventionen, bör Barnombudsmannen regelbundet samla in de kommunala handlingsplanerna för utvärdering av hur arbetet fortskrider i kommunerna. Barnombudsmannen kan i detta sammanhang också fungera som

en idébank för kommunerna. I betänkandet finns också ett antal goda exempel beskrivna.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna anser det viktigt att barnplaner och andra dokument som bygger in ett systematiskt tillvaratagande av barns intressen i beslutsprocessen, utformas i kommuner, landsting och andra organisationer som beslutar i frågor som rör barn. *Svenska Kommunförbundet* avvisar emellertid bestämt att nationella mål och strategier för genomförandet av barnkonventionen också skall kunna innehålla krav på kommunala handlingsplaner vare sig de är av allmän ungdomspolitisk karaktär eller för genomförandet av barnkonventionen. *Svenska UNICEF-kommittén* vill för sin del särskilt lyfta fram kommunernas viktiga roll i implementeringen av barnkonventionen. Kommittén uttrycker åsikten att kommunernas intresse för och kunskap om barnkonventionen hitintills varierat mycket och på det stora hela varit otillfredsställande. UNICEF-kommittén menar att utredningens förslag har potential att åstadkomma förbättringar på området. *Barnombudsmannen* vill stärka barns och ungdomars inflytande i kommuner och landsting genom lagstiftning. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att länsstyrelserna i stället för Barnombudsmannen bör få uppdraget att följa upp kommunernas handlingsplaner. Barnombudsmannen skulle kunna förlora sin funktion som spjutspets om denne fick den betungande uppgiften att som central myndighet samla och utvärdera alla kommunala handlingsplaner.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen instämmer i Barnkommitténs bedömning att de för barn och ungdomar viktigaste besluten fattas på lokal nivå. Vill man ha in ett tydligare barnperspektiv i den offentliga beslutsprocessen är det i första hand på lokal nivå förändringarna bör ske.

Det material kommittén redovisar tyder också på att en intressant utveckling pågår framförallt på kommunal nivå. Barn- och ungdomsplaner är visserligen inte någon ny företeelse, men processen förefaller ha tagit ny fart. Framförallt har barnkonventionen kommit in i bilden som en inspirerande faktor. Det betyder också att intresset delvis har förskjutits mot yngre åldersgrupper.

Barn- och ungdomsplaner är det samlade dokumentet när man vill utveckla barnperspektivet. Det är givetvis viktigt att det dokumentet är bra och välförankrat i verksamheten, och att både barn och ungdomar och politiker deltar i utarbetandet av planen. Men för att barn- och ungdomsplanen inte skall bli en skenprodukt behövs system för uppföljning av den. Barnkonsekvensanalyser eller barnchecklistor är en metod, som används av många kommuner för att koppla enskilda beslut till barn- och ungdomsplanen. I en del kommuner, bl.a. Stockholm, Hässleholm och Vetlanda, arbetar man med barnbilagor till budgeten som ett analysinstrument för att se till att barnperspektivet finns med i budgetarbetet. Verksamheterna bör också utvärderas i efterhand för att se om de riktlinjer som har slagits fast i planarbetet också förverkligats.

Arbetet med att införa ett barnperspektiv förefaller ha nått olika långt inom landstingens område. Det är angeläget att det också på detta område kommer i gång en utvecklingsprocess.

Institutioner där barn vistas kontinuerligt bör också utveckla en planeringsprocess. Det kan gälla förskola, fritidshem, skolor, vårdhem och sjukhus. Det är viktigt bl.a. för att finna former för barnens och ungdomarnas inflytande i beslutsprocessen.

Regeringen är nu inte beredd att förorda lagstiftning för att stärka barnperspektivet i den kommunala beslutsprocessen. Den utveckling som pågår är positiv och det finns anledning att förvänta att den positiva utvecklingen fortsätter. Vissa kommuner och landsting har varit sena med att komma igång med sitt utvecklingsarbete. Det är angeläget att påverka också dessa kommuner och landsting så att bevakningen av barnens och ungdomarnas intressen görs på ett systematiskt sätt. Regeringen delar Länsstyrelsens i Skaraborgs län uppfattning att länsstyrelserna kan spela en viktig roll i detta hänseende, men vill också framhålla att även sektorsmyndigheterna, bl.a. Socialstyrelsen och Skolverket är betydelsefulla. Barnombudsmannen är den myndighet som utformar direktiv för verksamheten och samordnar den.

Genom diskussioner med kommuner och landsting bör Barnombudsmannen medverka till att arbetet med barn- och ungdomsplaner kommer i gång. BO bör därvid verka för att politiker, barn och ungdomar deltar i processen med att formulera det material som skall tas fram. I det konkreta arbetet bör BO ta stöd av länsstyrelserna, som också har en viktig roll när det gäller att öka den lokala kunskapen och medvetenheten om barnkonventionen.

Barnombudsmannen bör anordna utbildningar för kommun- och landstingsrepresentanter, frivilligorganisationer, politiker, ungdomar och andra i hur barnplaner och andra instrument för att förbättra barnperspektivet kan utformas och användas. Barnombudsmannen kan också utveckla modeller för hur sådana instrument kan utformas.

Det är positivt om frivilligorganisationer och politiska partier, kommun- och landstingsförbund engagerar sig i arbetet med att barn- och ungdomsplaner kommer till stånd, så att Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen verkligen fullföljs också på lokal nivå.

För det här beskrivna arbetet med materialframtagning och utbildningsinsatser bör 1 miljon kronor avsättas till Barnombudsmannen.

4.4 Barnkonsekvensbeskrivningar m.m. för att åstadkomma ett barnperspektiv vid statligt beslutsfattande

Prop. 1997/98:182

Regeringens bedömning: På det statliga området bör också barnperspektivet systematiskt bli tydligare vid beslutsfattande. En analys av konsekvenserna för barn av beslut som fattas och som tydligt berör dem bör göras i varje enskilt fall. Detta bör gälla budgetbeslut, lagstiftning och även beslut som berör den fysiska miljön. Riksrevisionsverket i samråd med Barnombudsmannen bör få i uppdrag att utforma riktlinjer för hur sådana analyser kan göras.

I direktiven till utredningar vars förslag kan ha konsekvenser för barn bör markeras vikten av att dessa konsekvenser tydligt beskrivs. Hur detta skall gå till bör utformas individuellt i varje direktiv.

Kommitténs förslag: Det är en viktig uppgift för statsmakterna att på det nationella planet åstadkomma en samordning av politiken för genomförandet av barnkonventionen i hela samhället. Flera olika moment ingår i det arbetet.

Konsekvenserna för barn av varje tänkt åtgärd måste analyseras. Att beslutsfattare tvingas göra barnkonsekvensbeskrivningar kan leda till att det tänkta beslutet ändras till att bli bättre. Det kan också vara vägledande vid prioritering mellan olika tänkbare alternativ. För att Sverige skall leva upp till barnkonventionens intentioner är det viktigt att barnperspektivet genomsyrar och blir synligt i alla beslut och åtgärder som på något sätt berör barn och ungdomar. Det handlar om hela samhället, inte bara traditionella barnområden som skola, barnomsorg, fritid och kultur, utan även inom sådana områden som sjukvård, polis- och åklagarväsende och socialförsäkringar.

Kommittén anser vidare att barnkonventionen skall beaktas i de utredningar som tillsätts av regeringen. Därför bör det införas ett generellt ”barnkonventionsdirektiv”, liknande det jämställdhetsdirektiv som nu finns.

Remissinstanserna: Instämmer i huvudsak med kommittén. *Jämställdhetsombudsmannen* understryker vikten av att övervaka att ett barnkonventionsdirektiv verkligen efterlevs.

Skälen för regeringens bedömning: Även om flertalet beslut som berör barn fattas på den lokala nivån, berör också många statliga beslut barns och ungdomars situation. Det är därför viktigt att också beslutsfattandet på statlig nivå sker med kunskap om barnkonventionens regler och anda och med ett tydligt barnperspektiv. I regel är samma instrument som tidigare beskrivits för den kommunala nivån användbara också för statligt beslutsfattande.

Riksrevisionsverket, Barnombudsmannen och berörda sektorsmyndigheter bör vidareutveckla arbetet inom detta område.

Särskilt viktigt är det givetvis att barnperspektivet finns med i det statliga budgetarbetet.

Ett barnperspektiv bör också finnas med när statliga utredningsdirektiv utformas. Som Jämställdhetsombudsmannen påpekar är det viktigt att

direktiven också får genomslag i det verkliga arbetet och inte bara blir en död bokstav. Därför är det viktigt att barns och ungdomars intressen i utredningen behandlas separat och att det anges vad som bör uppnås när det gäller dessa i utredningen.

4.5 Barnombudsmannens roll vid genomförandet av barnkonventionen

Regeringens bedömning: Det är viktigt att det arbete som bedrivs av Barnombudsmannen och dess kansli förstärks och effektiviseras. Ombudsmannen har en viktig roll när det gäller att påbörja och samordna insatser för att genomföra barnkonventionen i Sverige och för att bevaka barns och ungdomars intresse i olika sammanhang. Verksamheten skall ses över av en särskild utredare. En central del av direktiven behandlar hur ombudsmannen skall få förutsättningar för att kunna delta i arbetet med att följa upp barn- och ungdomsfrågor i kommuner och landsting och hur samordningen med olika sektorsmyndigheter bör ordnas för att den totala uppföljningen och utvärderingen skall bli så effektiv som möjligt.

Kommitténs förslag: För att Barnombudsmannen skall bli det effektiva medel för övervakning av att barnkonventionen genomförs och efterföljs, som är önskvärt, är det viktigt att myndigheten får de verktyg som är nödvändiga skriver Barnkommittén. Det finns ingen skyldighet för myndigheter eller kommuner och landsting att lämna uppgifter till Barnombudsmannen eller att delta i överläggningar. Barnombudsmannen bör få bättre formella möjligheter att bevaka genomförandet av barnkonventionen på alla nivåer i samhället. Kommittén föreslår därför att det görs en utvärdering och översyn av Barnombudsmannens funktion och verksamhet.

Remissinstanserna: Det råder en nästan total enighet om att Barnombudsmannen har en central roll vid genomförandet av barnkonventionen i Sverige och att det är viktigt att dess möjligheter att verka förstärks. *Riksförbundet Barnens rätt i samhället – BRIS* tycker att det är nödvändigt att Barnombudsmannen får bättre formella möjligheter att bevaka genomförandet på alla nivåer i samhället. *Barnombudsmannen* välkomnar i sitt remissvar en översyn av myndighetens verksamhet. *Svenska Kommunförbundet* menar att det är varje kommuns ensak att utarbeta sina egna planeringsinstrument, och avvisar därför förslaget att Barnombudsmannens funktion stärks i detta avseende. Däremot bejakar förbundet att Barnombudsmannen framdeles kan ha en opinionsbildande roll och därmed tillgodose det behov av information och erfarenhetsutbyte som kommunerna efterfrågar.

Skälen för regeringens bedömning: Det är för regeringen väsentligt att Barnombudsmannen fungerar väl i sitt arbete med att bevaka barns och ungdomars intressen och att få barnkonventionen att bli ett levande instrument i den verksamheten. Det är angeläget att pröva om Barnom-

budsmannen som myndighet behöver stärkas när det gäller resurser och befogenheter.

Mot den bakgrunden har regeringen nyligen förordnat en särskild utredare med uppgift att se över myndighetens verksamhet och organisation. Utredarens viktigaste arbetsuppgifter är enligt direktiven;

- 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.

Arbetet skall vara avslutat vid utgången av år 1998.

4.6 Barnstatistik

Regeringens bedömning: Statistiska centralbyrån bör få i uppdrag att utarbeta en årlig barnstatistik i enlighet med det förslag centralbyrån har lämnat. För detta ändamål bör SCB tillföras 1 miljon kronor i budgetpropositionen för år 1999.

Remissinstanserna: SCB:s rapport har varit föremål för en snabbremiss hos ett begränsat antal remissinstanser. SCB:s förslag har därvid fått ett positivt gensvar. *Barnombudsmannen* menar att den nuvarande statistiken om barn uppvisar många brister och inte är tillnärmelsevis lika uttömmande som den om vuxna. BO stöder därför förslagen i SCB:s utredning om en årlig basstatistik om barn och deras familjer. *Folkhälsoinstitutet* välkomnar förslaget till basstatistik om barn och deras familjer. Förslaget behöver dock bearbetas ytterligare. Institutet anser, att de variabler som planeras ingå i barnstatistiken är relevanta, men vill betona vikten av att hälsofrågorna får ett rejält och utökat utrymme. *Socialstyrelsen* pekar på att det skulle ha varit önskvärt med en genomgång och analys av all barnstatistik för att finna brister och ytterligare behov av barnstatistik.

Skälen för regeringens bedömning: I november 1997 gav regeringen i uppdrag till Statistiska centralbyrån (SCB) att utarbeta ett förslag till basstatistik om barn och deras familjer. I mars i år överlämnade SCB

rapporten Årlig barnstatistik – ett förslag till basstatistik om barn och deras familjer.

Årlig barnstatistik föreslås omfatta familjernas sammansättning, föräldrarnas sysselsättning, barntillsyn, föräldraledighet och familjeekonomi. Därutöver skall ingå uppgifter om barnpopulationens storlek och årliga förändringar.

Barnstatistik föreslås publiceras årligen i en bok av typen statistiskt meddelande med en eller ett par korta artiklar kring något eller några ämnesområden, med tabeller enligt förslaget i SCB:s rapport.

Huvuddelen av de föreslagna tabellerna avser förhållandena i hela riket för flickor och pojkar i olika åldrar, med fördelning på familjetyp och ibland med särredovisning av barn med utländsk bakgrund eller med fördelning på socioekonomisk grupp. För regional redovisning och redovisning på kommunal nivå föreslås att sammanfattande mått ges i kommundatabeller där kommunerna också grupperas i kommuntyp. Ett större material skall därutöver kunna beställas för enskilda kommuner.

Den årliga kostnaden beräknar SCB till 950 000 kronor för barnstatistikfunktionen med framställning och publicering av årlig barnstatistik. Första året krävs därutöver en investering i grundläggande systemering för vilket kostnaderna har beräknats till 100 000 kronor.

För att kunna genomföra en bra barnpolitik behövs det kunskaper om barnens situation. Den rapport SCB presenterat berör de mest grundläggande fakta om barnens situation bl.a. sådana som gäller deras familjesituation. Enligt regeringens bedömning är det viktigt att denna basstatistik utvecklas och förbättras. SCB:s rapport ger ett bra underlag för det fortsatta arbetet inom området. Regeringen avser därför att ställa 1 miljon kronor till SCB:s förfogande för ifrågavarande arbete.

Arbetet med att förbättra kvaliteten i övrig statistik som rör barn behöver också föras vidare, liksom arbetet med att täcka de kunskapsluckor remissinstanser pekat på. Dessa frågor kommer att bli föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet. Den nytillsatta utredningen med uppgift att se över Barnombudsmannens verksamhet och organisation skall enligt sina direktiv bl.a. mot bakgrund av SCB:s rapport pröva Barnombudsmannens framtida roll vid utformningen av statistiken om barn och ungdomar upp till 18 år.

4.7 Frågan om samordning inom Regeringskansliet

Regeringens bedömning: Hur Regeringskansliets inre organisation skall utformas bestäms av regeringen själv. Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet är den att Socialdepartementet har ansvar för lagstiftningen när det gäller flertalet av de frågor som berör barn och unga, med undantag av förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Inom Socialdepartementet kommer organisationen nu att ytterligare ses över för att ännu bättre tillgodose barnperspektivet.

Kommitténs förslag: Barnkommittén har anfört att det är en brist att det inte inom Regeringskansliet finns någon enhet som har en uttalad samordningsfunktion i frågor som rör barn och barnets rätt. En samord-

ning borde bl.a. innefatta att granska lagförslag och förslag från regeringen ur ett barnperspektiv.

Remissinstanserna: *Riksförbundet Hem och Skola* skriver att förbundet länge har fört fram kravet på bättre samordning inom Regeringskansliet. *Länsrätten i Stockholms län* menar att för att statsmakterna på det nationella planet skall kunna åstadkomma en samordning av politiken för genomförandet av barnkonventionen, krävs det ett departementsövergripande samordningsansvar. Även *Läraryhögskolan i Stockholm*, *Stockholms kommun* och *Rädda Barnen* betonar vikten av samordning. Den remissinstans som uttrycker tveksamhet är *Socialstyrelsen* som pekar på att ett alltför centraliserat ansvar kan bidra till att barnfrågorna inte beaktas där de naturligt hör hemma.

Skälen för regeringens bedömning: Att Sverige har ratificerat barnkonventionen ställer naturligtvis krav på regeringen att tillse att åtagandena i konventionen efterlevs. Detta gäller såväl lagstiftningsåtgärder som andra administrativa åtgärder. Hur Regeringskansliets inre organisation skall utformas bestäms av regeringen själv. Regeringen är kollektivt ansvarig för beslut som fattas av regeringen. Regler om gemensam beredning av regeringsärenden finns i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden skall handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och därifrån beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet är den att Socialdepartementet har ansvar för lagstiftningen när det gäller flertalet av de frågor som berör barn och unga, med undantag av förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Inom Socialdepartementet har ansvaret för FN:s konvention om barnets rättigheter, ekonomiskt stöd till barnfamiljer, internationell adoptionshjälp, allmänna barnfrågor samt Barnombudsmannen lagts hos ett statsråd. Inom Socialdepartementet kommer organisationen nu att ytterligare ses över för att ännu bättre tillgodose barnperspektivet.

5 Barns och ungdomars medverkan och inflytande i samhällsplaneringen m.m.

Prop. 1997/98:182

Regeringens bedömning: Boverket bör få i uppdrag att tillsammans med Vägverket, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen och Svenska Kommunförbundet utveckla metoder för hur barns och ungdomars inflytande skall förverkligas i kommunerna i frågor som rör samhällsplanering och andra liknande frågor. I uppdraget bör även ingå att analysera frågan om lagstiftning.

När det gäller inflytande för barn och ungdomar i egenskap av brukare av olika kommunala tjänster, menar regeringen att innan någon lagändring övervägs bör de möjligheter som redan i dag är reglerade i lag användas och utvecklas. I de kommunala handlingsplanerna för genomförande av barnkonventionen som kommunerna bör utveckla, bör frågan om hur barns och ungdomars delaktighet och inflytande skall konkretiseras finnas med. Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen bör inom ramen för sina ordinarie uppdrag samverka när det gäller utvecklingen av metoder för bättre inflytande och delaktighet.

Kommitténs förslag: Barnkommittén föreslår att plan- och bygglagen och annan lagstiftning som har betydelse för samhälls- och trafikplaneringen skall ses över i syfte att stärka barnets ställning och inflytande i samhällsplaneringen. Kommittén föreslår vidare att Barnombudsmannen får i uppdrag att utveckla förslag till metoder som kan förstärka barns delaktighet i samhällsprocessen. När det gäller andra kommunala områden, där barn och ungdomar är att betrakta som brukare, har kommittén valt att inte föreslå några lagändringar, men understryker vikten av att kommunerna använder sig av de möjligheter till samråd som redan i dag ges i kommunallagen. Barnombudsmannen föreslås få i uppdrag att tillsammans med Ungdomsstyrelsen följa utvecklingen i kommunerna.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser stöder Barnkommitténs förslag om att plan- och bygglagen skall tillföras ett barnperspektiv. *Vägverket, Boverket, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Västra Götaland* samt *Stockholms läns landsting* har uttryckligen tagit ställning för kommitténs förslag. Ingen remissinstans avstyrker. *Boverket* tillstyrker kommitténs förslag att plan- och bygglagen ses över i syfte att stärka barnets ställning i samhällsplaneringen. Ett sätt att stärka barnens ställning kan vara att det i plan- och bygglagen ställs krav på att det både i underlaget för och i själva beslutet framgår på vilket sätt det tagits hänsyn till barnens intressen. Boverket hänvisar till den norska plan- och bygglagen och de särskilda riktlinjer som man i Norge har tagit fram för hur arbetet med att tillvarata barnens intressen i samhällsplaneringen kan bedrivas. Varje kommun har enligt dessa till uppgift att göra ett program som behandlar barns och ungas uppväxtvillkor. I byggnadsnämnden i varje kommun skall det finnas en person som granskar alla planer ur barnens perspektiv. Boverket pekar på att det inte bara är PBL som styr utformningen av miljöer och byggnader. Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. innehåller de krav som ställs på byggnaders inre egenskaper. Boverket hänvisar vidare till att det finns en förhållandevis

stor mängd kunskap om barn och byggd miljö och att det lilla utrymme som barnen ges i plan- och bygglagen inte står i proportion till de behov av vägledning i lagen som finns. Verket anser att det är viktigt att alla medborgare blir delaktiga i planeringsprocessen och påpekar att formellt tillåts alla i Sverige som är berörda av en plan, oavsett ålder, att lämna synpunkter vid ett plansamråd. Men eftersom barn knappast kan förväntas ta sådana initiativ på egen hand, anser Boverket att sådana vägar till ökat inflytande bör stödjas av föräldrar eller kanaliseras via skolans arbete. Boverket har tagit fram arbetshäften om samhällsplanering och byggd miljö till förskolebarn och skolungdomar. Dessa syftar till att hjälpa barnen läsa sin egen närmiljö, stadsdel och stad samt ge dem kunskap om fysisk planering, planeringsprocessen och möjligheter att påverka. *Barnombudsmannen* är positiv till kommitténs förslag att plan- och bygglagen ses över i syfte att stärka barnets ställning i samhällsplaneringen. BO poängterar vikten av barns rätt till egen medverkan och inflytande samt av att barns åsikter och behov följs upp under hela besluts-, genomförande- och utvärderingsprocessen. Skolan skulle som arena eller remissinstans kunna ha en viktig funktion. BO menar att skolan har en viktig roll som en arena för diskussion och samtal om utformningen av närsamhället. Erfarenheter från bl.a. Porsgrunn i Norge och Jönköping visar att skolan kan spela en viktig roll i den kommunala utvecklingen även i andra frågor än traditionella skolfrågor om eleverna får bli remissinstans. Några exempel på sådana frågor är bostadsplanering, trafikmiljö, kommunala skolplaner och fritidsfrågor. På detta sätt kan man få till stånd en konstruktiv dialog mellan lokala beslutsfattare och barn och unga i skolan. BO tar också fram den norska plan- och bygglagen, men varnar för att den speciellt utsedde vuxne barnrepresentanten ofta har kommit att ersätta barnens egen medverkan och möjligheter till inflytande. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att ett barnperspektiv bör införas i plan- och bygglagen för att möjliggöra en helhetssyn i samhällsplaneringen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att förändringar redan nu bör göras i kommunallagen för att ge barn och ungdomar möjlighet till inflytande. Förändringarna bör innehålla en bestämmelse om att kommunerna skall samråda med barn och unga mellan 12 och 18 år i frågor som berör dem. *Vägverket* instämmer i huvudsak med det synsätt och de förslag Barnkommittén presenterar. En del frågor bör dock förtydligas för att barnperspektivet och barns och ungdomars inflytande skall få genomslagskraft i samhälls- och trafikplaneringen. Vägverket framhåller att samhällsplaneringen är väsentlig för barnens rörlighet och trygghet. Bostäder, skolor och andra områden där barn vistas kan lokaliseras så att barnens transportbehov och möten med biltrafik minimeras. Planeringen av närområdet, hur man ordnar hus, vägar och öppna platser inom de områden där barn vistas är avgörande för deras säkerhet. Vid planering av vägar och trafik måste konsekvenserna för barnen tydliggöras. En förutsättning för att barns och ungdomars inflytande i samhälls- och trafikplaneringen skall förstärkas är att de ges nödvändiga förutsättningar för detta. I skolan bör barn och ungdomar få möjligheter att utveckla ett intresse för planeringen av närsamhället. Kunskaper om miljön ger möjlighet att påverka och förändra den. Skolbarnens arbete kan utgöra en del av kommunens planeringsunderlag. Vägverket under-

stryker vikten av att kommunerna ökar sina ansträngningar för att hitta former för barns och ungdomars deltagande i kommunala beslutsprocesser i frågor som rör deras vardag.

När det gäller inflytande och delaktighet i kommunerna i övrigt stöder flertalet remissinstanser kommitténs bedömning och avvisar ytterligare lagstiftning. *Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholm, Riksförbundet BRIS och Riksföreningen för barnsjuksköterskor* anser att frågan om en ändring av kommunallagen bör övervägas omgående. *Svenska Kommunförbundet* och *Gnosjö kommun* menar båda att de flesta kommuner redan i dag arbetar med att hitta metoder för att stärka barns och ungdomars inflytande och delaktighet och att en detaljreglering i lag skulle kunna få till följd att utvecklingen skulle komma att hämmas.

Skälen för regeringens bedömning: I barnkonventionen finns två grundläggande bestämmelser som gäller i alla sammanhang när beslut skall fattas som rör barn. Det är dels principen om barnets bästa som skall beaktas ”vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ...”. Det är också principen om barnets rätt att ”bilda egna åsikter och rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet”. FN-kommittén har uttalat att bestämmelserna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals gäller alla frågor som rör barn. Således inte bara de områden som är direkt inriktade på det enskilda barnet, såsom skola, socialtjänst, vårdnad och liknande frågor, utan även sådant som samhällsplanering, bostadsbyggande och trafikfrågor.

Det grundläggande syftet med plan- och bygglagens bestämmelser är att ”främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer” (1 kap. 1 §). Bestämmelserna i 2 kap. tar i flera avseenden sikte på frågor som rör barns livsmiljö eller barns intressen och rättigheter. Således stadgas bl.a. att planläggning skall främja en från social synpunkt god livsmiljö, att bebyggelsen skall lokaliseras med hänsyn till boendes och övrigas hälsa, att bebyggelsemiljön skall utformas med hänsyn till behovet av parker och grönområden, skydd mot trafikolyckor och en god trafikmiljö samt att det inom sammanhållen bebyggelse skall finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse och möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice.

Plan- och bygglagens förfaranderegler vilar på principen om medborgarinflytande och människors delaktighet i samhällsutvecklingen. Bestämmelserna ställer bl.a. krav på samråd med hyresgäster och boende som berörs samt med sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av planförslag. Kraven på medborgarinflytande stärktes genom ändringar i lagstiftningen år 1996. Bestämmelserna ger *alla* grupper av medborgare, oavsett ålder, rätt till delaktighet i planeringsprocessen.

Det saknas visserligen bestämmelser som direkt tillförsäkrar att barns och ungdomars åsikter och intressen beaktas i kommunernas planarbete. Regeringen menar dock att barn och ungdomar inryms i de grupper som räknas upp. Det ankommer därför på de enskilda kommunerna att se till att barn och ungdomar involveras i planprocesser och andra beslutspro-

cesser. Både i Barnkommitténs betänkande och i remissyttrandena redovisas exempel på hur detta kan ske, bl.a. genom skolorna, ungdomsråd i bostadsområden eller stadsdelar eller andra sätt. Det måste varje kommun avgöra utifrån frågans beskaffenhet. Som regeringen har påpekat på andra ställen i denna proposition, ligger ett stort ansvar på de enskilda kommunerna att förverkliga barnkonventionen. Men staten har ett övergripande ansvar att vidta de åtgärder som kan krävas och att se till att barnkonventionen efterlevs såväl centralt som regionalt och lokalt. Såsom framförs av Boverket finns det både i Sverige och utomlands goda kunskaper och intressanta erfarenheter om barn och byggd miljö, samtidigt som behovet av vägledning för kommunernas planering är stort. Regeringen avser därför att ge Boverket i uppdrag att i samråd med Vägverket, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen och Svenska Kommunförbundet utveckla metoder för hur barns och ungdomars inflytande skall förverkligas i kommunerna i frågor som rör samhälls- och trafikplanering. I uppdraget bör också ingå att analysera behovet av lagstiftningsåtgärder. Som jämförelse kan nämnas att Norge har bestämmelser i sin plan- och bygglag som skall tillförsäkra att barnperspektivet tillvaratas i planprocessen.

Inflytande och delaktighet för barn och ungdomar som brukare

Det finns i dag inga formella hinder för kommunerna att utveckla metoder som gör det möjligt för barn och ungdomar att komma till tals i de situationer där de är att betrakta som brukare av olika kommunala tjänster. I kommunallagen (1991:900) finns en bestämmelse om att nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster (6 kap. 8 §). I förarbetena till den bestämmelsen uttalade föredragande statsråd bl.a. att det är betydelsefullt att t.ex. elever, föräldrar och vårdtagare får ökade möjligheter till medverkan i och ansvar för den kommunala verksamheten. För att barnen skall utvecklas till medvetna samhällsmedborgare måste de få vara med och ta ansvar redan i skolan. Med brukare avses personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång period. Det gäller i första hand eleverna i skolan, föräldrarna till barn i skolan och på daghemmen, de äldre och handikappade på ålderdomshem, sjukhem och i servicebostäder samt i den öppna vården (prop. 1986/87:91).

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, påverkas lätt av andra, saknar förmåga att se konsekvenser i framtiden etc. Dessa attityder låser fast barn och ungdomar i en passiv roll. Denna passivisering av barn och ungdomar är ett av de hinder som finns för att förstärka barns och ungdomars inflytande i kommunerna. Mycket talar dock för att attityderna börjar förändras och att det finns ett ökat intresse hos politiker och tjänstemän. Den långa rad av utredningar som har lagt fram förslag i samma riktning, att på olika sätt hitta metoder för att öka inflytandet för barn och ungdomar samt mängden av demokratiprojekt, försök med ungdomsråd, försök med elev- och föräldramajoritet i skolors styrelse m.m. talar för att en förändring är

på gång. Men attityder förändras inte över en natt utan det är en process som tar tid och som måste få ta tid eftersom attityder är något mer grundläggande hos människor än åsikter som kan förändras på kort tid.

Förverkligandet av barnkonventionen är en process och i många avseenden är det processen som är betydelsefull. Frågan är om processen kan påskyndas genom enbart lagstiftning eller om även andra åtgärder måste till. Det har visat sig på skolans område att attityder till inflytandefrågor inte förändras nämnvärt genom lagstiftning. Det finns också en risk för att ytterligare lagstiftningsåtgärder endast skapar en skendemokratisk struktur. Om nämnderna nu skulle tvingas till samråd innan man har hittat former för ett genuint och verkligt samråd är risken stor för att det enda som åstadkoms är formella samrådsförfaranden utan någon verklig mening. En sådan effekt skulle riskera att skada barns och ungdomars förtroende för demokratiska processer. Däremot är det av stor vikt att den process som pågår för att stärka barns och ungdomars inflytande stimuleras och att de möjligheter som redan finns tas tillvara av nämnderna. De kommunala handlingsplanerna för genomförande av barnkonventionen bör ha som genomgående tema hur delaktigheten och inflytandet för barn och ungdomar skall förverkligas i de olika kommunala nämnderna och styrelserna.

Den uppgift som Ungdomsstyrelsen har att kontinuerligt följa kommunernas ungdomspolitiska arbete och att stödja utvecklingen av verksamheter som syftar till ökat inflytande i lokalsamhället är betydelsefullt. Barnombudsmannens särskilda uppdrag att bevaka barns rättigheter enligt barnkonventionen är ett viktigt komplement till detta arbete.

Ungdomsstyrelsen har i sitt remissvar påpekat att det är både naturligt och önskvärt att se till möjligheterna och behoven att samordna uppdragen till de båda myndigheterna. Regeringen förutsätter att de båda myndigheterna inom ramen för sina ordinarie uppdrag utvecklar ett samarbete så att frågan om inflytande och delaktighet blir ett naturligt inslag i alla verksamheter som rör barn och ungdomar.

6 Socialtjänstfrågor

6.1 Inledning

Ett flertal av artiklarna i barnkonventionen syftar till att ge särskilt skydd åt barn mot övergrepp och utnyttjande. Detta skydd innefattar ett slags rättigheter som är en vidareutveckling av de traditionella mänskliga rättigheterna – medborgerliga och politiska fri- och rättigheter eller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Det handlar om situationer där "vuxenvärlden" betar sig på ett sådant sätt att barnets integritet kränks och där barnet inte respekteras. Det grundläggande synsättet i barnkonventionen är att barn skall respekteras, att barn också är människor med rättigheter, som kommer till uttryck på så sätt att samhället åläggs skyldigheter för att skydda barn där familjens skyddsnät inte räcker till. Rätten till samhällets skydd mot utnyttjande är absolut, på samma sätt som de medborgerliga och politiska fri- och rättigheterna.

Barnkonventionen slår fast att barn skall skyddas mot alla former av missförhållanden, vanvård, skada eller våld medan de är under föräldrarnas eller annans vård. I de fall sådana situationer uppstår, får principen om familjens privatliv vika för statens intervention i syfte att tillförsäkra barnet den bästa miljön för en harmonisk utveckling.

I socialtjänstlagen (1980:620) ges grundläggande bestämmelser för samhällets skyldighet att se till att barn och ungdomar får växa upp under trygga förhållanden. Socialtjänstens olika insatser för barn och ungdom bygger på frivillig medverkan och samtycke, och skall utformas i samråd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare. Om insatser i frivillig form inte är tillräckliga eller erforderlig vård utanför hemmet inte går att genomföra med samtycke, skall länsrätten, efter ansökan från socialnämnden, besluta om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Insatser som behövs för att tillgodose barnets behov skall så långt möjligt ske i familjen. Det är till barnets bästa att vistas i och omvårdas av sin familj, men om föräldrarna agerar på ett sätt som skadar barnet eller inte har förmåga att ge barnet det skydd det har rätt till, har staten en skyldighet att utifrån principen om barnets bästa vidta åtgärder för att skydda barnet. Barnet har rätt till sina föräldrar, men föräldrarna har ingen äganderätt till barnet.

Staten har en skyldighet att sörja såväl praktiskt som ekonomiskt för de barn som tillfälligt eller permanent har berövats eller flyttats från sin familjemiljö. Det kan handla dels om situationer där föräldrarna av någon anledning skilts från barnen dels där barnet för sitt eget bästa skilts från föräldrarna. Om ett barn måste skiljas från föräldrarna bör man i första hand söka placera barnet hos någon släkting eller annan närstående innan andra alternativ söks. En placering av ett barn skall följas kontinuerligt så att den är till barnets bästa och ger planerat resultat.

Regeringens bedömning: En översyn av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) bör göras i syfte att stärka barnperspektivet i lagen så att det tydligare framgår att lagen är en skyddslag där barnets bästa är det primära.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Förslaget om en översyn av LVU mottas i huvudsak positivt av remissinstanserna. *Kammarrätten i Stockholm och Länsrätten i Stockholm* anser att lagstiftningen om omhändertagande av unga tillgodoser barnets bästa. *Socialhögskolan i Göteborg* anser att föräldrars intressen i vissa fall går före barns bästa och att en översyn av LVU därför är angelägen. *Juridiska fakultetsnämnden i Lund* påpekar att kommittén behandlat de i LVU uppställda rekvisitens tillämpning i domstol och barnets delaktighet i förfarandet i en klump. Enligt fakultetsnämnden är det en separat frågeställning när domstolen skall ingripa till skydd för barnen. Nämnden menar att de materiella kriterierna för när ett ingripande kan ske bör bli föremål för en förnyad diskussion och precisering. Att barnen inte synliggörs i utredningar och rättsliga beslut botas inte främst genom att de rättsliga rekvisiten för ingripande ändras. Genom att i lagen ytterligare betona barns rätt att komma till tals under förfarandet, bör barnets perspektiv få ökat gehör. *Länsrätten i Östergötlands län* anser att 2 § LVU inte är lika tydligt utformad som barnkonventionens artikel 19 och att det är viktigt att lagen tydligt anger när barn kan skiljas från sina föräldrar. *Socialstyrelsen och Stockholms kommun* uppmärksammar den svårighet som uppstår för socialtjänsten att följa upp ett ärende när en ansökan om vård enligt LVU inte bifallits och föräldrar avböjer bistånd. En översyn av LVU bör inkludera även denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Barnkommittén har vid sin genomgång av socialtjänstlagen och LVU funnit att lagstiftningen när det gäller att skydda barn mot våld, övergrepp, vanvård och sexuellt utnyttjande i familjen väl återspeglar intentionerna i barnkonventionen. Kommitténs genomgång av rättspraxis när det gäller vård enligt LVU ger dock anledning till eftertanke. Lagens uppbyggnad och de kriterier som uppställs för att ett ingripande skall ske, gör att tyngdpunkten i målen om omhändertagande jämligt LVU ligger mer på en utredning och beskrivning av föräldrarnas tillkortakommanden än på en analys av vad som är bäst för barnet. Detta gör att också förhandlingarna i länsrätt och kammarrätt tenderar att mer handla om föräldrarna och deras behov än om barnets behov och föräldrarnas förmåga att tillgodose barnets behov. Barnkonventionens utgångspunkt i dessa sammanhang, dvs. det enskilda barnets bästa och respekten för barnets åsikter och rättigheter framgår inte tillräckligt tydligt i LVU. Lagen bör därför ses över i dessa delar.

Ett omhändertagande enligt LVU är uppslitande för både barnet och dess föräldrar eftersom beslutet innebär ett djupt ingrepp i barnets liv och får avgörande betydelse för barnets framtid. "Ingen annan åtgärd inom socialtjänsten får så vittgående konsekvenser. Ingen annan av social-

tjänstens uppgifter uppfattas heller som så svår som denna,” skriver Socialstyrelsen i rapporten *Barnet i rättsprocessen* (SoS-rapport 1995:21).

Såväl Stockholms kommun som Socialstyrelsen behandlar i sina remissvar frågan om hur socialtjänsten skall kunna tillgodose krav på uppföljning av ett barns förhållanden i samband med att en ansökan om vård enligt LVU inte bifallits av länsrätt eller kammarrätt. Det är, enligt Stockholms kommun, ”mycket vanligt att socialtjänsten, p.g.a. att föräldrar inte accepterar föreslagna insatser, har svårigheter att skydda barn. Socialtjänstlagen är i detta avseende alltför inriktad på vuxnas rätt till självbestämmande och integritet.” Socialstyrelsen påpekar i sitt yttrande att det inte alltid är möjligt att på ett aktivt sätt följa upp barnen i en familj som har sociala problem och att detta upplevs som mycket otillfredsställande i kommunerna och inte kan anses vara till barns bästa. En kommande översyn av LVU bör även omfatta hur barnets behov av uppföljningskontakt kan tillgodoses när föräldrarna avböjer kontakt. Därvid bör klarläggas om det krävs lagändringar eller om barnets behov kan tillgodoses genom metodutveckling inom socialtjänsten.

6.3 Barnets rätt att komma till tals

Regeringens bedömning: Barnets rätt att komma till tals i domstols- och administrativa förfaranden är i stort sett tillgodosedd i berörd lagstiftning. I samband med den ovan aviserade översynen av LVU bör dock en analys göras av socialtjänstens möjligheter att låta barnet komma till tals även i situationer när vårdnadshavaren motsätter sig det.

Kommitténs bedömning: Kommittén betonar vikten av att alla som i sitt yrkesutövande har att möta barn har den kompetens som krävs för att rätt kunna förstå och värdera barnets vilja.

Remissinstanserna: De flesta av de remissinstanser som berör frågan instämmer i kommitténs uppfattning att reglerna i stort är väl avvägda. Några föreslår dock förstärkningar av barnets möjligheter att komma till tals i domstols- och administrativa förfaranden medan andra varnar för att ge barnet för stort ansvar. *Socialstyrelsen*, *Barnombudsmannen* och *Stockholms kommun* har särskilt kommenterat möjligheterna för barn att komma till tals i sociala utredningar mot föräldrarnas vilja.

Skälen för regeringens bedömning: Den andra punkten i artikel 12 tar sikte på sådana situationer då ett beslut skall fattas som rör det enskilda barnet. Det gäller såväl beslut i domstolar som administrativa beslut som fattas av olika myndigheter. Barnet skall i dessa fall särskilt beredas möjligheter att höras. Det gäller i mål och ärenden enligt föräldrabalken, enligt socialtjänstlagen och LVU och enligt namnlagen. Det gäller också när barnet har begått brott och beslut skall fattas enligt den processuella ordningen som gäller för sådana mål och ärenden.

Mot bakgrund av bestämmelserna i barnkonventionen har det gjorts en genomgång av reglerna för sådana familjerättsliga och sociala mål och ärenden i syfte att tillförsäkra barn en rätt att komma till tals. Uttryckliga

bestämmelser har införts om rätten för barn att komma till tals i vårdnads- och umgänges mål, i adoptionsärenden och i namnärenden samt i sociala mål och ärenden enligt socialtjänstlagen och LVU. I förarbetena till de nya bestämmelserna anges att syftet med dem är att skapa garantier för att barn får komma till tals i mål och ärenden i domstolar och andra myndigheter (prop. 1994/95:224, bet. 1995/96:LU2, rskr. 1995/96:35).

Att barn verkligen får komma till tals och att de blir synliga i sociala utredningar är av grundläggande betydelse för att barnets bästa skall kunna beaktas i mål och ärenden enligt föräldrabalken, socialtjänstlagen och LVU. Socialtjänsten har under många år fått allvarlig kritik för bristande barnperspektiv i sina utredningar. Det har satsats mycket på att förbättra kunskaperna om barn inom socialtjänsten under senare år och den tveksamhet som många socialsekreterare har haft mot att tala med barn har minskat betydligt. Det pågår utvecklingsarbete när det gäller att skapa metoder för att tala med barn. Enligt uppgifter från såväl Socialstyrelsen som länsstyrelserna har kvaliteten på barnavårdsutredningarna förbättrats och barnen har blivit mer synliga i utredningarna, även om det fortfarande krävs insatser för att öka kvaliteten. Regeringen anser att det är av största vikt att denna utveckling fortsätter och att det skapas förutsättningar för att barn alltid kan komma till tals i samband med en utredning inom socialtjänsten.

Regeringen instämmer i Barnkommitténs bedömning att det i stort sett finns en tillfredsställande ordning i svensk lagstiftning för att barn skall kunna komma till tals i familjerättsmål och socialmål. De påpekanden som Socialstyrelsen, Barnombudsmannen och Stockholms kommun gör gällande i de fall där föräldrar motsätter sig att barnet hörs i en utredning inom socialtjänsten är dock viktiga. Socialstyrelsen påpekar att det bör klargöras hur socialtjänsten skall förfara om en förälder nekar socialsekreterare att träffa barnet i samband med en utredning av barnets förhållanden för att klarlägga barnets syn på sin situation, och förhållandena inte är sådana att LVU är tillämplig. Frågan om hörande av barn i de fall barnets vårdnadshavare motsätter sig det bör övervägas i samband med den översyn av LVU som regeringen avser att göra (se avsnitt 6.2).

6.4 Långvarig familjehemsvård

Regeringens bedömning: Möjligheterna att skapa en modell för varaktiga familjehemsplaceringar med utgångspunkt i barnets behov av kontinuitet och kontakt med sina biologiska föräldrar bör utredas i anslutning till en översyn av LVU.

Kommitténs förslag: Barnets rätt i samband med familjehemsplaceringar måste stärkas. En översyn av LVU bör även avse frågan om att utforma en modell för varaktighet i de fall familjehemsplaceringar blir långvariga.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser tillstyrker uttryckligen förslaget att utreda en svensk modell för långvariga familjehemsplaceringar.

ringar. Inte någon remissinstans har uttalat några invändningar mot en sådan utredning. *Länsrätten i Stockholm* som tillstyrker förslaget, kan bekräfta att erfarenheter från mål om upphörande av vård enligt LVU, ger anledning till ifrågasättande av lagstiftningen i förhållande till barnkonventionens krav. Det framstår många gånger som en brist att inte barnets bästa uttryckligen skall vägas in. Ett flyttningsförbud som skall omprövas var tredje månad ger, enligt länsrättens mening, inte den stabilitet och trygghet som barnet kan antas vara i behov av för sin utveckling. *Juridiska fakultetsnämnden i Lund* anser att översynen även bör omfatta frågan om ökad delaktighet och inflytande för barnet inför och under placeringen. *Familjevårdens centralorganisation* vill understryka vikten av förbättring vad gäller de långtidsplacerade barnens möjligheter att få en säkerställd hemvist av både juridisk och psykologisk karaktär för att få de långvariga djupa relationer som är livsviktiga för barn. Barns bästa tas inte upp vid de överväganden av vård som görs var sjätte månad enligt lag. Det är endast förhållandena för de biologiska föräldrarna som beaktas. *JO* menar att det ibland föreligger osäkerhet om hur ett beslut enligt 6 § LVU skall verkställas. *JO* påpekar att till skillnad från vad som gäller för verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken saknas här regler. *Socialstyrelsen* tillstyrker förslaget att en modell för arbetet med långvariga placeringar bör utarbetas och föreslår även att en utvärdering av effekterna av vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar genomförs i samband med en sådan översyn.

Skälen för regeringens bedömning: Socialstyrelsen hade under åren 1993 och 1994 regeringens uppdrag att utveckla och stärka familjehemsvården för barn och unga. Bakgrunden till uppdraget var den kritik som flera kartläggningar och rapporter framfört angående kommunernas sätt att sköta vården av barn och unga i familjehem. En del av uppdraget gällde också frågan om vårdnadsöverflyttningar enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken.

I rapporten *Ovisshetens barn* (SoS-rapport 1995:8) konstateras att barn som är placerade under lång tid i familjehem utgör en relativt stor del av det totala antalet barn i familjehemsvård. Vartannat barn i familjehem har varit i hemmet mer än tre år, vart tredje fem år eller mer. Sannolikheten för en återförening mellan barn och föräldrar minskar drastiskt om barnet inte flyttat från familjehemmet inom de första åren. Det är framförallt föräldrarnas vilja och förmåga att själva ta hand om sitt barn, som avgör om familjehemsvården skall fortsätta. Frågan om barnets fortsatta boende kopplas inte vid någon tidpunkt loss från frågan om föräldrarnas rehabilitering och bedöms inte heller helt fristående från föräldrarnas situation.

Forskare som studerat barn i långvarig familjehemsvård har, enligt rapporten, konstaterat att om barn växer upp i osäkerhet om sin tillhörighet och framtid hotas deras utveckling till harmoniska och välfungerande vuxna. I många länder har detta problem lösts genom lagstiftning som gör att myndigheterna efter ett visst antal år måste ta ställning till barnets boende under hela uppväxten.

Inom svensk familjehemsvård finns av tradition en medvetenhet om de biologiska föräldrarnas betydelse för det familjehemsplacerade barnet och tanken på en framtida återförening är stark. I rapporten diskuteras förutsättningarna för en ny modell för varaktighet i familjehemsvården.

En sådan modell skulle kunna innebära en möjlighet att flytta vårdsnaden till familjehemsföräldrarna för barn i de fall det är möjligt och lämpligt, att göra tydliga planer för varaktig familjehemsvård enligt socialtjänstlagen och eventuellt även att fatta beslut om långvarig vård enligt LVU. Det sistnämnda alternativet skulle innebära att LVU delvis skulle få ett annat innehåll vilket kräver ytterligare utredning.

Mot bakgrund av det resonemang som förs av Barnkommittén och som också får stöd av Barnpsykiatrikommittén i dess betänkande *Det gäller livet* (SOU 1998:31) avser regeringen att i enlighet med Barnkommitténs förslag låta se över LVU i syfte att stärka barnperspektivet och samtidigt utreda möjligheterna att utforma en modell för varaktighet i de fall familjehemsplaceringar blir långvariga. Syftet med en sådan utredning skall vara att minska osäkerheten i de långvarigt placerade barnens situation. Avsikten är dock inte att förändra den grundläggande principen för omhändertagande av barn, dvs. att strävan skall vara att barnet om möjligt skall återförenas med sina biologiska föräldrar.

6.5 Barnmisshandel

Regeringens bedömning: Mot bakgrund av att anmälda fall av barnmisshandel tenderar att öka bör det tillsättas en parlamentarisk utredning angående barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor. I syfte att öka medvetenheten om barnmisshandel bör utredningen arbeta aktivt och utåtriktat med att sprida information och anordna seminarier. För dessa utåtriktade insatser bör avsättas 3 miljoner kronor i budgetpropositionen för år 1999.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att följa utvecklingen av barnmisshandeln och föreslå erforderliga åtgärder.

Remissinstanserna: Förslaget stöds uttryckligen av *Statens institutionsstyrelse*, *Botkyrka kommun*, *Stockholms kommun* och *Rädda Barnen*. *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)* påpekar att utvecklingen av det faktiska antalet fall av barnmisshandel är svår att uttala sig om. Det ökade antalet polisanmälda fall av barnmisshandel kan lika väl innebära att mörkertalet minskat genom att anmälningsbenägenheten har ökat som att den faktiska brottsligheten ökat. Enligt BRÅ:s uppfattning torde det vara angeläget att söka mer kunskap om den faktiska utvecklingen av barnmisshandel i Sverige. *Socialstyrelsen* anser att det är angeläget att följa upp och analysera ärenden där barn misshandlas för att förbättra kunskaperna om vilka faktorer som ligger bakom våldet. Det saknas, enligt Socialstyrelsen, i dag även en samlad kunskap om barnmisshandel. Styrelsen planerar därför att under kommande treårsperiod sammanställa ett sådant material.

Skälen för regeringens bedömning: Frågor om barnmisshandel och andra övergrepp mot barn har under en längre tid varit föremål för uppmärksamhet. Frågan har också behandlats i olika uppdrag och utredningar. Bland annat har ett antal riksdagsmotioner berört ämnet. Soci-

alutskottet har i betänkandet 1996/97:SoU8 Barnfrågor uttalat att det är angeläget att få en mer utförlig och genomlyst bild av hur barn lever dels för att lyfta fram omständigheter som kan ge barn sämre chanser i livet, dels för att ta fram åtgärder för att hejda en ogynnsam utveckling hos barn. Utskottet framhåller vikten av att de kunskaper och erfarenheter som har framkommit i tidigare utredningar och rapporter tas tillvara och beaktas av personal inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan, barnomsorgen osv. i arbetet med barn. Även i Socialutskottets betänkande 1997/98:SoU13 uppmärksammas frågor om barnmisshandel och andra övergrepp mot barn. Enligt regeringens bedömning är det angeläget att nu göra en mer omfattande genomgång av problematiken. De olika punktinsatser som genomförts har bidragit till att ge en bild av situationen i dag, men bilden behöver kompletteras och analysen fördjupas.

Brottsstatistiken visar att antalet anmälda fall av misshandel mot barn under 15 år har ökat sedan 1980-talet. Det är dock inte klarlagt vad som ligger bakom de ökade siffrorna i statistiken. Är det så att fler barn blir slagna i hemmet i dag eller är det barns våld mot varandra som ökar? Det kan röra sig om att personal i skola och förskola som möter barn har blivit mer uppmärksamma på våldsproblematiken och att många skolor i dag har handlingsprogram för hur de skall handskas med våld i skolmiljön. En sådan ökad medvetenhet kan innebära att våld mellan elever under skoltid blir anmält till polisen.

Personalen kan också i högre grad vara medveten om sin skyldighet att till socialtjänsten anmäla misstanke om att barn behöver samhällets skydd. Personalens medvetenhet om hur våld under uppväxttiden påverkar barns utveckling har sannolikt ökat. Det finns ett mörkertal när det gäller barnmisshandel. Vi vet dock att misshandel av barn ofta sker i det fördolda och därför inte uppmärksammas som det borde. Det krävs således en fördjupad och förbättrad analys av de tillgängliga uppgifterna.

BRÅ påpekar i sitt remissvar att det är angeläget att förtydliga den information som kan utläsas av den officiella statistiken. Att följa den statistiska utvecklingen av barnmisshandel ryms inom ramen för BRÅ:s ordinarie verksamhet. Enligt BRÅ:s uppfattning, som sammanfaller med regeringens, är det angeläget att söka mer kunskap om den faktiska utvecklingen av barnmisshandel i Sverige dels genom sammanställningar av olika typer av statistik, dels genom en deskriptiv undersökning av de polisanmälda fallen. Socialstyrelsen har lämnat liknande synpunkter och anser att det behövs metodutveckling för att få fram uppgifter om det faktiska antalet barn som misshandlas och vad ökningen av anmälda ärenden beror på. Styrelsen anser att det är oroväckande att antalet polisanmälda ärenden har ökat. Därför måste ärenden där barn misshandlas följas upp och analyseras för att förbättra kunskapen om vilka faktorer som ligger bakom våldet. Regeringen instämmer i den bedömning som Socialstyrelsen gör. Socialstyrelsen planerar att under kommande treårsperiod sammanställa ett material som kan ge en mer samlad kunskap om barnmisshandel i Sverige.

Mot bakgrund av det som redovisats ovan avser regeringen att tillsätta en parlamentarisk utredning som får i uppdrag att analysera utvecklingen av barnmisshandel och att föreslå åtgärder mot den. Eftersom mycket arbete gjorts, pågår och planeras gällande barnmisshandel är det viktigt

att erfarenheter därifrån tas tillvara i utredningsarbetet och att samverkan sker framförallt med Socialstyrelsen, BRÅ och Barnombudsmannen, som är de myndigheter som redan arbetar med frågor om barnmisshandel. Även länsstyrelserna har erfarenheter inom området vilka bör användas i sammanhanget.

Flera frivilligorganisationer har i många år arbetat aktivt när det gäller frågor om barnmisshandel och andra övergrepp som begås mot barn och har värdefulla erfarenheter av problemområdet som måste tas till vara i utredningen.

Utredningsuppdraget bör också innefatta att tydligt klargöra vad som menas med begreppet barnmisshandel, en kartläggning av de familjer och situationer där det förekommer våld mot barn, samt en analys av vilka resurser som finns hos de myndigheter som har till uppgift att skydda, utreda och behandla barn, deras anhöriga och förövarna och vad som kan krävas för att utveckla detta arbete. Det är även angeläget att följa utvecklingen och göra jämförelser med andra länder vad gäller arbetet med barnmisshandel.

Utredningen skall arbeta aktivt och utåtriktat med att sprida information och anordna seminarier bl.a. i syfte att öka medvetenheten hos allmänheten och dem som arbetar med barn och ha möjlighet att ta initiativ till nödvändigt utvecklingsarbete inom berörda verksamheter t.ex. gällande utredningar och behandlingsarbete. Regeringen kommer att avsätta 3 miljoner kronor till dessa utåtriktade insatser.

6.6 Alkohol, narkotika och doping

Regeringens bedömning: Stat och kommun bör prioritera insatser riktade mot ungdomar för att påverka deras liberalare inställning till droger. Särskild vikt bör läggas vid att förstärka ungdomars motstånd mot narkotika. Kommunerna bör stödja ungdomars egna initiativ och idéer inom området. Idrottsrörelsens roll och ansvar bör betonas.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Staten är, enligt barnkonventionens artikel 33, skyldig att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barn mot narkotika. Artikeln ger också anvisningar om vilka metoder som skall användas för att förebygga narkotikamissbruk; ”lagstiftningsåtgärder, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte”. Det görs ingen rangordning mellan dessa olika åtgärder, utan alla framhålls som lika viktiga. Svensk alkohol- och narkotikapolitik bygger på förebyggande informationsinsatser, kontrollåtgärder och sociala insatser.

Ungdomars användande av narkotika och alkohol har ett nära samband. Ända sedan mitten av 1960-talet, då spridningen av narkotika i Sverige började på allvar, har missbruk av narkotika och alkohol följts åt. Regeringen ser allvarigt på att ungdomar i dag är mer nyfikna på och

mindre avståndstagande till narkotika än tidigare samtidigt som de också är mer benägna att pröva narkotika

För att stärka samordningen i det alkohol- och drogförebyggande arbetet har regeringen samlat en nationell ledningsgrupp. Nationella ledningsgruppen prioriterar långsiktigt förebyggande arbete riktat mot ungdomar. En ungdomsreferensgrupp är knuten till ledningsgruppen.

Regeringen har tagit initiativ till en kommitté för samverkan angående information kring alkohol. I kommittén, OAS – Oberoende alkohol-samarbete, ingår branschorganisationer, försäkringsbolag och berörda myndigheter. OAS arbetar med olika informations- och opinionsinsatser. OAS första projekt rör den olagliga handeln med hembränd och smugglad sprit, som i många fall riktar sig till ungdomar.

Den ökade tillgängligheten på s.k. partydroger – syntetiska droger såsom ecstasy, LSD och amfetamin – ställer krav på nya metoder i det förebyggande arbetet. En del av dessa droger finns att köpa på postorder och via Internet. På Internet finns också recept på hur man framställer vissa typer av droger, tips på hur man odlar cannabis och adresser till affärer och organisationer där man kan köpa narkotika. Det är därför betydelsefullt att de informationsinsatser som görs anpassas till dessa nya förutsättningar.

Nationella ledningsgruppen har startat ett projekt som skall skapa ett alkohol- och narkotikapolitiskt forum på Internet. Det riktar sig till yngre tonåringar med såväl fakta som debatt, värderingsövningar etc. Det är tänkt att användas i skolan, antingen av eleverna ensamma eller under lärares ledning. Ett avsnitt riktar sig till föräldrar. Webbsidan skall vara färdig att användas vid skolstarten hösten 1998.

Regeringen ser allvarligt på ungdomars ändrade drogvanor och inställning till alkohol. Samtidigt har inträdet i EU inneburit att det har blivit svårare att upprätthålla våra traditionella alkoholpolitiska instrument för att hålla tillbaka alkoholkonsumtionen. Åtgärder som begränsar tillgängligheten på alkohol är med andra ord synnerligen viktiga i ett barn- och ungdomsperspektiv.

Det är viktigt att det runt om i skolorna förs en levande diskussion om alkohol- och narkotikafrågor, i syfte att stärka elevernas motstånd mot alkoholpositiva och drogromantisering budskap. Särskild vikt bör läggas vid att förstärka ungdomars motstånd mot narkotika. Svenska Kommunförbundet leder därför ett projekt i 25 kommuner som går under namnet "Motståndskraft". Projektet har initierats av Nationella ledningsgruppen. I projektet skall ungdomar engageras för att stödja yngre kamrater i valet av en drogfri livsstil.

Information och påverkan är en sida av det generellt inriktade drogförebyggande arbetet för ungdomar. Erbjudande av alternativa sysselsättningar i drogfria miljöer är en annan. Fritidsgårdar, ungdomsgårdar och drogfria arrangemang spelar här en viktig roll. Regeringen vill också framhålla betydelsen av att kommunerna stödjer ungdomars egna initiativ och idéer inom det här området.

För att engagera ungdomar i kampen mot droger arrangerade ungdomsreferensgruppen i maj 1998 en konferens om ungdomar och droger. Under konferensen, "Resource – en möjlighet till medvetenhet", hade

Regeringen vill i detta sammanhang betona idrottsrörelsens roll i det förebyggande arbetet. Idrott främjar en positiv utveckling, eller kan åtminstone förhindra en negativ utveckling. Idrottsrörelsen har också ett ansvar när det gäller doping. Den samlade idrottsrörelsen bör motverka doping och andra avarter av idrott som kan skada barns och ungdomars hälsa. Missbruket av dopingmedel måste ses i ett större sammanhang. Frågan om ungdomars värderingar och attityder till livsstils- och identitetsfrågor är i detta sammanhang viktiga. Regeringen avser i en kommande proposition om doping att göra en ändring i socialtjänstlagen (1980:620) för att förtydliga socialtjänstens ansvar mot missbruk av dopingmedel bland barn och ungdomar. Om socialtjänsten upptäcker missbruk av dopingmedel bör åtgärder vidtas.

7 Barn i behov av särskilt skydd

7.1 Barn som offer för brott

Regeringens bedömning: I den kommande översynen av bestämmelserna om sexualbrott bör brott som riktats mot barn ägnas särskild uppmärksamhet. Frågan om dubbel straffbarhet för gärningar som är begångna utomlands bör ses över.

Socialstyrelsen, som fått i uppdrag att fortlöpande följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling, bör ägna frågan om barnprostitution i Sverige särskild uppmärksamhet.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att ett barnkonventionsperspektiv skall inkluderas i en kommande översyn av brottsbalkens sexualbrottsbestämmelser samt att barnprostitutionens omfattning i Sverige bör bli föremål för kartläggning och åtgärder. Kommittén betonar att lagstiftningen tydligt måste förmedla att om ett barn deltar i en sexuell aktivitet med en vuxen så är detta helt och hållet den vuxnes ansvar. Kommittén framhåller att skyddet mot sexuellt utnyttjande inte är heltäckande när det gäller ungdomar mellan 15 och 18 år samt att sexuella övergrepp mot barn som begås utomlands bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är övervägande positiva till kommitténs bedömningar och förslag. *Statens institutionsstyrelse, Juridiska fakultetsnämnderna vid Stockholms universitet och vid Uppsala universitet, Svenska Röda Korset och Rädda Barnen* instämmer uttryckligen i kommitténs uppfattning att lagen inte ger tillräckligt skydd mot sexuellt utnyttjande av barn mellan 15 och 18 år. *Stockholms kommun* anser att regeringen bör ta initiativ till utredning och åtgärdsprogram i samarbete med kommunerna när det gäller barnprostitution. *Barnombudsmannen* hävdar att det i dag föreligger oklarheter vad gäller de rätts-

liga förutsättningarna för läkarundersökningar av barn i de fall föräldrarna inte lämnat sitt samtycke.

Skälen för regeringens bedömning: Svensk lagstiftning har under lång tid präglats av insikten att det är förödande för barns psykiska hälsa att utnyttjas sexuellt. Ett barn kan inte, på grund av sin utvecklingsnivå och sin beroendeställning, ge något samtycke i egentlig mening till sexuellt umgänge med en vuxen. Lagstiftningen måste tydligt förmedla att om ett barn deltar i en sexuell aktivitet med en vuxen är detta helt och hållet den vuxnes ansvar. Frågan om sexuellt utnyttjande av barn har under senare år diskuterats i många sammanhang, inte minst i samband med de diskussioner om barnperspektivet som förts i anledning av att barnkonventionen alltmer blir ett levande instrument i samhället. Barnkommittén har pekat på flera bestämmelser i brottsbalken där svensk lagstiftning på området inte stämmer överens med åtagandena i konventionen och där nuvarande bestämmelser inte ger tillräckligt skydd, framförallt när det gäller åldersgruppen 15 till 18 år. Regeringen har nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté som skall se över bestämmelserna om sexualbrott. I kommittédirektiven betonas de frågeställningar som Barnkommittén har lyft fram. När det gäller sexualbrott riktade mot barn och ungdomar skall översynen göras bl.a. utifrån ett barnkonventionsperspektiv.

Vid en jämförelse med många andra länder kan inte barnprostitution sägas vara ett utbrett problem i Sverige. Icke desto mindre är det allvarligt att det över huvud taget förekommer. Barnkommittén refererar till uppgifter ur Prostitutionsutredningens betänkande (SOU 1995:15) som tyder på att det förekommer prostitution bland ungdomar under 18 år. Det finns även andra signaler som ger anledning till att ta problemet på allvar. Det gäller såväl prostitution bland flickor som pojkar.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att fortlöpande följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling, sammanställa kunskap om de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå samt ge stöd till utveckling och förbättring av insatserna. Socialstyrelsen skall även följa den internationella utvecklingen i frågor som rör prostitution. Socialstyrelsen har tillförts medel för detta uppdrag som skall pågå under åren 1998–2000. Regeringen förutsätter att myndigheten inom ramen för sitt uppdrag ägnar frågan om barnprostitutionen i Sverige särskild uppmärksamhet.

En fråga som särskilt måste belysas är den där ett barn har utsatts för brott och det kan misstänkas att vårdnadshavaren eller någon denne närstående misstänks för brottet. Barnombudsmannen framhåller i sitt remissyttrande att det i dag föreligger oklarheter vad gäller de rättsliga förutsättningarna för läkarundersökningar av barn i de fall föräldrarna inte lämnar sitt samtycke vid misstanke om brott.

Frågan om vem som skall lämna sitt medgivande till åtgärder som riktar sig mot en underårig regleras i föräldrabalken. Barnets egen uppfattning skall beaktas när det är fråga om barn som har uppnått sådan ålder och mognad att deras egen vilja bör beaktas. I princip anses barn har uppnått en sådan mognad vid tolv års ålder.

Misstankar om brott mot barn är ofta svåra att utreda. Barn har inte samma möjligheter som vuxna att påtala brott och de kan ofta ha svårt att förstå att det de utsätts för är brottsligt. Detta gäller i särskilt hög grad för

misstankar om sexuella övergrepp och det gäller i än högre grad när misstankarna riktar sig mot en förälder eller mot någon annan som står barnet och familjen nära. I de sistnämnda fallen kan också vissa rättsliga problem uppstå. Det gäller bl.a. frågan om hur en förundersökning skall genomföras med underåriga, om det skulle skada utredningen att underätta vårdnadshavarna. Vem skall inställa barnet till polisförhör? Vilka förutsättningar finns för att genomföra en läkarundersökning? Den mera generella frågan om vem som i ett sådant fall skall företräda barnet uppkommer också.

Frågeställningarna visar på ett behov att kunna vidta vissa inledande utredningsåtgärder vid misstanke om brott mot barn, utan vårdnadshavarnas vetskap. Om misstankarna inte kan utredas närmare riskerar man att brott mot barn i stor utsträckning förblir outredda och inte lagförda, och att pågående övergrepp fortsätter.

Den nuvarande lagstiftningen ger inte någon lösning. Bestämmelserna om god man skulle möjligen kunna utnyttjas. De regler som gäller för utseende av god man innebär emellertid att vårdnadshavarna skall beredas tillfälle att yttra sig över en ansökan om god man. Syftet att tidigt kunna vidta vissa utredningsåtgärder utan vårdnadshavarnas vetskap kan därför inte uppnås med nu gällande regler. En lösning som utnyttjas för närvarande i vissa fall är att omhänderta barnet enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Detta är dock inte en möjlighet som kan användas i alla fall. Ett omhändertagande enligt LVU får inte beslutas i andra syften än att tillgodose barnets vårdbehov. Den socialrättsliga lagstiftningen ger således ingen generell lösning.

Ett arbete pågår inom Regeringskansliet i syfte att stärka underårigas rättssäkerhet i nu nämnda avseenden. Det finns skäl för en ordning där någon annan än vårdnadshavaren ges beslutanderätt i frågor som rör misstankar om brott mot barnet, i fall där det kan antas att barnets rätt inte tas till vara av vårdnadshavarna.

Barnkommittén har framhållit att en viktig fråga när det gäller att skydda barn mot sexuella övergrepp är samhällets ansvar för att personer som har gjort sig skyldiga till sexuella övergrepp inte skall tillåtas att arbeta med barn i fortsättningen. En särskild utredare har tillkallats av regeringen och under maj 1998 lämnat betänkandet Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg (SOU 1998:69). Utredaren föreslår bl.a. att registerkontroll bör införas av arbetssökande inom dessa verksamheter. Registerkontrollen bör enligt förslaget, förutom sexualbrott, även omfatta mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån och barnpornografibrott. Registerkontrollen är en del av den lämplighetsprövning som alltid bör äga rum innan någon anställs.

Regeringens bedömning: Det straffbara området för den som utfört eller medverkat till könsstympning utomlands bör utvidgas.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag att initiera projekt i syfte att förebygga könsstympning. Projekten bör huvudsakligen bedrivas i områden där det finns grupper från de länder där könsstympning av kvinnor och flickor är vanligt förekommande. För detta ändamål bör Socialstyrelsen tillföras 1 miljon kronor i budgetpropositionen för år 1999.

Kommitténs förslag: Könsstympning är ett så allvarligt brott att det bör undantas från principen om dubbel straffbarhet i svensk lagstiftning.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag mottas i huvudsak positivt av de instanser som yttrat sig i frågan. *Stockholms kommun* anför att problemet med könsstympning har varit föremål för utredning i Stockholm och vill därför understryka behovet av föreslagen ändring på området. *Svenska Röda Korset* ser det som en självklarhet att könsstympning undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Röda Korset finner det oacceptabelt att en person boende i Sverige kan medverka till könsstympning och undgå straff eftersom ingreppet utförts i ett annat land där könsstympning inte är straffbart. *Sveriges Kristna Råd* framför liknande synpunkter. Enligt *Svea hovrätt* bör frågan övervägas och analysera mer ingående än vad som skett i betänkandet, innan bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken ändras. *Riksföreningen för barnsjuksköterskor* framhåller att det är viktigt att förbättra hälso- och sjukvårdens kontrollsystem vad gäller könsstympning av flickor.

Skälen för regeringens bedömning: Barnkonventionen är det första bindande internationella dokument som ålägger staterna att vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barnet. Med ”traditionella sedvänjor” avses i första hand omskärelse, eller könsstympning som det svenska begreppet nu lyder, av flickor. Med ”effektiva åtgärder” avser konventionen lagstiftning som förbjuder sådana sedvänjor samt informationskampanjer som syftar till att skapa medvetenhet om sedernas negativa konsekvenser för barnets fysiska och psykiska hälsa.

Det finns ca 127 miljoner kvinnor och barn i världen som är könsstympade. Könsstympning förekommer i ett trettiotal länder, men är framförallt koncentrerad till afrikanska länder, som t.ex. Somalia, Eritrea och Etiopien där upp till 90–100 procent av flickorna är könsstympade. Könsstympning är en flertusenårig tradition där delar av kvinnans yttre könsorgan skärs bort.

Könsstympning förekommer i många kulturer, oavsett religion. Det finns inte något stöd för kvinnlig könsstympning i någon religion och den nämns varken i Koranen, Bibeln eller i andra religiösa dokument. Det är däremot inte ovanligt att könsstympning av flickor motiveras med religiösa skäl. Traditionen är mycket djupt rotad och det sociala trycket mycket hårt hos de folk som praktiserar den. En av de viktigaste orsakerna till att traditionen lever vidare är troligtvis att en könsstympad flicka anses ha ett högre värde och större möjlighet att bli gift. Äktenska-

pet anses utgöra en förutsättning för att få barn och särskilt i fattigare länder utgör barnen en trygghet och garanti för att bli försörjd på ålderdomen. Om mödrarna vill att deras döttrar skall bli gifta och få ett gott liv, och även kunna ta hand om sina föräldrar, så måste döttrarna också könsstymplas. På så vis lever traditionen vidare.

Det förekommer i huvudsak tre olika former av könsstympling: sunna, excision, infibulation, där delar av det kvinnliga könsorganet skärs bort i olika omfattning. Ingreppet genomförs någon gång mellan det att flickan är nyfödd till strax före puberteten, vanligast är mellan fem och femton års ålder. Ingreppet utförs mestadels av utbildade "barnmorskor" eller av äldre bykvinnor. Verksamheten är ofta respekterad och välbetald. Ingreppet utförs ofta utan bedövning och vanligtvis under primitiva och bristfälligt hygienska förhållanden.

Ingreppet kan medföra allvarliga fysiska och psykiska hälsoproblem med bestående komplikationer och livslångt lidande som följd.

Könsstympling av flickor är förbjuden och straffbar i Sverige. I lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse (könsstympling fr.o.m. den 1 juli 1998) av kvinnor anges i 1 § att ett ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympla eller åstadkomma andra bestående förändringar av könsorganen inte får utföras. Förbudet gäller oavsett om samtycke till ingreppet har lämnats eller inte. Även om kvinnan, eller vårdnadshavaren om det gäller ett barn, uttryckligen begär ett ingrepp av detta slag får det således inte utföras. Lagen syftar till att förhindra att kvinnlig könsstympling utförs i Sverige. Samtidigt är avsikten att markera ett avståndstagande från den kvinnosyn som bruket av könsstympling innebär. Förbudet gäller alla typer av könsstympling, från de mest omfattande till de minst ingripande, liksom försök till könsstympling. Den som bor i Sverige och medverkar till att könsstympling utförs i ett annat land kan dömas i svensk domstol om ingreppet är straffbart i det land där ingreppet utförs. Om ingreppet däremot inte är straffbart i det land där det har utförts kan ansvar inte utdömas i Sverige.

Av proposition 1981/82:172 framgår att bakgrunden till lagen är att ingrepp av detta slag är oförenliga med vår syn på individens rätt till kroppslig integritet och kvinnans rätt att bestämma över sig själv, att leva sitt liv efter egna förutsättningar och behov.

Riksdagen har nyligen beslutat om en rad åtgärder för att skärpa lagstiftningen på området (prop. 1997/98:55, 1997/98:JuU13, rskr. 1997/98:250). Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 1998. Begreppet könsstympling ersätter begreppet omskärelse i lagen. Begreppet könsstympling beskriver bättre vad ingreppet verkligen är, nämligen en stympling. Könsstympling är i flertalet fall mer eller mindre invalidiserande och syftar också till att vara det. Det är också den term som kommit till användning i internationella sammanhang. Dessutom utmönstras påföljden böter ur straffskalan med hänsyn till brottets allvar. Straffskalan skärps så att straffet för normalbrottet blir fängelse i högst fyra år. För det grova brottet skall minimistraffet vara två år. Förberedelse och stämpling till brott liksom underlåtenhet att avslöja brott som är å färde straffas också.

En grundläggande regel i vårt rättssystem är att alla människor skall vara skyddade mot kränkningar av sin kroppsliga integritet. Könsstympl-

ning är inte bara ett brott mot rätten till kroppslig integritet, det kan också sägas utgöra ett förnekande av kvinnans rätt till självständighet. Sveriges anslutning till barnkonventionen ställer särskilda krav på att staten skall vidta åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som kan skada barnets hälsa. Enligt konventionen har barnet rätt till ett fullvärdigt människoliv. Barnet har egna rättigheter och barnets rätt till integritet skall respekteras. Kvinnlig könsstympning är således en fråga som handlar om mänskliga rättigheter, barnets rättigheter och är också en hälsofråga för kvinnor och barn.

Många människor som har invandrat till och bosatt sig i ett annat land har en önskan om att någon gång återvända till hemlandet, och då är det ofta hemlandets normer som gäller igen. Det är en viktig förklaring till att man vill hålla liv i traditionen, eftersom det skulle uppdagas omedelbart den dag man återvänder till hemlandet om dottern är könsstympad eller inte. Mycket tyder på att traditionens starka kraft medför att föräldrar som kommer från länder där könsstympning praktiseras och som föder barn i Sverige kommer att fortsätta föra sedvänjan vidare. Riskerna finns att man försöker utföra ingreppet under semestrar eller skollov på besök i hemlandet. Liknande erfarenheter finns i bl.a. Storbritannien, Frankrike och Danmark. I Storbritannien har man haft flera fall där flickor som är uppväxta i England sänts hem och stympats under skollov. Den brittiska socialtjänsten har dessutom i flera fall varit inkopplad då man befarat att flickan skall åka till hemlandet för att stympas. I Frankrike har man haft flera dödsfall av flickor som stympats av operatörer som kommit till Frankrike och utfört handlingen. I Danmark har det framförts förslag om en lagstiftning som innebär att man frångår principen om dubbel straffbarhet. Förslaget innebär att den som är bosatt i Danmark och som bryter mot den danska lagen om förbud mot omskärelse av kvinnor skulle kunna straffas för detta i Danmark även om handlingen utförts utomlands och oavsett om det är straffbart i det andra landet eller inte. Förslaget har ännu inte lett till någon lagändring, utan frågan är föremål för ytterligare beredning.

Föräldrarna har huvudansvaret för sina barn. Barn är just i sin egenhet av barn särskilt sårbara och utsatta och har särskilda skyddsbehov. Barnet är den svagare parten och samhället kan sägas ha ett moraliskt ansvar att bevaka den svagare partens intressen. Samhället måste sägas ha ett ansvar att ingripa till skydd för barnet när det på föräldrarnas initiativ riskerar att könsstympas under t.ex. en semestervistelse i hemlandet. Regeringen anser att personer som är bosatta i Sverige och som utför eller medverkar till att könsstympning utförs utomlands skall kunna straffas för detta oberoende av om det är straffbart i det landet eller inte. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet, med inriktning på en proposition under våren 1999.

Lagstiftningsåtgärder är emellertid inte nog för att bekämpa könsstympning. Arbetet med att förhindra könsstympning handlar i stor utsträckning om att förändra inställningen till denna sedvänja. Det finns goda exempel på att det går att förändra attityder och därmed på sikt förändra beteendet. Barnkommittén pekar på de positiva erfarenheterna från ett projekt som bedrivits av Socialstyrelsen tillsammans med invandrar-

förvaltningen i Göteborgs kommun. Projektet visar på att det går att förändra attityder till könsstympning.

När hälso- och sjukvårdspersonal kommer i kontakt med en underårig som utsatts eller kan tänkas utsättas för sådana ingrepp som lagen förbjuder kan förhållandena vara sådana att anmälningsskyldighet föreligger enligt bestämmelserna i 71 § socialtjänstlagen (1980:620). Denna skyldighet tar över hälso- och sjukvårdssekretessen. I ett tillägg (1991:426) till sekretesslagen (1980:100) har angivits att sekretess inte hindrar att hälso- och sjukvårdspersonal lämnar uppgifter till socialtjänsten om en gravid kvinna eller närstående till henne om det behövs för en nödvändig instans till skydd för det väntade barnet. Trots den i socialtjänstlagen fastslagna anmälningsskyldigheten har mycket få fall av könsstympning anmälts till socialnämnden. Ett antagande är att orsaken kan vara brist på kunskap om hur man skall agera när man möter en könsstympad kvinna eller flicka, eller en flicka som riskerar att stympas. Det är därför viktigt att alla som arbetar med barn får nödvändig information och kunskap då detta är en förekomst som förekommer i vårt samhälle och som vi inte bortse från. Som exempel kan anges att det bor drygt 5 000 flickor i Sverige som ursprungligen kommer från länder där könsstympning praktiseras, varav cirka 2 000 är under 7 år. Dessa flickor är barn i riskzonen.

Sedan ett par år tillbaka genomför Socialstyrelsen ett arbete mot kvinnlig könsstympning, i vilket förebyggande insatser alltmer har kommit att uppmärksammas. Syftet är att förhindra att de flickor som befinner sig i riskzonen blir könsstympade. Ett treårigt utvecklingsprojekt som har bedrivits i samarbete med invandrarförvaltningen i Göteborgs kommun har visat att det går att förändra attityder till könsstympning även om det tar tid. Projektet arbetar dels med att ge information och utbildning åt yrkesgrupper som kommer i kontakt med könsstympade kvinnor och flickor, dels med att ge de aktuella folkgrupperna relevant och saklig information om könsstympning och dess negativa konsekvenser för kvinnan. Projektet skall avrapporteras till Socialstyrelsen under sommaren 1998.

Regeringen ser det som mycket angeläget att förebyggande arbete startas även på andra håll i landet där det finns grupper från länder där könsstympning av kvinnor förekommer. Flyktingförläggningar i landet har även en viktig roll att informera om att könsstympning är förbjuden enligt svensk lag. Enligt en undersökning som Socialstyrelsen genomförde av 30 flyktingförläggningar (SoS 1996:9) uppgav endast 12 förläggningar att de informerar om könsstympning. Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att initiera projekt i syfte att förebygga könsstympning av kvinnor och flickor. För detta ändamål kommer regeringen att ställa 1 miljon kronor till Socialstyrelsens förfogande.

7.3 Olovligt bortförda barn

Regeringens bedömning: Särskilda medel om 1 miljon kronor bör avsättas i budgetpropositionen för år 1999 för att täcka resekostnader för barnets återförande till hemviststaten.

Kommitténs bedömning och förslag: Den rättspraxis som har utvecklats när det gäller ärenden där 1980 års Haagkonvention inte är tillämplig visar på tydliga brister i den svenska lagstiftningen. Enligt kommittén är det därför nödvändigt med en översyn av regelsystemet inom detta område för att barnkonventionens intentioner skall efterlevas.

Sverige bör snarast ratificera 1996 års Haagkonvention, som gäller myndigheters behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i fråga om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn, då bestämmelserna i den konventionen skulle kunna täppa till besvärliga luckor i gällande regleringar.

Kommittén anser det även vara angeläget med verksamma medel för att stimulera ett frivilligt återlämnande av det bortförda eller kvarhållna barnet. I dag finns det ingen möjlighet att i Sverige erhålla bidrag av allmänna medel till resekostnader och andra kostnader för barnets återlämnande. Det är därför angeläget att det införs en möjlighet att få ekonomiskt bidrag ur allmänna medel för att underlätta återförandet av barn såväl till Sverige som från Sverige till en annan stat.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i kommitténs förslag eller har inget att invända. *Hovrätten för västra Sverige* anser sig dock inte på föreliggande underlag kunna ta ställning i ratificeringsfrågan. *Länsrätten i Skåne län* och *Sveriges domareförbund* uppmärksammar att preambeln till 1996 års Haagkonvention hänvisar till barnkonventionen. En liknande hänvisning bör tas in som en portalbestämelse i verkställighetslagen. *Socialstyrelsen* instämmer i att det bör införas en möjlighet att söka bidrag ur allmänna medel för att underlätta återförande av barn såväl till Sverige som till annan stat. Ekonomiskt bidrag till denna typ av resor kan för närvarande endast ges enligt kommunernas egna regler med stöd av socialtjänstlagen.

Skälen för regeringens bedömning: Ett bortförande eller kvarhållande av ett barn är olovligt, om bortförandet eller kvarhållandet strider mot den rätt att ta vård om barnet som dess vårdnadshavare eller någon annan har i den stat där barnets hade sitt hemvist omedelbart före bortförandet eller kvarhållandet och denna rätt också utövades vid den tidpunkt då barnet bortfördes eller kvarhölls eller skulle ha utövats vid denna tidpunkt om inte bortförandet eller kvarhållandet hade ägt rum. För barnet kan bortförandet eller kvarhållandet innebära att kontakten med den andra föräldern går förlorad.

Artikel 11 i barnkonventionen ålägger staterna att motverka att barn olovligt förs bort och hålls kvar i ett annat land än det där barnet har sitt hemvist. Det gäller även barn som olovligen förs till Sverige eller hålls kvar här. I detta syfte skall staterna främja ingåendet av mellanstatliga överenskommelser eller anslutning till befintliga sådana.

Sverige har anslutit sig till 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn och 1980 års Europarådskonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn. Syftet med konventionerna är att få till stånd ett internationellt samarbete för att motverka olovliga bortföranden och kvarhållanden av barn i internationella förhållanden. Anslutningen till Haagkonventionen gör det möjligt

att mellan konventionsstaterna överflytta ett barn som olovligt bortförts från den stat där barnet hade sitt hemvist. Syftet med konventionen är att ge barnet ett skydd på internationell nivå mot de skadliga effekterna av ett olovligt bortförande eller kvarhållande, att fastställa förfaranden i syfte att säkerställa ett snabbt återförande till den stat där barnet har sitt hemvist samt att säkerställa ett skydd för rätten till umgänge. Syftet med Europarådskonventionen är att avgöranden rörande vårdnaden om barn blir allmänt erkända i konventionsstaterna. Olovliga bortföranden motverkas genom att en konventionsstats avgöranden är verkställbara i de övriga konventionsstaterna. 1980 års Haagkonvention och Europarådskonventionen har införlivats med svensk rätt genom lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn (verkställighetslagen).

1980 års Haagkonvention är en samarbetskonvention som förutsätter ömsesidighet. Barnkommittén pekar på att en viktig förutsättning för att skydda barnet på internationell nivå och att säkerställa ett snabbt återförande är att staterna respekterar varandras avgöranden i vårdnads- och umgängesfrågor på lika villkor. Det är också viktigt att staterna inför snabba förfaranden och aktivt arbetar för ett återförande i båda riktningarna. En annan förutsättning för att ett återlämnande av ett barn skall komma i fråga, är att myndigheterna i den stat dit barnet bortförts och myndigheterna i barnets hemviststat samarbetar med varandra. För barnets bästa måste staterna se till att en överflyttning sker under trygga former. Vid konventionens utarbetande utgick man ifrån att barnet regelmässigt skulle bortföras/kvarhållas av den icke vårdnadshavande föräldern. I praktiken har det emellertid visat sig att olovliga bortföranden i stor utsträckning äger rum i situationer där föräldrarna har gemensam vårdnad. Ofta är det barnets faktiska vårdnadshavare som gör sig skyldig till ett olovligt bortförande av barnet.

När det gäller olovliga bortföranden eller kvarhållanden av barn är 1996 års Haagkonvention betydelsefull främst på två sätt. För det första genom att konventionen på ett tvingande sätt reglerar myndigheternas behörighet att ta upp t.ex. vårdnadsfrågor och genom att den behöriga myndighetens beslut skall erkännas och verkställas i de övriga konventionsstaterna. Syftet är att hindra s.k. forum shopping mellan föräldrarna i vårdnadstvister och oförenliga vårdnadsavgöranden. 1980 års Haagkonvention däremot inskränker sig till att vara en konvention om överflyttning, dvs. ett instrument för att i nödsituationer snarast möjligt återställa läget som det var innan det olovliga bortförandet eller kvarhållandet ägde rum. För det andra vill 1996 års Haagkonvention hindra att en person genom att olovligt bortföra eller kvarhålla ett barn skall kunna skapa behörighet för myndigheter i ett annat land än det där barnet har sin invanda miljö. Enligt konventionen skall behörigheten i alla åtgärder rörande barn tillkomma myndigheterna i den stat där barnet har sitt hemvist. Om ett olovligt bortförande äger rum saknar sålunda den nya statens myndigheter behörighet att ta upp frågor rörande vårdnad eller umgänge. Först när barnet har fått hemvist i den nya staten och vissa andra i konventionen föreskrivna villkor är uppfyllda övergår behörigheten till myndigheterna i det nya landet. Tills behörigheten på föreskrivet sätt har övergått till den nya statens myndigheter skall man i den staten erkänna

och verkställa de beslut som har meddelats i barnets (ursprungliga) hemviststat.

Den nya Haagkonventionen har ett vidare tillämpningsområde och skall ses som ett komplement till 1980 års Haagkonvention. I händelse av konflikt mellan konventionerna skall 1980 års konventions särreglering avseende just olovliga bortföranden och olovliga kvarhållanden gå före. Frågan om Sveriges ratificering av 1996 års Haagkonvention bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En departementspromemoria håller på att utarbetas med förslag i frågan och promemorian kommer sedan att remissbehandlas. Inom Regeringskansliet pågår även ett lagstiftningsprojekt som innebär en översyn av regelverket kring de internationella familjerättsfrågorna. En samlad lagstiftning med allmänt tillämpliga regler planeras. I projektet ingår också en översyn av regelsystemet vad gäller olovligt bortförande av barn.

I sammanhanget bör också nämnas att Europeiska unionens råd i maj 1998 antog en konvention om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål. Den nya EU-konventionen innehåller bl.a. regler om myndigheters behörighet att i samband med äktenskapsmål ta upp vårdnadsfrågor och regler om erkännande och verkställighet av vårdnadsavgöranden meddelade i samband med ett äktenskapsmål i en EU-stat. Konventionen innehåller en särskild bestämmelse om bortförande av barn enligt vilken de behöriga myndigheterna skall utöva sin behörighet med beaktande av 1980 års Haagkonvention. Frågan om Sveriges ratificering av konventionen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Vid ett frivilligt återlämnande är utsikterna bäst för att barnet framöver skall kunna upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna. 1980 års Haagkonvention betonar därför att man skall försöka få barnet återlämnat på frivillig väg. Ett medel för att stimulera ett frivilligt återlämnande av barnet är att staten bistår med ekonomiska medel för kostnader som uppstår i samband med återförandet av ett olovligt bortfört eller kvarhållet barn. Barnkommittén uppmärksammar dock att det i Sverige inte finns möjlighet att erhålla bidrag ur allmänna medel till resekostnader eller andra kostnader för barnets återlämnande. Det finns olika exempel på hur frågan har lösts i andra länder. I Australien och Nya Zeeland har man infört ett system som innebär att den bortförande föräldern kan få resan tillbaka till barnets hemviststat betald. Erfarenheterna hittills är positiva. I Skottland kan, efter en individuell prövning i varje enskilt fall, ekonomiska medel för återförande av barnet beviljas vårdnadshavaren inom ramen för rättshjälpen. I Finland och Schweiz utreds frågan om möjligheterna att lämna bidrag till resa.

För att barnkonventionens målsättningar skall kunna uppfyllas ser regeringen det som angeläget att det finns medel för att underlätta återförandet av ett olovligt bortfört eller kvarhållet barn. Sådana medel kan också förväntas stimulera till att den bortförande föräldern frivilligt återlämnar barnet. Bortförandet eller kvarhållandet skall vara olovligt i den mening som avses i Haagkonventionen. För att medlen skall kunna få största möjliga verkan bör det dock inte krävas att även den andra berörda staten har tillträtt 1980 års Haagkonvention. För att täcka resekostnader som kan uppstå i samband med barnets återförande till hemvist-

staten bör därför särskilda medel om 1 miljon kronor avsättas i 1999 års budgetproposition. Dessa medel bör handhas av Utrikesdepartementet som är centralmyndighet i ärenden enligt 1980 års Haagkonvention.

Prop. 1997/98:182

7.4 Verkställighet av avgöranden om vårdnad m.m.

Regeringens bedömning: Genom att en uttrycklig bestämmelse om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid verkställighet av vårdnads-, boende- och umgängesavgöranden införs i 21 kap. föräldrabalken, med ikraftträdande den 1 oktober 1998, anser regeringen att en översyn av föräldrabalkens verkställighetsregler i syfte att stärka barnperspektivet för närvarande inte är nödvändig.

Kommitténs förslag: Barnkommittén har föreslagit att bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken blir föremål för en översyn i syfte att stärka barnperspektivet. Kommittén påtalar att verkställighetskapitlet till skillnad från andra kapitel i föräldrabalken inte har tillförts ett uttalat barnperspektiv. Kommittén lyfter särskilt fram artikel 3 i barnkonventionen (principen om barnets bästa) och artikel 12 i konventionen (principen om barnets rätt att komma till tals). Kommittén betonar vikten av att barnet får komma till tals och att domstolen beaktar vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är i huvudsak positiva till förslaget. *Domstolsverket* menar dock att det redan nu finns utrymme för att beakta barnkonventionens innehåll i verkställighetsmål. *Länsrätten i Stockholms län* framför liknande synpunkter. *Svenska UNICEF-kommittén* anser inte att man bör införa en generell rätt för barnet att bli hört i samband med verkställighetsärenden, då vårdnadstvister redan i dag tenderar dra ut på tiden och att ytterligare utredningar riskerar att vara mer till skada än nytta för barnet. Kommittén betonar i stället vikten av att skapa förutsättningar för bättre utredningar och snabbare handläggningstider för barnets bästa. Flera remissinstanser har synpunkter på vad som bör behandlas vid en eventuell översyn av 21 kap. föräldrabalken. *Svea hovrätt* och *Länsrätten i Östergötlands län* anser att det vid en översyn bör övervägas om inte verkställighetsmålen i stället bör handläggas av allmän domstol. Medlingens betydelse och användning i dessa mål framhålls av bl.a. *Barnombudsmannen*. *Länsrätten i Skåne län* och *Sveriges domareförbund* anser att frågan om rättegångskostnader i verkställighetsmål och den betydelse den har för ett framgångsrikt medlingsarbete mellan föräldrarna bör uppmärksammas.

Skälen för regeringens bedömning: Verkställighetsreglerna bygger, i likhet med de övriga bestämmelserna i föräldrabalken, på principen om barnets bästa. Den ledande tanken i 21 kap. är att barnet så långt som möjligt skall skonas från åtgärder som är skadliga för dess psykiska eller fysiska hälsa. Riksdagen har nyligen beslutat att 21 kap. föräldrabalken skall tillföras en uttrycklig bestämmelse om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid verkställighet. Lagändringen träder i kraft den 1 oktober 1998. Principen om barnets bästa kommer härigenom att betonas

ytterligare. Den nya övergripande bestämmelsen om barnets bästa gäller såväl vid prövningen av om verkställighet skall vägras eller inte som vid själva verkställighetsförfarandet. Bestämmelsen innebär i sig inte någon ändring i gällande rätt, men den markerar tydligare än som sker i dag att barnets bästa alltid skall finnas med som en utgångspunkt för bedömningen. De mer preciserade bestämmelserna i verkställighetskapitlet tar sitt avstamp i denna allmänna regel om barnets bästa. Regleringen av frågor om verkställighet har genom den nya bestämmelsen tydligt knutits till barnkonventionens artikel 3 som föreskriver att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Den 1 januari 1996 infördes uttryckliga bestämmelser om barnets rätt att komma till tals i mål och ärenden om vårdnad m.m. När en domstol avgör frågor om vårdnad m.m. skall hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Vidare skall den som gör en utredning i sådana mål, om det inte är olämpligt, söka klarlägga barnets inställning och redovisa den för domstolen.

Ett verkställighetsmål har som regel föregåtts av en process i allmän domstol och kan därför sägas vara en fortsättning på den processen. Ibland kan det dock förflyta lång tid mellan avgörandena i de olika domstolarna. Som regeringen anförde i propositionen om barns rätt att komma till tals bör domstolarna i verkställighetsmålen vara särskilt uppmärksamma på detta faktum (se prop. 1994/95:224 s. 38).

Av särskild betydelse för verkställighetsmålen är att det för de litet äldre barnen finns en uttrycklig skyldighet för domstolen att ta reda på barnets vilja. Ett barn som har fyllt 12 år har en vetorätt när det gäller verkställigheten av vad allmän domstol har bestämt (se 21 kap. 5 § föräldrabalken). Verktällighet får visserligen ske mot barnets vilja, men endast om länsrätten finner det ”nödvändigt med hänsyn till barnets bästa”. Detsamma gäller beträffande barn som inte har fyllt tolv år men nått en sådan mognad att dess vilja bör beaktas på motsvarande sätt. Slutligen kan nämnas att barnet kan komma till tals i sådana fall där länsrätten uppdragit åt någon att verka för att den som har barnet frivilligt skall fullgöra vad som åligger honom eller henne.

Frågan om det behövs några lagändringar för att tillförsäkra barnet en talerätt i verkställighetsmål har nyligen övervägts och avvisats (se prop. 1997/98:8 s. 99 bet. 1997/98:LU12 s. 60).

Som framgått kommer principen om barnets bästa i verkställighetsmål att betonas ytterligare genom den nyligen beslutade reformen. En översyn av föräldrabalkens verkställighetsregler i syfte att stärka barnperspektivet är för närvarande inte nödvändig. Det innebär dock inte att det inte kan finnas skäl att göra en allmän översyn av 21 kap. föräldrabalken. Frågan behöver emellertid övervägas ytterligare och den nyligen beslutade vårdnadsreformen ges tid att verka.

Regeringens bedömning: På regeringens uppdrag genomför för närvarande Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen en gemensam översyn av levnadsförhållandena för barn vilkas föräldrar är intagna i kriminalvårdsanstalt eller häkte. Översynen bör även omfatta familjehemmens roll när det gäller att underlätta och förbättra barnets kontakt med en förälder som är frihetsberövad. Regeringen kommer att ge ett tilläggsuppdrag med den inriktningen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Förslaget möter i huvudsak inga invändningar.

Skälen för regeringens bedömning: En övergripande rättighet som barnkonventionen fastslår för barnet är rätten att bli omvårdad av sina föräldrar. I de fall barnet är skilt från ena av eller båda föräldrarna skall staten respektera barnets rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Av barnkonventionens allmänna principer följer också att staten skall underlätta kontakten. Rätt till regelbunden personlig kontakt med föräldrarna gäller även för barn vars ena eller båda föräldrar sitter i fängelse. Det är i de flesta fall av stor betydelse för barnet och dess utveckling att den personliga kontakten med den frihetsberövade föräldern upprätthålls under anstaltsvistelsen. Kontakten är i första hand till för barnet och det är främst barnets intresse och behov av kontakt som skall tillgodoses. Ambitionen inom den svenska kriminalvården bör därför vara att underlätta och skapa möjligheter för en sådan kontakt mellan barnet och den frihetsberövade föräldern.

Inom kriminalvården pågår det redan viss verksamhet, t.ex. kurser i föräldraskap, i syfte att underlätta för barn och föräldrar att ha kontakt med varandra under anstaltstiden. Kriminalvårdsstyrelsen anger i sitt remissyttrande att besökslägenheter har inrättats vid några anstalter, och flera kommer att tillskapas under år 1998. Även besöksrum som är anpassade för barn i olika åldrar kommer att iordningställas under året. Regeringen välkomnar denna utveckling och ser det som angeläget att åtgärder som syftar till att ytterligare förbättra besöksförhållandena för barnen får fortsatt prioritet.

Regeringen uppdrog i augusti 1997 åt Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen att gemensamt göra en översyn av förhållandena för barn vilkas föräldrar är intagna i häkte eller kriminalvårdsanstalt, samt lämna förslag till förändringar av gällande författningar och de andra åtgärder som översynen kan ge anledning till (Ju97/2934). Utgångspunkten för översynen skall vara att barnets bästa skall beaktas i frågor som rör barn vilkas föräldrar är intagna. Målet skall vara att så långt som det är möjligt med hänsyn till kriminalvårdens primära uppgift minska skadeverkningarna för barnen. De frågor som särskilt skall belysas är barns behov i samband med att en förälder frihetsberövas, myndigheternas kännedom om barnens existens, förhållandena för barn som vistas tillsammans med en förälder i häkte eller anstalt, kontakten mellan de intagna och deras barn, åtgärder för att stödja intagna i föräldrarollen samt samarbetet

mellan berörda myndigheter, i första hand kriminalvården och de sociala myndigheterna. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 december 1998.

Många kvinnor som blir föremål för intagning i häkte eller anstalt har vårdnad om barn och det är inte ovanligt att kvinnorna har en sammansatt social problembild. Kvinnor döms i dag i större utsträckning för narkotikabrott och grova våldsbrott, vilket resulterar i långa fängelsestraff. När kvinnor avtjänar fängelsestraff finns sällan papporna till barnen med i kvinnornas eller barnens liv. Det kan därför på goda grunder antas att det inte är ovanligt att barnen är placerade i familjehem, och att det förekommer att syskon är placerade på olika håll. Regeringen ser det som angeläget att familjehemmen har en aktiv roll när det gäller att underlätta och förbättra barnets kontakt med den frihetsberövade föräldern. Den pågående översynen bör därför även omfatta familjehemmens roll och regeringen kommer att ge Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen ett tilläggsuppdrag med den inriktningen.

8 Hälsa- och sjukvårdsfrågor

8.1 Barnkompetens inom BVC

Regeringens bedömning: Det är angeläget att bibehålla en hög barnkompetens inom barnhälsovården och särskilt i det förebyggande arbetet som bedrivs inom barnvårdscentralerna. BVC måste tillförsäkras en hög barnkompetens och god erfarenhet av barnhälsovård. Vårdgivaren bör se till att personalen får nödvändig fortbildning och organisera arbetet så att de som arbetar inom BVC har möjlighet att skaffa sig tillräckligt god erfarenhet av barnhälsovård. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Landstingsförbundet utveckla metoder för att säkerställa barnkompetensen bland den hälso- och sjukvårdspersonal som har att arbeta med barn och ungdomar.

Kommitténs förslag: Kommittén betonar vikten av att barnkompetensen bibehålls, oavsett organisationsform eller vilka system för finansiering som införs.

Remissinstanserna: *Riksföreningen för barnsjuksköterskor* anser att lägsta kompetensnivå för att arbeta med hälso- och sjukvård för barn och ungdom skall vara legitimerad barnsjuksköterska respektive legitimerad barnläkare. *Barnombudsmannen* instämmer med kommittén om vikten av att behålla den höga kvaliteten och täckningsgraden som den förebyggande barnhälsovården har i dag. BO framhåller BVC:s funktion att tidigt upptäcka barn som är i behov av särskilda insatser. *Stockholms läns landsting, Landstingsförbundet och Sveriges Läkarförbund* instämmer i kommitténs inställning att barnvårdscentralerna måste bibehållas som arena för alla föräldrar. *Hälso- och sjukvårdsnämnden i Stockholms läns landsting* framhåller dock betydelsen av att BVC:s personal inom givna

ekonomiska ramar är beredd att prioritera insatser utifrån enskilda familjers behov.

Skälen för regeringens bedömning: I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) anges särskilt att hälso- och sjukvården skall arbeta med att förebygga ohälsa. I 1 § hälso- och sjukvårdslagen anges att med hälso- och sjukvård menas ”åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador”. Förebyggande verksamhet har således samma dignitet i lagens mening som sjukvård. Genom artikel 24.2 b i barnkonventionen uppmanas staterna att satsa på primärvården. Staterna skall säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård med tonvikt på utveckling av primärvården. I artikel 24.2 f anges att staterna skall sträva efter att utveckla förebyggande hälsovård, föräldrarådgivning samt undervisning om och hjälp i familjeplaneringsfrågor. Den svenska lagstiftningen motsvarar barnkonventionens stadgande i dessa avseenden.

Svenska barn är bland de friskaste i världen. Några mått som brukar användas för att mäta barn hälsa är statistik om spädbarnsdödlighet och olycksfall. De senaste uppgifterna om spädbarnsdödligheten i Sverige visar att den är lägst i världen: 3,96 per 1 000 levande födda år 1996.

Bilden av svenska barns hälsa förmörkas dock av ett antal oroande utvecklingstendenser. Vid en internationell jämförelse karaktäriseras det svenska hälsoläget av små skillnader mellan barn från olika sociala grupper. Det framstår nu som om dessa skillnader tenderar att öka i vissa avseenden. Exempelvis är olycksfallsdödligheten bland barn till arbetare högre än bland barn till tjänstemän. Det finns även uppgifter som tyder på att det finns liknande skillnader när det gäller kariesfrekvens och när det gäller förekomst av olika former av allergier. Av Socialstyrelsens Folkhälsorapport 1997 framgår även att psykiska och psykosomatiska problem hos barn och ungdomar har ökat under senare år och att könskillnaden är påtaglig. Flickor uppvisar problem i större omfattning än pojkar.

Barnhälsovården är ett bra exempel på generellt förebyggande verksamhet som riktas till samtliga föräldrar med barn i förskoleåldern. Barnavårdscentralerna (BVC) började byggas upp på 1930-talet och sedan lagen om mödra- och barnhälsovård trätt i kraft år 1938 skedde en kraftig utbyggnad av centralerna på 1940- och 1950-talet. Från slutet av 1960-talet har barnhälsovården i princip nått alla nyfödda barn i Sverige.

Målen för barnhälsovården finns formulerade och fastställda i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1981:4). Huvudmålet är att minska dödlighet, sjuklighet och handikapp i barnpopulationen, söka minska skadliga påfrestningar på föräldrar och barn samt att stödja och aktivera föräldrar i deras föräldraskap och härigenom skapa gynnsamma betingelser för en allsidig utveckling för barn. Det framgår av Socialstyrelsens principprogram för mödra- och barnhälsovård från år 1979 (1979:4) och av Socialstyrelsens rapport gällande kvalitetssäkring (1994:19) att man anser att förebyggande insatser har tillkommit just för att man uppmärksammat behoven av prevention.

Barnavårdscentralerna når nära nog alla Sveriges barn och föräldrar i ett avgörande skede i livet. Kontakten med så gott som samtliga föräldrar och barn i olika frågor har lett till att BVC har blivit en ”resurs för alla”

som spelar en viktig roll i att förebygga och upptäcka olika problem. Eftersom barns hälsa allmänt har blivit bättre har tyngdpunkten förskjutits från en somatiskt inriktning till att även omfatta mera psykosociala faktorer. Genom att BVC nått en hög acceptans i alla socialgrupper har den kommit att spela en viktig roll för folkhälsan.

I Barnpsykiatrikommitténs betänkande (SOU 1998:31) pekar man på vikten av mödra- och barnhälsovårdens roll när det gäller att förebygga barns exponering för psykiska och sociala riskfaktorer. I betänkandet lyfts även folkhälsoaspekten fram som särskilt viktig.

Barnhälsovårdens uppgifter kan sägas vara av tre slag. För det första skall BVC stå för somatisk övervakning av barnet, för det andra skall BVC följa barnets utveckling i vid bemärkelse och se till att barnet vid behov får adekvat vård och stöd och för det tredje skall BVC arbeta med föräldrastöd. I samtliga delar av detta arbete måste en avvägning mellan generella och riktade insatser göras. Det står klart att generella preventiva åtgärder som riktas till hela befolkningen ofta är mer effektiva än åtgärder som riktas till särskilda grupper. Det generella preventionsprogrammet, med en rad hälsokontroller och vaccinationer, bör vara grundstommen i BVC:s roll även i fortsättningen. Utöver det generella basutbudet bör det dock finnas en allmän strävan att individualisera hälsoövervakning, stöd och service med hänsyn till familjens behov.

Från början av 1980-talet inordnades BVC-organisationen inom primärvårdens ram. Det medförde samtidigt en förskjutning av kompetensen från barnläkare-barnsköterska till allmänläkare-districtssköterska. Barnläkaren används alltmer som konsult. Barnkommittén uttrycker i sitt betänkande en oro för att den snabba omstruktureringen av hälso- och sjukvården på sikt kan komma att få konsekvenser för det förebyggande barnhälsoarbetet. Kommittén vill betona vikten av att barnkompetens bibehålls, oavsett organisationsform eller vilka system för finansiering som införs.

Landstingsförbundet pekar i sitt remissvar på att det förvisso är viktigt att åstadkomma en likvärdig barnhälsovård över hela landet, men att den organisatoriska utformningen för att åstadkomma detta avgörs bäst på lokal nivå av de enskilda huvudmännen.

BVC-organisationen har under de senaste decennierna genomgått stora organisatoriska förändringar. Barnläkarna har successivt bytts mot allmänläkare och barnsjuksköterskor mot distriktssköterskor. Husläkar-systemets introduktion innebar att drygt hälften av alla husläkare fick BVC som ett basåtagande i tjänsten. Socialstyrelsen genomförde år 1995 en undersökning av barnhälsovårdens organisation, innehåll och omfattning inom ramen för husläkarreformen med tonvikt på amning (Svenska mammor ammar mest, 1995). Studien visar att av de läkare som arbetar vid BVC var 62 procent husläkare och med specialitet i allmänmedicin. Av de resterande 38 procenten var 76 procent pediatrikspecialister. När det gäller BVC-sköterskorna var 12 procent barnsjuksköterskor, medan 87 procent hade distriktssköterskeutbildning. Nyrekrytering av pediatrikspecialister och barnsjuksköterskor har minskat vilket innebär en ytterligare förskjutning mot allmänmedicin inom denna sektor.

För att upprätthålla en god kompetens krävs tillräckligt stor volym av verksamheten, fortbildning, konsultverksamhet och tillgång på barn-

specialistmottagningar. Regeringen anser därför att det är av största vikt att personalen på BVC tillförsäkras en hög barnkompetens och god erfarenhet av arbete med barnhälsovård. Frågan om barnkompetens inom MVC och BVC behandlas också av Barnpsykiatrikommittén. Kommittén har förslag på en rad åtgärder för hur barnkompetensen skall kunna förstärkas inom dessa verksamheter. Regeringen delar de båda utredningarnas uppfattning om betydelsen av att personal inom hälso- och sjukvården som arbetar med barn skall ha en uttalad barnkompetens. Regeringen avser därför att ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samråd med Landstingsförbundet utarbeta metoder för att tillvarata och förstärka barnkompetensen inom barnhälso- och sjukvården.

8.2 Barn på sjukhus

Regeringens bedömning: De kvalitetskrav som formulerats i ”Nordisk standard för omsorg om barn och unga som vistas på sjukhus” bör vara vägledande inom sjukvården för att tillgodose barnets behov när de vistas på sjukhus. Landstingen bör sträva efter så långt det är möjligt att barn vårdas på barnklinik med särskild barnutbildad personal. Denna fråga bör ingå i det uppdrag som regeringen kommer att ge Socialstyrelsen (se avsnitt 8.1).

Kommitténs bedömning: Kommittén betonar starkt vikten av att landstingen till det yttersta av tillgängliga resurser strävar efter att barn vårdas på barnkliniker med särskilt utbildad personal.

Remissinstanserna: *Nordisk förening för sjuka barns behov (NOBAB)* hävdar att de återkommande besparingarna inom sjukvården på flera olika sätt har börjat påverka vården av sjuka barn. Barn läggs i allt större utsträckning in på vuxenavdelningar. Där vårdas de av personal som inte har utbildning i barnmedicin och bristfälliga kunskaper om barns utveckling.

Skälen för regeringens bedömning: För att inte sjukvården skall åstadkomma onödigt lidande eller psykiska påfrestningar är det viktigt att sjukvården tar hänsyn till barns behov när de vistas på sjukhus. Det finns en grupp barn som vårdas länge och ofta på sjukhus. Nordisk förening för sjuka barns behov (NOBAB) har utarbetat en standard ”Nordisk standard för omsorg om barn och unga på sjukhus” med utgångspunkt från barnkonventionen. Den är avsedd att användas som ett redskap för att värna om barnets rättigheter och en god utvecklingsmiljö när barnet vårdas på sjukhus. De kvalitetskrav som formulerats i denna bör vara vägledande för att tillgodose barns behov i sjukvården. Barn bör t.ex. inte vårdas på vuxenavdelningar som saknar speciellt barnutbildad personal och som inte har rutiner och en vårdmiljö som är anpassad för barn. Barn som vistas länge och/eller ofta på sjukhus behöver ha föräldrarna nära, möjlighet att leka och att få skolundervisning.

Enligt en undersökning som NOBAB genomförde år 1994 kände en stor del av de tillfrågade barnklinikerna (86 procent) till denna nordiska standard. Motsvarande siffra för vuxenklinikerna var 42 procent. Det

framgår vidare av undersökningen att svensk sjukvård för barn generellt sett uppfyller den standard som har utarbetats. Det framgår dock att en allmän uppfattning är att antalet barn på vuxenkliniker ökar. Regeringen anser att det är viktigt att landstingen strävar efter att barn vårdas på barnkliniker med särskilt barnutbildad personal. Denna fråga bör därför ingå i det uppdrag som regeringen kommer att ge Socialstyrelsen (se avsnitt 8.1).

8.3 Skolhälsovården

Regeringens bedömning: Skolhälsovården är en viktig resurs och når nära nog samtliga barn i skolåldern. Skolhälsovården har en viktig roll i att tidigt upptäcka och förebygga olika problem. Regeringen avser att under år 1998 tillsätta en särskild utredare inom området.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att utarbeta riktlinjer för nationella mål och en rikstäckande basnivå för skolhälso- och elevvård.

Remissinstanserna: Förslaget om nationella mål för och en rikstäckande basnivå för skolhälso- och elevvård stöds av *Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Sveriges Psykologförbund, Riksföreningen för barnsjuksköterskor* och *Riksförbundet Hem och Skola*. Däremot avvisar *Svenska Kommunförbundet och Umeå kommun* tanken på en rikstäckande basnivå.

Skälen för regeringens bedömning: Skolhälsovården är ett viktigt inslag i den förebyggande hälsovården för barn och ungdomar. Enligt skollagen (1985:1100) är kommunerna skyldiga att tillhandahålla skolhälsovård för elever i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan. Skolhälsovården skall i första hand vara förebyggande. Skolhälsovården är dock ojämnt fördelad i landet. Den stora variationen mellan kommuner kan inte anses ligga i linje med barnkonventionens bestämmelser och anda.

Barnombudsmannen har i sin rapport om mobbning (Blunda inte för mobbning, BO 1997) bl.a. föreslagit att skollagen skall kompletteras med nationella mål och en rikstäckande basnivå för skolhälso- och elevvård, motsvarande sådan nationella mål som finns för barnhälsovården. Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) har, mot bakgrund av att en fortsatt ökning av psykosociala och psykosomatiska problem hos barn och ungdomar kan befaras framöver, uttalat att det finns skäl att värna resurserna inom den förebyggande barn- och skolhälsovården. Vikten av att elevvårdsresurserna förstärks framhålls även av Barnpsykiatrikommittén.

Mot bakgrund av att skolhälsovården är en viktig resurs och har en betydande roll i att tidigt upptäcka och förebygga olika problem avser regeringen att under innevarande år tillsätta en särskild utredare.

Regeringens bedömning: I anslutning till det regeringsuppdrag som Socialstyrelsen kommer att få (se avsnitt 8.1) bör även en översyn av ungdomsmottagningarnas verksamhet göras. Översynen bör ske i samråd med Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att regeringen gör en översyn av ungdomsmottagningarnas verksamhet.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan har främst berört frågan om ungdomsmottagningarnas organisation och huvudmannaskap. *Folkhälsoinstitutet* anser att i en eventuell utredning om ungdomsmottagningarna bör särskilt de unga männens behov beaktas. Även *Riksföreningen för barnsjuksköterskor* är kritisk till att knyta ungdomsmottagningarna till mödrahälsovården eftersom de unga männen glöms bort. *Svenska Kommunförbundet* hänvisar till att ungdomsmottagningarna utgör ett gott exempel på hur ett samarbete mellan olika professioner och olika huvudmän kan fungera utan större komplikationer. Enligt kommunförbundet är det därför onödigt att göra en översyn av verksamheten med förslag om huvudmannaskapsförändringar.

Skälen för regeringens bedömning: Ungdomsmottagningarna har som mål att förebygga fysisk och psykisk ohälsa. Till ungdomsmottagningarna kan ungdomar vända sig med frågor som rör sex och samlevnad, exempelvis för preventivmedelsrådgivning och vid graviditetsmisstänke, samt för varierande hälsofrågor av mer psykisk eller social karaktär. I Barnpsykiatrikommitténs betänkande (SOU 1998:31) uppges att det är vanligt att ungdomar söker för någon medicinsk åkomma men att det under samtalets gång också framkommer bekymmer av mer psykisk och social karaktär. Personalen på ungdomsmottagningarna tycker att antalet besökande ungdomar med psykiska och sociala problem har ökat markant under de senaste åren. Alltfler mottagningar har psykosocial kompetens och kan erbjuda råd, stöd och i vissa fall psykoterapi.

Mottagningarna vänder sig till ungdomar i åldern 13–20 år, i vissa fall upp till 25 år. Den första mottagningen startades år 1970. I dag finns ca 200 mottagningar i landet. Tillgänglig statistik från 145 mottagningar visar att man under år 1996 tog emot ca 260 000 besök.

Ungdomsmottagningarna är ett exempel på en verksamhet som vuxit fram ur ungdomarnas egna behov och mottagningarna drivs med ett uttalat barn- och ungdomsperspektiv. Verksamheten utgör samtidigt ett gott exempel på hur samarbetet mellan olika professioner och huvudmän kan fungera. På ungdomsmottagningarna finns både medicinsk och psykosocial kompetens och de drivs med antingen kommunen eller landstinget som huvudman, alternativt båda dessa tillsammans. Enligt föreningen Sveriges ungdomsmottagningars (FSUM) matrikel för år 1997 hade 44 procent av ungdomsmottagningarna ett delat huvudmannaskap mellan kommun och landsting, medan 39 procent hade endast landstinget som huvudman och 14 procent hade kommunen som enda huvudman. Dessutom fanns sju mottagningar (3 procent) som var privata eller hade en stiftelse som huvudman. Efter en genomgång av samtliga ungdoms-

mottagningar visar det sig att de mottagningar som enbart hade en kommun som huvudman i större utsträckning återfanns i storstäderna/tätorterna. På mindre orter var landstinget oftare huvudman för mottagningen.

Det är mest flickor i åldern 15 år och äldre som söker sig till ungdomsmottagningarna. Förklaringen är naturlig eftersom många av besöken handlar om preventivmedels- och abortrådgivning. De besökande pojkarna är oftast något äldre, vanligtvis i åldern 18 år eller äldre. Pojkarna är över huvudtaget betydligt färre på ungdomsmottagningarna. Enligt Barnpsykiatrikommitténs betänkande är det ca 80 procent flickor och ca 20 procent pojkar som söker sig till ungdomsmottagningarna. På vissa mottagningar arbetar man med särskilda "killmottagningar" en viss tid i veckan, med avsikt att på ett bättre sätt nå ut till pojkarna. "Killmottagningen" är ofta bemannad med manlig personal.

Socialstyrelsens utredning om mödrahälsovården har föreslagit att ungdomsmottagningarna organisatoriskt skall knytas till någon redan befintlig verksamhet. Det naturliga anses vara att mottagningarna knytas till mödrahälsovården eller kvinnosjukvården. Flera av remissinstanserna har haft invändningar mot att knyta ungdomsmottagningarna till mödrahälsovård eller kvinnosjukvård. Anledningen är främst att man riskerar att förlora kontakten med pojkarna.

Folkhälsoinstitutet påpekar i sitt remissvar att det inte är självklart att ungdomsmottagningarna organisatoriskt skall knytas till mödrahälsovården eftersom man riskerar att tappa de unga männen. Folkhälsoinstitutet påpekar att de män som besöker ungdomsmottagningarna är äldre än de kvinnliga besökarna, vilket medför att en generell åldersgräns på exempelvis 20 år utestänger en stor del av nuvarande besökare.

Riksföreningen för barnsjuksköterskor föreslår i stället att ungdomsmottagningarna knytas till primärvården.

Barnpsykiatrikommittén påpekar att frågan om organisation och huvudmannaskap har lösts lokalt och på olika sätt. Det är därför av största vikt att ungdomsmottagningarna även fortsättningsvis ges möjlighet att verka och utvecklas efter lokala förutsättningar och behov. Det är önskvärt att det finns arbetsformer som även tillgodoser pojkarnas behov. Kommittén utgår ifrån att Socialstyrelsen följer utvecklingen av ungdomsmottagningarna i landet särskilt med avseende på mottagningarnas psykosociala insatser.

Regeringen anser att det är viktigt att ungdomsmottagningarnas förebyggande verksamhet utreds innan organisations- och huvudmannaskapsförändringar genomförs. En översyn av ungdomsmottagningarna skall därför genomföras i anslutning till det uppdrag som regeringen kommer att ge Socialstyrelsen (se avsnitt 8.1). I sammanhanget bör även pojkarnas möjlighet till stöd och råd uppmärksammas.

8.5 Asylsökande barn

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att belysa det medicinska omhändertagandet för asylsökande barn.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i princip med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Förslaget möter inga invändningar.

Skälen för regeringens bedömning: Många familjer som söker asyl i Sverige har traumatiska upplevelser bakom sig. Dessutom avspeglas det epidemiologiska läget hos den egna sociala gruppen i hemlandet. De asylsökandes hälsoproblem växlar starkt mellan olika grupper av asylsökande och med skiftande politiska skeenden i världen. Detta ställer naturligtvis stora krav på ett såväl professionellt medicinskt omhändertagande som på att dessa familjer och inte minst barnen behöver en trygghet och säker tillvaro under den tid de väntar på besked i tillståndsfrågan.

Socialstyrelsen redovisade år 1996 en undersökning av hälso- och sjukvården för asylsökande och flyktingar (SoS 1996:9). Av rapporten framgår bl.a. att asylsökande barn med traumatiska upplevelser i hemlandet och barn som kommer ensamma till Sverige endast identifieras vid ett fåtal enheter. Innehållet i hälsokontrollen vid ankomsten borde dessutom bättre anpassas till den epidemiologiska situationen i flyktingens hemland. Ytterligare en brist var att psykiatrisk kompetens oftast sakas vid förläggningarna med växlande möjligheter att bedöma psykiska problem. Metodutvecklingen för behandling av traumatiserade flyktingar behöver enligt rapporten utvecklas. Socialstyrelsen pekade också på att svårigheter skulle kunna komma att uppstå när landstingen skulle överta ansvaret för all flyktingsjukvård.

Landstingen har, i enlighet med riksdagens beslut (prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:1889), den 1 januari 1997 tagit över ansvaret för de asylsökandes sjukvård. Enligt överenskommelsen mellan staten och företrädare för sjukvårdshuvudmännen skall landstingen ge vuxna asylsökande akut sjuk- och tandvård samt annan vård som inte kan anstå. Asylsökande barn skall få samma hälso- och sjukvård samt tandvård som i Sverige bosatta barn. Asylsökande skall också erbjudas hälsoundersökning enligt riktlinjer i allmänna råd från Socialstyrelsen. Staten skall enligt överenskommelsen kompensera landstingen för vård som ges till asylsökande m.fl. Tillämpningen av överenskommelsen skall följas upp av Invandrarverket i samråd med Landstingsförbundet. Vidare skall tillämpningen av överenskommelsen vad avser vårdens omfattning, landstingets kostnader och statens ersättningar följas upp och beaktas i den nya överenskommelsen som skall träffas mellan staten och Landstingsförbundet före 1999 års utgång.

Statens invandrarverk har den 2 oktober 1997 lämnat en första uppföljningsrapport om effekterna av överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. Av rapporten framkommer bl.a. en viss förbättring avseende information och tillgänglighet sedan överenskommelsens ikraftträdande. Vad avser barnfamiljer har samtliga personer som erbjudits hälsokontroll för barn accepterat erbjudandet. Här behöver dock informationsutbytet mellan landstingen och Invandrarverket förbättras för att landstingen skall nå samtliga familjer. De flesta landstingen har genomfört viss utbildning av personalen inför övertagandet av vården av asylsökande. Under en övergångsperiod har särskilda vårdcentraler eller den sjukvårds-

organisation vid förläggningarna som redan fanns inrättad använts för de asylsökandes sjukvård. Vårdens organisation kommer dock på sikt att integreras i landstingens ordinarie sjukvård.

Mot bakgrund av det ovan anförda och i syfte att erhålla en bättre kunskap om de asylsökande barnens medicinska omhändertagande avser regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att belysa situationen för barnen efter det att landstingen tagit över ansvaret för de asylsökandes sjukvård.

Barnkommitténs uppdrag

Konventionen om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige ratificerade Barnkonventionen efter ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990 utan att reservera sig på någon punkt. Efter ratifikationen kom konventionen att gälla i förhållande till Sverige den 2 september 1990. Praktiskt taget alla världens stater har anslutit sig till Barnkonventionen.

Alltsedan ratificeringen av Barnkonventionen har en diskussion förts om att införliva konventionen i svensk rätt genom s.k. inkorporering, dvs. att göra konventionen till svensk lag. I ett beslut i riksdagen hösten 1995 avvisades förslaget om inkorporering, men riksdagen uttalade att regeringen borde låta göra en översyn av om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med Barnkonventionens bestämmelser.

Mot bakgrund av Sveriges åtagande, riksdagens tillkännagivande och det faktum att olika tolkningar av innebörden av Barnkonventionen hade gjorts gällande i den allmänna debatten, beslutade regeringen den 1 februari 1996 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att klarlägga hur Barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis.

Kommitténs uppdrag sammanfattas i direktiven på följande sätt

- göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till Barnkonventionens bestämmelser,
- skapa större klarhet och ökat mått av samsyn vad gäller innebörden av begreppet ”barnets bästa” i Barnkonventionen och svensk rätt samt därvid särskilt analysera eventuella målkonflikter,
- med förtur behandla frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. när det gäller avvisning eller utvisning där barn berörs.

När det gäller den sista punkten i direktiven, hänvisas till vår delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU1996:115), som lämnades till regeringen den 28 juni 1996.

Utgångspunkter för vårt arbete

Barnkonventionen är en internationell förpliktelse som Sverige har åtagit sig gentemot andra stater som också har anslutit sig till konventionen. Utgångspunkten i vårt arbete har därför varit att inte enbart se Barnkonventionen i ett nationellt perspektiv, utan istället sätta in bestämmelserna i ett internationellt sammanhang. Vi har som utgångspunkt i vårt arbete gjort en analys av konventionstexten och därvid använt oss av de internationella tolkningar som finns, dvs. konventionens förarbeten och den tolkning som kommittén för barnets rättigheter har gjort. Vi har även sökt ledning i svensk och utländsk doktrin inom barnrättsområdet.

Som grund för den analys som vi har gjort av Barnkonventionens bestämmelser har vi använt oss av de fyra grundläggande principerna i

konventionen; principen om ickediskriminering, principen om barnets bästa, barnets rätt till liv och utveckling samt barnets rätt att komma till tals. Dessa principer samt den centrala bestämmelsen om genomförandet av Barnkonventionen, som kommer till uttryck i artikel 4, har varit vägledande vid analysen av de olika sakartiklarna. Vi har inte behandlat Barnkonventionen artikel för artikel, utan disponerat betänkandet efter de olika rättigheternas karaktär och tillämpning i det svenska samhället. Vi har heller inte begränsat oss till lagstiftningen och den praxis som har utbildats i domstolarna, utan istället valt att göra en analys av förhållandena för barn och ungdomar i Sverige i belysning av åtagandena enligt Barnkonventionen.

Varje avsnitt av betänkandet kan sägas bestå av tre delar; analys av konventionen, svenska förhållanden och våra överväganden.

Sammanfattning av betänkandet

Definition av barn – för vem gäller Barnkonventionen? (avsnitt 3)

Barnkonventionen slår i artikel 1 fast att med barn avses varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Definitionen anger att de rättigheter som stadgas i konventionen gäller tills man har fyllt 18 år. Detta hindrar inte att en stat har olika åldersgränser så att barn med stigande ålder successivt kan föras in i vuxenlivet. De särskilda skyddsreglerna, t.ex. när det gäller fängelsestraff, sexuellt utnyttjande eller utnyttjande av barn som arbetskraft skall gälla upp till 18 år. Det hindrar inte heller att barn med stigande ålder och mognad får bestämma mer över sitt liv.

Vi har vid vår genomgång hittat vissa luckor i svensk lagstiftning där vi anser att skyddsbestämmelserna inte helt följer Barnkonventionen. Det gäller bl.a. definitionen av barnpornografi samt skyddet mot sexuellt utnyttjande för ungdomar mellan 15 och 18 år. Vi föreslår därför en ändring av vissa bestämmelser i 6 kap. brottsbalken. Om dessa ändringar, samt den av Barnpornografiutredningen föreslagna ändringen när det gäller definitionen av barnpornografi, genomförs kommer Barnkonventionens definition av barn att helt återspeglas i svensk lagstiftning. Vi har vidare konstaterat att andra åldersgränser i svensk lagstiftning är i enlighet med andan i Barnkonventionen, som innebär ökat ansvar i takt med stigande ålder och utveckling.

Vi har emellertid observerat att det föreligger vissa brister när det gäller datainsamling och statistik. Därför föreslår vi att det görs en översyn av den officiella statistiken så att det alltid skall vara möjligt att få fram uppgifter som gäller barn och ungdomar som grupp upp till 18 år.

Principen om ickediskriminering (avsnitt 4)

Barnkonventionen stadgar att varje barn inom ett lands jurisdiktion skall ges de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. Staten skall vidare säkerställa att barnet skyddas mot alla former av dis-

kriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet uttryckta åsikter eller tro.

Med diskrimineringsförbudet avses såväl direkt som indirekt diskriminering, oavsett om den är av allvarligt eller mindre allvarligt slag. Det gäller diskriminering såväl genom lag som genom direkt handling. I diskrimineringsförbudet ligger också den dimensionen att ett barn inte får diskrimineras på grund av var i landet det bor. Statens skyldigheter att motverka diskriminering innefattar också aktiva åtgärder för att motverka rasism och främlingsfientlighet.

När det gäller barn som befinner sig tillfälligt eller illegalt i ett land, kan man varken med ledning av de diskussioner som fördes under utarbetandet av konventionen eller av FN-kommitténs uttolkning hävda att en stat är skyldig att se till att dessa barn tillförsäkras alla de rättigheter som konventionen ger. Den begränsning som kan accepteras är långsiktigt inriktade vård- eller utbildningsinsatser som förutsätter att barnet stannar en längre tid. Alla akuta behov bör däremot mötas när det gäller barnets hälsa och insatser bör göras så att tiden inte utbildningsmässigt går förlorad för barnet.

När det gäller svensk lagstiftning, anser vi att diskrimineringsförbudet i princip täcks av de bestämmelser som kommer till uttryck i grundlagen. I uppräknningen av otillåtna diskrimineringsgrunder i artikel 2 återfinns emellertid även handikapp, något som är unikt för Barnkonventionen. Vi menar därför att det bör övervägas en översyn av regleringen av hur förbudet mot diskriminering av barn med handikapp bäst skall tillgodoses i grundlagen eller annan svensk lagstiftning. I samband med en sådan översyn bör också övervägas hur Barnkonventionens barnperspektiv skall komma till uttryck när det gäller rätten att inte diskrimineras.

Genomförandet av Barnkonventionen (avsnitt 5)

Barnkonventionen lägger stor vikt vid själva genomförandet av de olika rättigheter som konventionen ger. Staten är skyldig att vidta såväl lagstiftnings- som administrativa och andra åtgärder för att genomföra rättigheterna. När det gäller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna skall staten vidta sådana åtgärder till det yttersta av sina resurser. Det finns också en internationell dimension, bistånd och annat internationellt samarbete krävs för att främja genomförandet av rättigheterna.

Genomförandet av Barnkonventionen är ett politiskt ansvar för staten, inte bara för regering och riksdag utan för alla myndigheter och offentliga organ. Landets inre förvaltningsstruktur påverkar inte statens ansvar. Genom åtagandet i konventionen är staten skyldig att vidta sådana åtgärder att rättigheterna verkligen genomförs och kommer alla barn i landet tillgodo. Konventionen tar inte ställning till hur det görs så länge själva genomförandet ligger i linje med konventionens principer. Det räcker emellertid inte med att konventionen återspeglas i den nationella lagstiftningen. För att säkerställa barnets rättigheter krävs en kombination av åtgärder, varav lagstiftning är en. Andra åtgärder kan vara att åstadkomma effektiva styrmedel, opinionsbildning och upplysning.

En viktig del i genomförandet av Barnkonventionen är att se till att dess bestämmelser får genomslag i den svenska lagstiftningen. Varken

konventionen eller FN-kommittén anger hur införlivandet av bestämmelserna skall ske, utan det får avgöras av varje stat med utgångspunkt i dess rättstradition och rättsliga system. Det viktiga är att det sker.

Vi har när det gäller frågan om Barnkonventionen bör inkorporeras i svenskt rättssystem eller om den hittills valda vägen med s.k. transformering är att föredra, kommit till slutsatsen att inte föreslå en inkorporering.

Barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av artiklar som siktar till ett gradvist genomförande, som är svåra att direkt tolka av en domstol. Barnkonventionens genomförande är en politisk process. För ett land med så omfattande barnrättslig lagstiftning som Sverige finns det inte mycket att vinna på att ge Barnkonventionen status av nationell lag. Viktigare är att det sker en ordentlig genomgång av att lagarna stämmer överens med konventionen och att konventionens anda och innebörd i fortsättningen beaktas i varje lagstiftningsärende. Vi menar att tolkningen av Barnkonventionen bör göras politiskt av riksdagen, som därvid kan stifta de lagar som krävs för att rättigheterna i Barnkonventionen bäst skall slå igenom.

Vi anser att det är en brist att det inom regeringskansliet inte finns någon enhet som har en uttalad samordningsfunktion i frågor som rör barn. Barnkonventionen berör frågor inom alla departement. En jämförelse kan göras med jämställdhetsfrågorna för vilka har inrättats en särskild enhet och för vilka ett statsråd har ett övergripande samordningsansvar. En sådan samordning av frågor som rör barn bör bl.a. innefatta att granska alla lagförslag och andra förslag från regeringen ur ett barnperspektiv.

Vi anser vidare att det bör ges ett generellt ”barnkonventionsdirektiv” till de utredningar som tillsätts av regeringen, liknande det jämställdhetsdirektiv som finns.

En samordning av barnpolitiken i hela samhället är viktig. För genomförandet av Barnkonventionen på alla nivåer i samhället bör det därför uppställas nationella mål, som bör ingå i en nationell strategi antagen av riksdagen. I denna bör – utöver de nationella målen – ställas krav på kommunala handlingsplaner. Det bör också anges mekanismer för en fortgående uppföljning av hur de nationella målen förverkligas. I den nationella strategin är ett viktigt element utbildning om Barnkonventionen och barnperspektiv för de yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdom.

Uppföljning av lagstiftningen är viktig för att se till att den politiska vilja som har kommit till uttryck genom riksdagens beslut också ger resultat i verkligheten. Olika former av uppföljningsmekanismer behövs. När det gäller domstolarnas rättstillämpning, måste en fortlöpande uppföljning ske. Vidare bör statliga myndigheters tillsynsansvar förstärkas och statistik som gäller barn och unga behöver utvecklas och förnyas.

Vi har kunnat konstatera att det på såväl nationell som regional och lokal nivå saknas en samlad uppföljning av budgetnedskärningars betydelse för barn och ungdomar. Det finns heller inga analyser av hur mycket inom olika budgetar som satsas på barn och unga. För att Sverige skall kunna säga att vi utnyttjar våra resurser till det yttersta för att tillförsäkra barn och ungdomar de rättigheter som ges genom Barnkonventionen, krävs bättre uppföljningssystem och konsekvensbeskrivningar.

Det kan inte generellt sägas stå i strid med Barnkonventionen att genomföra nedskärningar av offentliga utgifter för barn. Förändringar och nedskärningar i olika verksamheter måste ses ur såväl ett kortsiktigt som ett långsiktigt perspektiv. En samhällsekonomi i balans är nödvändig även för barn och ungdomar. Sättet att genomföra nedskärningar är dock av stor betydelse. Konsekvenserna för barn av varje tänkt åtgärd måste analyseras. Det är viktigt att barnperspektivet genomsyrar och blir synligt i alla åtgärder som på något sätt berör barn och ungdomar. Av de årliga budgetförslag som läggs fram på lokal, regional och nationell nivå bör framgå både hur stora resurser som satsas på barn och vilka effekter förslagen kan väntas få på barns och ungdomars förhållanden. På motsvarande sätt bör andra förslags barnkonsekvenser redovisas.

Vi föreslår att varje kommun i Sverige före utgången av 1998 skall ha upprättat en kommunal barn- och ungdomsplan, i vilken skall ingå en plan för genomförande av Barnkonventionen. Det skall vidare ingå en utbildningsplan för såväl politiker som anställda inom kommunen. Planen skall innehålla förslag om hur barnperspektivet skall beaktas inom alla områden inom den kommunala verksamheten som berör barn och ungdomar, inklusive samhälls- och trafikplanering, samt hur barns och ungdomars inflytande skall förstärkas. Det arbetssätt som används i Agenda 21-arbetet bör tjäna som förebild. Barnombudsmannen föreslås få rollen att bistå kommunerna med råd och stöd i genomförandet, att regelbundet samla in de kommunala planerna samt att göra en utvärdering av arbetet.

Utbildning om Barnkonventionen är av central betydelse. Alla beslutsfattare som på något sätt kommer i kontakt med frågor som regleras i Barnkonventionen måste ha utbildning i och kunskaper om Barnkonventionen. Syftet med en sådan utbildning skall vara att skapa förståelse för och insikt i själva idén med Barnkonventionen. Det handlar inte bara om att lära sig vilka rättigheter som stadgas i konventionen, utan att ta till sig och förstå själva andan och innebörden av konventionen. Det är därför av stor vikt att det sker en central genomgång av kursplaner inom olika utbildningsområden i syfte att lyfta in Barnkonventionen i utbildningen. Regeringen bör vidare ta initiativ till utbildning av personal inom rättsväsendet. Inom en treårsperiod bör all yrkesverksam personal inom domstolar, polis och åklagarväsende ha fått en genomgång av vad Barnkonventionen är, vad den står för och vilka krav konventionen ställer när det gäller hantering av frågor som rör barn.

Barnombudsmannen bör få bättre formella möjligheter att bevaka genomförandet av Barnkonventionen på alla nivåer i samhället. Vi föreslår därför att det görs en utvärdering och översyn av Barnombudsmannens funktion och verksamhet.

När det gäller frivilligorganisationerna vill vi understryka vikten av dialog och samverkan, samtidigt som det är viktigt att skilja på vad som är myndigheternas ansvar och vad som är de frivilliga organisationernas roll.

Staten har ansvar för att allmänheten, särskilt barn och ungdomar och personer som arbetar med barn, får erforderlig information om Barnkonventionen. Konventionen bör vara obligatorisk i all skolundervisning och skall finnas tillgänglig kostnadsfritt för alla som vill ta del av den. Det är

viktigt att konventionen finns tillgänglig på olika språk och även för blinda och döva.

Prop. 1997/98:182
Bilaga 1

Vi vill även lyfta fram barnperspektivet i svensk biståndsverksamhet och föreslår att Sida skall åläggas att göra barnkonsekvensanalyser i sin verksamhet.

Barnets bästa (avsnitt 6)

Principen om barnets bästa är en av Barnkonventionens grundpelare. Vid alla åtgärder som rör barn ”skall barnets bästa komma i främsta rummet”. Principen kan härledas ur två grundläggande tankar som båda har satt sina spår i konventionen: Att barn har fullt och lika människovärde och att barn är sårbara och behöver särskilt stöd och skydd.

Begreppet barnets bästa återfinns i andra internationella konventioner och deklarationer. Det unika med Barnkonventionen är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. I detta ligger delvis ett nytt tänkande där barnet sätts i fokus på ett annat sätt än tidigare.

Det framgår av formuleringen i artikel 3 att barnets bästa alltid skall beaktas i beslutsfattandet. Konventionen kräver inte att barnets bästa alltid skall vara utslagsgivande. Men i de fall, då man låter andra intressen väga tyngre, krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet har gjorts. Vidare kräver Barnkonventionen att beslutande myndigheter så långt som möjligt har försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med och redovisats i beslutsprocessen. Besluten måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv.

Principen om barnets bästa kommer traditionellt till uttryck i lagstiftning som uttryckligen reglerar frågor om barn. Det gäller framförallt frågor om vårdnad och umgänge enligt föräldrabalken, men också namnlagen och socialtjänstlagen. Den genomgång som vi har gjort av rättspraxis av familjerättsliga mål och ärenden visar att domstolarna också faktiskt beaktar barnets bästa i sina avgöranden. Med de förslag som har lagts fram av Vårdnadstvistutredningen kommer barnets ställning i frågor om vårdnad och umgänge att ytterligare förstärkas.

Att barnets bästa skall beaktas bör även präglade andra områden inom svensk lagstiftning, såsom plan- och bygglagen och trafiklagstiftningen.

Det är enligt vår uppfattning emellertid inte säkert att en portalbestämmelse alltid är den bästa modellen för att införa principen om barnets bästa. Det är viktigt att i varje lagstiftningsärende, där det kan bli aktuellt att föra in principen om barnets bästa, pröva om en portalbestämmelse är den bästa lösningen eller om någon annan metod bör användas.

När det gäller utlänningslagen, där principen om barnets bästa infördes från och med den 1 januari 1997, är det svårt att redan nu bedöma om lagstiftarens intentioner har fått genomslag i tillämpningen.

Rätten till liv och utveckling är en av Barnkonventionens grundläggande principer, vilket innebär att den skall vara vägledande vid tolkningen och förverkligandet av varje särskild rättighet enligt konventionen. Bestämmelsen erkänner inte bara barnets inneboende rätt till liv, utan ger barnet en rätt att överleva och att utvecklas. Barnets rätt till utveckling skall genomsyra genomförandet av hela konventionen. Artikeln handlar inte bara om barnets fysiska hälsa utan om även den andliga, moraliska, psykiska och sociala utvecklingen.

Enbart förbud mot dödsstraff är inte tillräckligt för att förverkliga barnets rätt till liv. Konventionen kräver inte bara aktiva åtgärder som förhindrar att barn förolyckas eller drabbas av sjukdomar utan också förebyggande insatser för att förhindra att barn tar sina liv. Vi vill framhålla betydelsen av att den kunskap som finns inom detta område också omsätts till aktiva förebyggande insatser. Rätten att födas frisk är också en viktig del av artikelns innebörd, utifrån vilken det förebyggande arbetet inom mödrahälsovården skall ses.

Barnets rätt att komma till tals (avsnitt 8)

Rätten att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd är den fjärde av Barnkonventionens grundläggande principer. Artikeln innehåller två delar; dels en allmän rätt att komma till tals i alla frågor som rör barnet, dels en särskild rätt att höras i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

Frågan om barns och ungdomars rätt att komma till tals är ytterst en fråga om demokrati. Det är därför av stor vikt att en process för att förstärka barns och ungdomars inflytande stimuleras. Det krävs en systematisk attitydpåverkan. Effektiva metoder för att barn och ungdomar skall kunna komma till tals bör utarbetas i kommunerna. Vi föreslår att Barnombudsmannen får i uppdrag att utveckla metoder som kan förstärka framförallt barns delaktighet i samhällsprocessen vid sidan av de projekt som syftar till att stärka ungdomars rätt till inflytande.

Kommunallagen har nyligen förändrats i syfte att ge medborgarna möjligheter till inflytande och samråd. Vi vill kraftigt understryka vikten av att de möjligheter som kommunallagen ger också används i förhållande till barn och ungdomar. Om det efter några år visar sig att kommunerna fortfarande inte använder sig av möjligheterna anser vi att en bestämmelse om att nämnderna skall samråda med barn och ungdomar bör övervägas. Vi föreslår att Barnombudsmannen tillsammans med Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att följa utvecklingen.

Den formella demokratin, med elevråd och klassråd som forum för inflytande, är väl etablerad i de flesta svenska skolor. Svårigheten har varit att skapa ett verkligt innehåll i inflytandet. Vi vill i detta sammanhang betona att inflytande och ansvar för elever i skolan inte skall ses som något isolerat från hela den sociala och pedagogiska miljö som skolan utgör. För att åstadkomma ett verkligt inflytande för elever krävs att skolan präglas av en positiv inställning till detta.

Enligt vår uppfattning finns det i stort sett en tillfredsställande ordning i svensk lagstiftning för att barn skall kunna komma till tals i familjerättsmål och sociala mål. Vi anser att det är en fördel att denna ordning har åstadkommit utan att barn i någon större utsträckning behöver höras inför domstol.

När det gäller reglerna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av dom eller beslut om vårdnad och umgänge och i mål och ärenden enligt LVU finns det emellertid skäl att göra en översyn i syfte att stärka barnets rätt att komma till tals.

Även om lagstiftningen väl svarar mot de krav som ställs i artikel 12 är det av stor betydelse att domare, nämndemän, åklagare, poliser, tjänstemän inom socialtjänsten m.fl. har kompetens och gedigen kunskap om barn för att rätt kunna förstå och värdera barnets uttalanden.

När det gäller familjerättsliga och sociala mål handlar det om att kunna ta reda på och bedöma barnets verkliga vilja. I straffprocessen kan det vara fråga om att förstå och sätta sig in i ett barns situation efter det att barnet har varit med om en händelse som kan sätta spår för livet. Det är därför av stor betydelse att de personer som har att höra barnet och att värdera barnets uttalanden har ordentlig kompetens för detta.

När det gäller reglerna inom straffprocessen om barns hörande direkt inför domstolen, anser vi att dessa, med utgångspunkt i Barnkonventionens grundläggande principer, är väl avvägda.

Medborgerliga och politiska rättigheter (avsnitt 9)

Till de medborgerliga och politiska rättigheterna i Barnkonventionen räknas rätten till namn och medborgarskap och rätten att få vetskap om sina föräldrar.

Det är en viktig uppgift för varje konventionsstat att tillse att barn inte saknar medborgarskap. Detta kan åstadkommas genom såväl inhemska regler som internationellt samarbete. Det relativt stora antalet statslösa barn som finns här i landet tyder på att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande. Vi anser därför att det bör införas en möjlighet för statslösa barn att efter några års vistelse i Sverige ansöka om svenskt medborgarskap för egen del. En ändring i medborgarskapslagen med den inriktningen bör därför övervägas.

Innebörden av stadgandet om rätten att få veta sitt ursprung har framförallt sin betydelse när det gäller barn som har adopterats och barn som har tillkommit genom assisterad befruktning. Frågor om tillåtligheten av assisterad befruktning regleras i och för sig inte i Barnkonventionen. Principen om hänsynen till barnets bästa bör emellertid självklart prägla verksamheten med assisterad befruktning.

Rätten att få veta sitt ursprung för de barn som har tillkommit genom insemination är drygt tio år gammal. Under denna period har det förts en omfattande debatt bl.a. utifrån ny forskning. Mot bakgrund av detta anser vi att det finns skäl att pröva frågan på nytt i syfte att förstärka barnets rätt att få veta sitt ursprung. Den nya prövningen, som bör ha ett uttalat barnperspektiv och göras med utgångspunkt i barnets bästa, bör ske med beaktande av tillförlitliga forskningsresultat vad avser eventuella psyko-

logiska och sociala konsekvenser för de barn som har kommit till genom assisterad befruktning.

Om andra metoder för assisterad befruktning än insemination tillåts i Sverige kommer frågan om att få vetskap om sitt ursprung även att avse dessa metoder. Därvid bör denna fråga lösas med utgångspunkt i samma principer som vi har angett för rätten att få vetskap om sitt ursprung vid insemination.

Barn som är adopterade ges genom bestämmelser i den svenska lagstiftningen goda möjligheter att få vetskap om sitt ursprung, helt i enlighet med Barnkonventionens bestämmelser.

När det gäller Barnkonventionens bestämmelser om de olika friheterna – rätten till åsiktsfrihet, yttrande och informationsfrihet, tanke-, samvets- och religionsfrihet, föreningsfrihet samt rätten till integritet – kan vi konstatera att dessa återspeglas väl i svensk lagstiftning.

Barnets rätt till sina föräldrar (avsnitt 10.2)

Barnkonventionen tillerkänner barnet en rätt att bli omvårdat av båda sina föräldrar. Denna princip är också grundläggande i den svenska familjerättsliga lagstiftningen, vilket kommer till uttryck i föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad och umgänge. Barnets rätt till sina föräldrar skall också ses i belysning av principen om barnets bästa.

Det finns emellertid ett område som vi finner inte helt tillfredsställande och det är bestämmelserna om verkställande av beslut om vårdnad eller umgänge. Utgångspunkten för bestämmelserna är att beslut i allmän domstol skall följas av barnets föräldrar. Vi anser att dessa regler inte har moderniserats på samma sätt som andra regler i föräldrabalken, vilka har tillförts ett uttalat barnperspektiv. Artikel 3 anger att barnets bästa skall komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn och artikel 12 talar om att barnet skall beredas möjlighet att höras i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Vi föreslår därför att bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken blir föremål för översyn i syfte att förstärka barnperspektivet.

Även barn vars ena eller båda föräldrar sitter i fängelse har rätt till en regelbunden och personlig kontakt med sina föräldrar. Problemet för dessa barn har uppmärksamats alltmer av Kriminalvårdsstyrelsen och det pågår viss verksamhet i syfte att underlätta för barn och föräldrar att ha kontakt med varandra under anstaltstiden. Enligt vad vi erfarit planerar regeringen att ge Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen se över förhållanden för barn med en eller båda föräldrarna i fängelse. Vi har konstaterat att det inte finns någon kartläggning eller samlad kunskap om var och under vilka förhållanden dessa barn lever. Vi anser därför att det vore värdefullt att berörd myndighet i anslutning till den planerade översynen också ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att sammanställa sådan statistik. Vi vill vidare betona familjehemmens roll när det gäller barnens rätt till kontakt med föräldrar som är föremål för kriminalvård.

Barnkonventionen ålägger konventionsstaterna att motverka att barn olovligt förs bort och hålls kvar i ett annat land än där barnet har sitt normala hemvist. Det gäller även barn som olovligen förs till Sverige eller hålls kvar här. Artikeln innehåller också ett stadgande om att staterna i detta syfte skall främja ingåendet av bilaterala eller multilaterala överenskommelser eller anslutning till befintliga överenskommelser.

Att Sverige har tillträtt de viktigaste konventionerna inom området – 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på bortförande av barn och Europarådskonventionen om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn – är betydelsefullt. Det är också viktigt att Sverige verkar enligt konventionernas syfte. Att Sverige arbetar aktivt för att påverka andra stater att också ansluta sig till Haagkonventionen eller träffa bilaterala överenskommelser, ser vi som mycket positivt och i enlighet med Barnkonventionens syfte.

Den rättspraxis som har utvecklats när det gäller icke-konventionsärenden visar på tydliga brister i den svenska lagstiftningen. Vi anser därför att det är nödvändigt med en översyn av regelsystemet inom detta område för att Barnkonventionens intentioner skall efterlevas.

När det gäller såväl konventionsärenden som icke-konventionsärenden anser vi vidare att det är viktigt att processerna i de svenska domstolarna skyndas på. Vi menar att det inte är godtagbart om en bortförande förälder genom att förhålla en process åstadkommer att barnet så småningom har anpassat sig så till den nya miljön att överflyttning måste vägras.

Sverige bör snarast, enligt vår mening, ratificera 1996 års Haagkonvention, som gäller myndigheters behörighet, tillämplig lag, erkännanden, verkställighet och samarbete i fråga om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn, då bestämmelserna i den konventionen skulle kunna täppa till en besvärlig lucka i gällande regleringar.

Det är även angeläget med verksamma medel för att stimulera ett frivilligt återlämnande av det bortförda eller kvarhållna barnet. Idag finns det ingen möjlighet att i Sverige erhålla bidrag av allmänna medel till resekostnader eller andra kostnader för barnets återlämnande. Vi anser därför att det är angeläget att det införs en möjlighet att få ekonomiskt bidrag ur allmänna medel för att underlätta återförandet av barn såväl till Sverige som från Sverige till en annan stat.

Adoptioner (avsnitt 10.4)

Barnkonventionen innehåller i artikeln om adoptioner bl.a. ett stadgande om att barnets bästa skall vara styrande för alla överväganden som rör adoption. Stadgandet innehåller vidare bestämmelser om att adoption endast får ske efter beslut av behörig myndighet. Samma krav skall ställas på internationella adoptioner som vid inhemska adoptioner. Konventionsstaten skall vidare vidta alla lämpliga åtgärder i syfte att förhindra obehörig vinning för någon som medverkar till adoption.

Det svenska regelsystemet för utländska adoptioner och de svenska förhållandena i övrigt innebär att det finns goda förutsättningar för att det

adopterade barnet får växa upp under lugna och trygga förhållanden. Den svenska adoptionslagstiftningen har genom inkorporering av 1993 års Haagkonvention och den översyn av lagstiftningen som därvid har gjorts fått en utformning som väl överensstämmer med Barnkonventionens bestämmelser och anda. Det förtydligande som har gjorts i socialtjänstlagen beträffande socialnämndens ansvar för de adopterade barnen kommer enligt vår mening att stärka deras ställning. Det är därvid av särskild vikt att situationen för de riskgrupper som kan identifieras bland de utländska adoptivbarnen uppmärksammas.

Barnomsorg (avsnitt 10.5)

Barnkonventionens bestämmelse om barnomsorg säger att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt till den barnomsorg de är berättigade till. Detta måste enligt vår mening tolkas så att staten är skyldig att följa utvecklingen inom barnomsorgen på ett sådant sätt att det är möjligt att kontrollera om kommunerna lever upp till socialtjänstlagens stadgande om barnomsorg. Staten måste även vidta åtgärder i den mån verksamheten i kommunala eller enskilda daghem stämmer överens med de nationella mål som finns för barnomsorgen.

Det kan konstateras att Sverige kvantitativt i princip lever upp till Barnkonventionens stadgande. Mot bakgrund av att barnomsorgen har fått minskade resurser bl.a. genom att antalet platser har ökat utan att personaltätheten har ökat i motsvarande grad, kan det dock ifrågasättas om samtliga kommuner klarar de kvalitetskrav som socialtjänstlagen ställer på barnomsorgen. Vi vill framhålla att det finns en övre gräns där barnantalet blir så stort att barnets bästa äventyras.

Det finns också en gräns för hur stora nedskärningar som kan göras utan att den generella kvaliteten sjunker så mycket att barnets bästa inte tillgodoses. Den gränsen har nu passerats i vissa kommuner. En försämring av den generella kvaliteten inom barnomsorgen drabbar främst de barn som mer än andra är beroende av en god barnomsorg. Hit hör barn med behov av särskilt stöd, invandrabarn och de yngsta barnen. Även barn till arbetslösa föräldrar, en grupp som under de senaste åren har blivit allt större, kan räknas hit.

Barn med behov av särskilt stöd får sådant när det gäller barn med diagnosticerade störningar. Däremot får inte barn med mindre tydliga och uttalade störningar eller funktionshinder alltid det stöd som de kan behöva.

När det gäller barn vars föräldrar är arbetslösa, vill vi lyfta fram barnets eget behov av barnomsorg. Generella kommunala bestämmelser om att dessa barn inte har rätt till barnomsorgsplats är varken i överensstämmelse med den svenska lagstiftningen eller andan och innebörden i Barnkonventionen. I det sammanhanget vill vi särskilt peka på principen om att barnets bästa skall sättas i främsta rummet. En individuell bedömning utifrån det enskilda barnets bästa bör således göras i varje enskilt fall.

Barn till asylsökande föräldrar har enligt nuvarande regler inte rätt till barnomsorg. Vi vill peka på att även asylsökande i vissa fall kan vara

Barn med handikapp (avsnitt 10.6)

Den genomgång av svensk lagstiftning som vi har gjort visar att Sverige väl lever upp till Barnkonventionens anda och målsättning vad gäller barn med handikapp. Vi vill dock påpeka att vid de konsekvensbeskrivningar som måste göras vid nedskärningar och förändringar inom den offentliga verksamheten, behoven och situationen för barn med handikapp särskilt måste beaktas

Barnets rätt till social trygghet och levnadsstandard (avsnitt 10.7)

Barnkonventionens stadgande om rätt till social trygghet och levnadsstandard skall bl.a. ses i belysning av bestämmelsen i artikel 4 om att staterna till det yttersta av sina tillgängliga resurser skall säkerställa rättigheterna och artikel 2 om att inget barn får diskrimineras när det gäller utövandet av rättigheterna. Det är därför enligt vår mening oroväckande att andelen barn som lever i familjer med små ekonomiska resurser ökar. Denna utveckling måste noggrant följas, särskilt när det gäller situationen för barn som lever med en ensamstående förälder och barn i invandrarfamiljer. Detta för att förhindra att prioriteringar görs som ytterligare försämrar den ekonomiska situationen för dessa grupper.

Barnets rätt till utbildning (avsnitt 11)

En genomgång av lagstiftning och läroplaner inom skolans område visar att det svenska utbildningsväsendets regelverk i allt väsentligt återspeglar Barnkonventionens bestämmelser och anda utom på en punkt. Skollagens bestämmelser om att grundutbildning skall vara kostnadsfri och tillgänglig för alla omfattar endast barn som är bosatta i landet. Därmed utesluts asylsökande barn och barn som av annat skäl ansöker om uppehållstillstånd. Vi föreslår därför att reglerna om rätt till utbildning för dessa barn och ungdomar ändras så att dessa barn i princip får samma rätt till utbildning som barn som är bosatta i Sverige.

Rätten till utbildning i Barnkonventionen innehåller inte enbart en rätt att få delta i undervisning utan också en rätt till kunskap och personlig utveckling. Till skolans viktigaste uppgifter hör att lägga grunden för barnets utveckling genom att ge goda kunskaper i läsning, skrivning och räkning. Den svenska skolan lyckas också generellt sett med uppgiften att lära barn läsa och skriva, men undersökningar visar att skillnaderna mellan elever som presterar bra och elever som ligger under genomsnittet är stora och tenderar att öka. Att läs- och skrivsvårigheter hos dagens barn och ungdomar tenderar att öka kan inte accepteras. Varje elev som lämnar skolan utan tillräckliga läs- och skrivkunskaper är ett misslyckande för skolan. Utgångspunkten måste vara att alla barn kan lära sig läsa, skriva och få de grundläggande kunskaper som behövs för att klara sig i dagens samhälle. Med stöd av principen om barnets bästa och stad-

gandet om utbildning på grundval av lika möjligheter vill vi understryka vikten av att situationen för barn i behov av stöd förbättras.

Vi betonar vidare att skolorna bör utveckla det inre arbetet så att alla barn ges förutsättningar att utvecklas. I detta arbete bör skolan samarbeta med andra samhällsliga institutioner och organisationer samt med föräldrarna. Reformarbetet i skolan bör utgå från forskning och erfarenheter av vilken betydelse skolan själv har för elevernas trivsel och studieresultat.

Barn har en ovillkorlig rätt till skydd mot övergrepp i skolan. Alla elever måste kunna känna sig trygga i skolan. Skolan och det omgivande samhället har en absolut skyldighet att skapa sådana miljöer som skyddar barn och ungdomar från övergrepp. Målet kan därför aldrig vara att minska mobbningen utan målet måste vara att inget barn och ingen ung människa någonsin får utsättas för mobbning. Den elev som mobbas måste ges ett omedelbart skydd och i de fall där det är fråga om våld eller hot om våld som faller inom ramen för brottsbalken bör skolan göra polisanmälan. Misshandel, olaga hot och annan brottslig verksamhet inom skolan får aldrig enbart ses som ett socialt problem.

Barnets rätt till skydd omfattar också en annan aspekt av skolans verksamhet, nämligen att skolan har ett ansvar för att barn som far illa blir aktuella för utredning och bistånd från socialtjänstens sida. Vi föreslår därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att se över informationsrutiner och fortbildning av skolpersonal i syfte att öka kunskaperna om arbete med barn som far illa. Vi anser vidare att samarbetet mellan skolan och socialtjänsten måste förbättras.

I Barnkonventionen finns en särskild bestämmelse som ålägger staten att ”uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott”. Vi anser att kommunerna i sina skolplaner bör ha en strategi för att motverka skolk. Vi ser vidare med oro på att syofunktionen, dvs. personal som arbetar med yrkesorientering, har minskat avsevärt i många kommuner. Detta är anmärkningsvärt eftersom skolans övriga personal inte har tillräckliga kunskaper om vare sig arbetslivets krav eller tillgängliga studievägar.

Barnkonventionen slår fast att utbildningen skall vara likvärdig. Vi ser allvarligt på de tendenser till ökad etnisk och prestationsmässig segregation som valfriheten inom skolväsendet sägs ha orsakat. Vi ställer oss dock frågande till om det är valfriheten i sig som är orsak till den utvecklingen och vi vill i det sammanhanget fästa uppmärksamhet på frågan om varför vissa elever väljer att byta skola. Av Skolverkets utvärderingar framgår att elever byter till skolor som ställer tydliga krav på kunskaper och på uppförande och ordning samt skolor som tar väl hand om elever med svårigheter. Det primära kan inte vara att förhindra elever att välja en bra skola. Det primära måste vara att vidta åtgärder så att alla skolor ställer höga krav på kunskap, har bra lärare och är lugna och stabila.

Barnkonventionens artiklar om utbildning skall ses mot bakgrund av artikel 4 som stadgar att staterna skall vidta åtgärder ”med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser”. Vi kan konstatera att den svenska skolan är förhållandevis resursstark, trots att nedskärningar har gjorts i nästan alla kommuner. Skolverket rapporterar dock att kostnaderna för undervisning har minskat med närmare tio procent, samtidigt som lokalkostnaderna har ökat. Vi menar att en sådan prioritering inte

kan anses ligga i linje med Barnkonventionen. Det krävs också att kommunerna analyserar budgetnedskärningarnas konsekvenser för barn.

Prop. 1997/98:182
Bilaga 1

Barnets rätt till kultur och fritid (avsnitt 12)

Barnkonventionen betonar barndomens egenvärde. Enligt artikeln skall barnets ges utrymme för lek, vila och fritid samt fritt kunna delta i det kulturella och konstnärliga livet. Barn- och ungdomskultur omfattar både kultur för barn och ungdomar och kultur som barn och ungdomar själva skapar. Det innebär att med barnkultur menas både den kultur som barn konsumerar och den kultur som är barnens egen, dvs. deras kollektiva lek, deras gemensamma normer och de värden som skapas och vidareutvecklas i barns och ungdomars gemenskap. Vi har i det sammanhanget diskuterat begreppet ungdomskultur som vi har använt med viss tvekan. Begreppet ungdomskultur för tankarna till att ungdomars kultur är en särskild sorts kultur, skild från samhället i övrigt. Därmed görs också ungdomar själva till en grupp, skild från övriga grupper i samhället. Men barns och ungdomars uttryck och eget skapande är en del av den kultur vi alla lever i och därför måste barns och ungdomars livsstil respekteras som en del av samhällets helhet.

Delaktighet i kultur är nära förknippad med delaktighet i samhället. Kulturyttringar inte bara tolkar utan formar också omvärlden. Barn har samma rätt som vuxna att delta i denna process. Vi betonar således rättighetsperspektivet och ser det som oroande att kulturaktiviteter för barn och ungdomar allt oftare motiveras i termer av förebyggande insatser. Kultur för barn och ungdomar eller kultur som skapas av barn och ungdomar får inte reduceras till en ”behandlingsmetod” eller en metod för att förebygga kriminalitet eller drogmissbruk, hur viktigt detta än är.

Vi anser att regeringen bör överväga att öronmärka en viss andel av kulturanslagen till kultur för barn och ungdomar. Det är härvid viktigt att beakta Barnkonventionens stadgande om alla barns rätt till kultur. Resurser till kulturaktiviteter måste fördelas på ett sådant sätt att kulturen görs tillgänglig för alla grupper av barn. Sålunda måste hänsyn tas till t.ex. barn som bor i glesbygd, invandrarbarn och barn som av sociala eller ekonomiska skäl kan ha svårare att få tillgång till kultur.

Enligt Barnkonventionen skall staten uppmuntra produktion och spridning av barnböcker. Vi uttrycker oro över att både försäljning och utlåning av barnböcker har minskat kraftigt. I samband med att riksdagen antog en bibliotekslag beslutades om ett särskilt statligt stöd för inköp av litteratur till folk- och skolbibliotek, framförallt till unga. Vi anser att det är viktigt att regeringen följer upp och utvärderar detta nya statliga stöd för att bedöma om ytterligare åtgärder måste vidtas för att öka barns tillgång till böcker och stimulera deras läsande.

Barnkonventionen tar också upp massmediernas viktiga uppgift att ge barnet tillgång till information. På den punkten uppfylls Barnkonventionens stadgande i Sverige. Det kulturutbud som når alla barn är det som förmedlas via medier. Staten har en skyldighet att se till att det finns lämpliga riktlinjer som skyddar barnet mot kulturyttringar som skadar dess välfärd. Sådana riktlinjer får anses finnas i de avtal som finns mellan staten och TV-företagen i Sverige. Dilemmat är emellertid att med en fri

internationell mediemarknad som i sig inrymmer möjligheter till gränsöverskridande kontakter följer också ett utbud som är önskat med hänsyn till barnets bästa. Vi föreslår därför att regeringen utarbetar ett nationellt handlingsprogram mot våld i bildmedierna. Handlingsprogrammet bör vara "mobiliserande" dvs. öka medvetenheten om TV-våldets konsekvenser hos såväl föräldrar och barn som medieföretag. Programmet bör vidare syfta till att i samverkan med dessa grupper, utveckla strategier för att minska utbudet av våldsinslag.

Barnkonventionens stadgande om rätt till fritid får en annan valör i länder där barnets fritid måste skyddas mot arbete i alltför tidig ålder. I ett land som Sverige där ungdomars möjligheter att arbeta före 18 års ålder generellt sett är små blir det mera relevant att tala om barns och ungdomars rätt till en meningsfull fritid. Undersökningar kring barns och ungdomars fritid visar att den kretsar kring lek, musik, TV-tittande, serier, böcker och olika aktiviteter. Vi tar i det sammanhanget upp mediasamhället och informationsteknikens möjligheter för barn, men även att denna utveckling innehåller faror. Barns och ungdomars egen förmåga att analysera vad som är skadlig information måste stödjas. Vi pekar på betydelsen av kommunernas fritids- och ungdomsverksamhet som kan bilda en motvikt till det kommersialiserade fritidsutbudet. Stor betydelse för barns och ungdomars utveckling har också föreningslivet i allmänhet och idrottsrörelsen i synnerhet.

När det gäller barnets rätt till lek konstaterar vi att för att barn skall ges tillfälle till lek krävs dels att det finns tillräckligt med utrymme för lek, dels att den miljö där barn leker är säker. Vi har i det sammanhanget bl.a. granskat barnperspektivet i plan- och bygglagen. Vi anser att reglerna om utemiljön i plan- och bygglagen motsvarar de krav som Barnkonventionens bestämmelser om barnets rätt till lek och barnets bästa ställer. Särskilt med tanke på att lagen föreskriver att i en konflikt mellan barns behov av lekutrymme och vuxnas behov av parkeringsplatser skall barnets intresse väga tyngre. När det gäller barnsäkerhetsarbetet har lagstiftning rörande risker i miljö och risker med produkter – tillsammans med information, undervisning och planering av hem, skola, lekmiljöer och trafikleder – lett till påtagliga förbättringar när det gäller barns säkerhet. Sedan 1973 finns det i byggreglerna långtgående krav på barnsäkerhet i byggnader och på tomtmark. Eftersom dessa regler endast gäller för hus byggda eller ändrade efter 1973 anser vi att regeringen bör överväga att ändra reglerna så att även byggnader som har tillkommit tidigare skall omfattas av den strängare lagstiftningen på barnsäkerhetsområdet.

Barnets rätt till hälsa och sjukvård (avsnitt 13)

Barnet har enligt Barnkonventionen rätt att "åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering". Vi kan konstatera att svenska barn är bland de friskaste i världen. Detta måste rimligen tolkas så att den väg vi har valt, med förebyggande hälsovård tillgänglig för alla barn och ungdomar, har varit framgångsrik. Därför anser vi det vara viktigt att slå vakt om de resurser och den barnkompetens som finns på barnavårdscentralerna, inom skolhälsovården och på ungdomsmottagningarna.

Vi känner dock en oro för de omstruktureringar som pågår inom barnhälsovården. Att successivt integrera barnvårdscentralerna i övrig hälso- och sjukvård kan vara motiverat av kostnads- eller effektivitetsskäl. Men det innebär samtidigt en försvagning av barnperspektivet och ett avsteg från den grundläggande principen som har styrts barnvårdscentralerna sedan 1930-talet att verksamheten skall vara skild från övrig medicinsk vård. När det gäller skolhälsovården anser vi att den stora variation som finns mellan olika kommuner inte kan anses ligga i linje med Barnkonventionens bestämmelser och anda. Att en skolläkare ansvarar för allt mellan 1 500 och 47 900 elever kan inte anses vara en över landet likvärdig skolhälsovård. Mot bakgrund av ickediskrimineringsprincipen i artikel 2 och bestämmelserna i artikel 24 anser vi att skollagen bör kompletteras med nationella mål och en rikstäckande basnivå för skolhälso- och elevvård. När det gäller ungdomsmottagningarna föreslår vi att en utredning tillsätts om ungdomsmottagningarnas förebyggande verksamhet.

Trots att svenska barns hälsa generellt sett är god har förekomsten av allergier hos barn och ungdomar ökat dramatiskt. Orsakerna är komplexa, men man vet att inomhusmiljön spelar en stor roll för uppkomst av astma. Det kan inte accepteras att barn riskerar att bli sjuka av att vistas i offentliga lokaler som skolor, daghem och fritidshem. Det står i strid med Barnkonventionens artikel 24 som ålägger myndigheter att ”till fullo” sträva efter att förverkliga barnets rätt till ”bästa uppnåeliga hälsa”. Den lagstiftning som reglerar obligatorisk ventilationskontroll måste efterlevas i alla delar av landet. Vi understryker vikten av att regeringen prioriterar denna fråga.

Enligt Barnkonventionen skall staten ”säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård”. Vi anser att detta stadgande är uppfyllt. Tillgängligheten garanteras bl.a. genom att huvuddelen av hälso- och sjukvården för barn och ungdomar bekostas av det allmänna och genom det högkostnadsskydd som finns. Trots detta framförs uppgifter om att vissa barnfamiljer har svårt att betala patientavgiften. Detta är oroande signaler och vi anser att det är angeläget att regeringen följer utvecklingen på detta område så att berörda organ kan reagera om det visar sig att barn i praktiken inte får den sjukvård de behöver.

Enligt Barnkonventionen skall alla barn garanteras hälso- och sjukvård. Vi framhåller i det sammanhanget vikten av att barn som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, men som inte kan återvända till sitt hemland på grund av att verkställighet av avvisningsbeslutet inte är möjligt att genomföra, garanteras samma rätt till hälso- och sjukvård som barn bosatta i Sverige. Vi understryker vidare vikten av att sjukvårdsenheter arbetar uppsökande och aktivt för att identifiera flyktingbarn som har haft traumatiska upplevelser i hemlandet. Samtliga sjukvårdsenheter inom flyktingmottagandet måste utveckla samarbetet med sociala myndigheter. Vi föreslår vidare att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att undersöka det medicinska omhändertagandet för asylsökande skolbarn.

Barnkonventionen innehåller ett särskilt stadgande om att staten skall vidta åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. Könstympling av flickor är förbjuden och straffbar i

Sverige. Den som bor i Sverige och medverkar till att könsstympning utförs i ett annat land kan dömas i svensk domstol om ingreppet är straffbart i det land där det utförs. Om ingreppet däremot inte är straffbart i det land där det utförs kan ansvar inte utdömas i Sverige. Vi anser att könsstympning är ett så allvarligt brott att det bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Barn i behov av särskilt skydd (avsnitt 14)

Det finns ett antal artiklar i Barnkonventionen som syftar till att ge särskilt skydd åt barn mot övergrepp och utnyttjande. Det är bl.a. bestämmelserna om skydd mot övergrepp inom familjen, barnarbete, sexuellt utnyttjande, väpnade konflikter och skydd mot narkotika och alkohol. Hit kan också räknas bestämmelser som tar sikte på barn som har begått brott. Dessa artiklar är till sin karaktär absoluta, dvs. staten är skyldig att iaktta bestämmelserna oavsett den ekonomiska situationen i landet.

Barnet rätts till skydd mot våld och övergrepp inom familjen (avsnitt 14.2)

Vid vår genomgång av den svenska lagstiftningen när det gäller att skydda barn mot våld, övergrepp, vanvård och sexuellt utnyttjande i familjen, kan vi konstatera att Barnkonventionens anda och innebörd i detta avseende väl återspeglas i såväl socialtjänstlagen som LVU. Den genomgång av rättspraxis som vi har gjort när det gäller beredande av vård enligt LVU ger emellertid anledning till eftertanke. Genom bl.a. det sätt lagen är uppbyggd på och utformningen av dess rekvisit för ingripande synes tyngdpunkten i målen komma att ligga mer på utredning av föräldrarnas tillkortakommanden än på en analys av vad som är bäst för barnet. Barnkonventionens utgångspunkt i dessa sammanhang, dvs. det enskilda barnets bästa och respekten för dess åsikter och rättigheter framgår inte särskilt tydligt.

Enligt vår mening är det därför angeläget att se över LVU för att stärka barnperspektivet. Även i fråga om familjehemsplaceringar måste barnets rätt stärkas. Barnets rätt till kontinuitet i olika avseenden är mycket viktig, oavsett om det handlar om korta eller långa placeringar. Översynen av LVU bör även avse frågan om att utforma en modell för varaktighet i de fall familjehemsplaceringar blir långvariga.

Många av de brister som förekommer i tillämpningen beror förmodligen på bristande kunskap och kompetens hos de yrkesgrupper som har att hantera i många fall mycket svåra frågor och avvägningar. En av Socialstyrelsen utförd undersökning pekar på behovet av kompetensutveckling och medvetandegörande. Det gäller att planera ett synsätt, ett barnperspektiv hos alla vuxna som har att göra med barn. Arbetet med kompetensutveckling av alla personalkategorier som har att hantera ärenden med barn som far illa måste därför intensifieras.

När det gäller barnmisshandel, ser vi med oro att antalet fall tenderar att öka. Vi föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att noggrant följa utvecklingen när det gäller barnmisshandel och att lämna förslag till

erforderliga åtgärder. Det är vidare viktigt att socialtjänsten och andra myndigheter som arbetar med barn ges de resurser som krävs. Det gäller såväl ekonomiskt och kompetensmässigt som att ge möjligheten till samverkan mellan olika myndigheter – barnhälsovård, barnomsorg, skola och socialtjänst.

Att anmälningsskyldigheten mellan olika myndigheter när barn far illa inte alltid fungerar ser vi som ett allvarligt problem. I de handlingsplaner för genomförande av Barnkonventionen som vi föreslår att landets kommuner skall upprätta, bör detta uppmärksammas. Regeringen bör vidare snarast göra en översyn av tillämpliga lagrum när det gäller vad som skall anses falla inom det område som är sanktionerat med disciplinpåföljd.

Vi behandlade frågan om hur en kollision mellan utlänningslagen och LVU skall undvikas i vårt delbetänkande och ansåg då att ett omhändertagande enligt LVU inte automatiskt bör innebära ett verkställighets hinder utan att en individuell prövning måste göras. Vi poängterade vidare att, i de fall vården bedömdes bli långvarig och barnet och dess föräldrar saknade uppehållstillstånd, socialnämndens arbete måste inriktas på att familjen skall återvända till hemlandet så snart ske kan.

Utlänningslagen har nyligen ändrats i viktiga delar när det gäller frågor om barn. En bestämmelse med innebörden att det vid alla fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa, utveckling och barnets bästa i övrigt kräver har införts. Dessutom har det tillförts en bestämmelse om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn och dess vårdnadshavare om barnet behöver vård med stöd av LVU. De uttalanden som gjordes i lagstiftningsärendet är mycket starka och bör tillgodose det skyddsbehov som barnet har. Innan någon praxis har utvecklats på området är det svårt att säga att dessa bestämmelser inte ger barnet tillräckligt skydd. Vi anser det dock vara av stor betydelse att regeringen noggrant följer utvecklingen. För att en avvisning skall få verkställas mot socialnämndens rekommendation, måste det enligt vår mening, föreligga mycket starka skäl.

Förbud mot barnarbete (avsnitt 14.3)

Barnkonventionen förbjuder inte barnarbete generellt, utan enbart sådant barnarbete som är skadligt för barnets utveckling och hälsa. Utgångspunkten är att barn skall gå i skola och inte arbeta. Artikeln föreskriver inte någon minimiålder för arbete, utan hänvisar i den delen till andra internationella instrument. Vad som avses är framförallt ILO-konventionen om minimiålder för anställning. Bestämmelserna i den konventionen liksom i EG-direktivet angående skydd för minderåriga i arbetslivet ger uttryck för principen att barn och arbete successivt växer ihop med stigande ålder och utveckling.

Även om barnarbete, såsom det traditionellt definieras, inte är något egentligt problem för Sverige, kan man inte bortse från att det finns barn som utnyttjas för arbete. Det är emellertid inte lagstiftningsåtgärder som behövs, utan snarare åtgärder av upplysnings- och informationskaraktär. Av de erfarenheter som LO har gjort i projektet "Facket i sommarland" framgår att det största problemet är att ungdomarna inte får den lön de är berättigade till, att reglerna om arbetstider inte följs och att arbetsmiljön

inte alltid är den bästa. Vi föreslår därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att tillsammans med arbetsmarknadens organisationer utforma ett informationsprogram med inriktning på både arbetsgivare och ungdomar. Vi vill i det sammanhanget också framhålla vikten av att företrädare för arbetsmarknadens organisationer ges reella möjligheter att komma in i skolorna, såväl i högstadiet som i gymnasieskolan.

När det gäller barnarbete på andra håll i världen kan vi inte nog poängtera vikten av internationella åtgärder. Sverige har en tradition att aktivt delta i det internationella samarbetet för att främja respekten för mänskliga rättigheter. Även inom ramen för WTO och EU kan Sverige genom ett aktivt engagemang stärka barnets rättigheter och ställning.

Vi föreslår också att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att tillsammans med frivilligorganisationer och företrädare för handeln utarbeta riktlinjer i syfte att åstadkomma en "fairtrade"-märkning som garanterar att mattan, fotbollen, klänningen etc. som vi köper inte har tillverkats av barn.

Skydd mot sexuellt utnyttjande (avsnitt 14.4)

Den svenska lagstiftningen har under lång tid präglats av insikten att det kan vara förödande för barns psykiska hälsa att utnyttjas sexuellt. Barnet kan inte ge något samtycke i egentlig mening till sexuellt umgänge med en vuxen. Sexuella övergrepp mot barn är ett extremt uttryck för att den vuxne inte ser och än mindre respekterar ett barns självklara rätt till kroppslig integritet. Lagstiftningen måste tydligt förmedla att om ett barn deltar i en sexuell aktivitet med en vuxen så är detta helt och hållet den vuxnes ansvar.

Lagstiftningen skyddar barn som är under 15 år. När det gäller ungdomar mellan 15 och 18 år kan skyddet inte sägas vara heltäckande. Bestämmelserna är utformade med utgångspunkten att den som är över 15 år i princip själv har ett ansvar för sina sexuella handlingar. Detta synsätt stämmer enligt vår mening inte med Barnkonventionen. Även den som har fyllt 15 år har i förhållande till mognad och utveckling ett behov av skydd mot att utnyttjas. Justitieministern har aviserat att en översyn av sexualbrottskapitlet i brottsbalken planeras. Det är viktigt att ett barnperspektiv kommer med såväl i denna översyn som i rättstillämpningen även i denna typ av frågor.

En viktig fråga när det gäller att skydda barn mot sexuella övergrepp är samhällets ansvar för att personer som har gjort sig skyldiga till sexuella övergrepp mot barn inte skall tillåtas att arbeta med barn i fortsättningen. Regeringen har tillsatt en särskild utredare som har i uppdrag att se över frågan, vilket vi välkomnar. Utifrån Barnkonventionens perspektiv vill vi betona att skyddet för barnet i detta avseende är det övergripande intresset i förhållande till vilket den vuxnes integritet och andra intressen måste komma i andra hand.

Vid en jämförelse med andra länder kan inte barnprostitution sägas vara ett utbrett problem i Sverige. Icke desto mindre är det allvarligt att den över huvud taget förekommer. Mot bakgrund av de uppgifter som har framkommit, bl.a. i Prostitutionsutredningen, anser vi att förekomsten

måste utredas vidare och att regeringen därför bör ge berörda myndigheter ett sådant uppdrag.

Att köpa sexuella tjänster av den som är under 18 år är förbjudet enligt en bestämmelse i brottsbalken. Såväl benämningen på brottet – förförelse av ungdom – som straffskalan ger emellertid uttryck för att detta är ett brott som lagstiftaren inte ser särskilt allvarligt på. Vi anser att det är viktigt och i enlighet med andan i Barnkonventionen att samhället ger tydliga signaler i strafflagstiftningen att det är ett allvarligt brott att sexuellt utnyttja en ung person. Vi föreslår därför att även dessa bestämmelse ses över i den aviserade översynen av sexualbrottsbestämmelserna. I detta sammanhang bör också benämningen på brottet ändras till exempelvis sexuellt utnyttjande av ungdom.

Prostitutionsutredningens förslag om att kriminalisera såväl köpare som säljare av sexuella tjänster kan starkt ifrågasättas när det gäller ungdomar under 18 år. Enligt vår mening är det helt uteslutet att kriminalisera och ansvarsbelägga ett barn för att det utnyttjas sexuellt.

Vi föreslår också att bestämmelsen i 6 kap 9 § brottsbalken om grovt koppleri kompletteras med en bestämmelse om att där den som utnyttjas är minderårig skall brottet bedömas som grovt.

Vad gäller barnpornografi förutsätter vi att Sverige med den lagändring som kommer att bli följden av Barnpornografiutredningens arbete, i detta avseende kommer att leva upp till Barnkonventionens anda och intentioner.

Unga flickor utnyttjas för striptease och liknande aktiviteter på s.k. erotiska klubbar. Det är inte tillfredsställande att lagen tillåter ungdomar mellan 15 och 18 år att ”frivilligt” medverka i olika sammanhang med innebörden att tillfredsställa vuxnas behov av pornografi. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 6 kap 7 § brottsbalken ändras så att 15–18-åringar erhåller samma skydd som yngre barn mot att utnyttjas i framställning av pornografiskt material och för posering.

När det gäller åtgärder mot s.k. sexturism föreslår vi, bl.a. mot bakgrund av utvecklingen i de baltiska staterna, att kravet i brottsbalken på dubbel straffbarhet för denna typ av brott ses över. Vi anser det vidare viktigt att inom ramen för Östersjösamarbetet ägna frågan om barnprostitution särskild uppmärksamhet.

Barn som har begått brott m.m. (avsnitt 14.5)

Flera av bestämmelserna i artiklarna 37 och 40, som bl.a. behandlar frågor om barn som har begått brott, har sina motsvarigheter i andra internationella konventioner som Sverige har tillträtt och bestämmelserna vållar i allmänhet inte några problem.

Att ett barn berövas friheten innebär i vissa fall att andra intressen sätts före principen om barnets bästa. Detta kan t.ex. vara fallet när frihetsberövandet är en reaktion på brottslighet. Hänsynen till samhällsskyddet och till att samhället med kraft reagerar mot grov brottslighet gör sig här gällande med sådan styrka att fängelse inte kan undvikas. Detta kommer till uttryck även när det gäller ungdomar under 18 år. Vi ser med oro på den pågående utvecklingen mot allt fler och längre frihetsstraff för unga även om den i och för sig kan förklaras med fler fall av grov brottslighet

och brister i det nuvarande påföljdssystemet. Fängelse bör så långt det är möjligt undvikas för ungdomar under 18 år. Därför är de förslag som har lagts fram i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare av stor betydelse. Förslagen har som en klart uttalad målsättning att drastiskt minska antalet barn i fängelse till förmån för frihetsberövande inom systemet med särskilda ungdomshem. Om förslaget om en tidsbestämd påföljd i särskilt ungdomshem genomförs, får Sverige en ordning som också bättre stämmer överens med bestämmelserna i Barnkonventionen om särskilda institutioner och förfaranden för barn som har begått brott.

Enligt vår mening kan det i vissa fall vara förenligt med barnets bästa att beröva ett barn friheten om det ingår som en nödvändig förutsättning för att kunna bereda barnet vård.

Reglerna för placering av unga på anstalt bör utformas i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 37 (c) i Barnkonventionen, dvs. att varje barn som är berövat friheten skall hållas åtskilt från vuxna om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta. Detta synes också vara de riktlinjer som idag gäller vid placering av ungdomar under 18 år i fängelse. I varje enskilt fall där placering sker tillsammans med vuxna bör beslutet kunna motiveras. Mot bakgrund av att det trots allt är relativt få ungdomar under 18 år som samtidigt avtjänar fängelsestraff (i genomsnitt 11) kan det enligt vår mening i vissa fall vara motiverat att en ungdom placeras tillsammans med vuxna, t.ex. om han annars skulle riskera att bli helt isolerad.

I detta sammanhang vill vi också peka på de förhållanden som gäller för barn som tvångsvårdas tillsammans med vuxna, framförallt inom psykiatri. Det kan ifrågasättas om den nu gällande ordningen är förenlig med Barnkonventionen. Vi anser därför att det vore lämpligt att den parlamentariska kommitté som utreder vissa frågor om psykiatrisk tvångsvård även behandlar frågan om placering av ungdomar under 18 år.

När det gäller frågan om rätten till offentlig försvarare, föreligger en skillnad mellan den som är tilltalad och den som är misstänkt för ett brott. Att det finns en skillnad i rätten till offentlig försvarare beroende på var i den rättsliga processen den unge befinner sig anser vi inte vara förenligt med konventionen. En ändring i reglerna bör således övervägas i syfte att undanröja denna skillnad.

Att handläggningstiderna hos polis och åklagare är längre än den föreskrivna inger oro. Det är viktigt att föreskrifterna om skyndsamt handläggning efterlevs. Om de långa handläggningstiderna är en följd av nedskärningar hos polis och åklagare understryker det ytterligare behovet av att det inom alla verksamhetsområden görs en analys av budgetnedskärningarnas konsekvenser för barn.

Skydd mot narkotika och alkohol (avsnitt 14.6)

Barnkonventionen innehåller bestämmelser till skydd för barn mot bruket av narkotika och alkohol. Artikeln ger också en anvisning om vilka metoder som skall användas för att förebygga missbruk; lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysnings syfte.

Svensk narkotika- och alkoholpolitik bygger på de åtgärder som finns uppräknade i artikeln.

Prop. 1997/98:182

Bilaga 1

Skolan måste särskilt uppmärksammas i kommunernas alkoholpolitiska handlingsprogram. Erbjudande av alternativa sysselsättningar i drogfria miljöer är en annan viktig aspekt. Det är därvidlag av betydelse att kommunerna stödjer ungdomars egna initiativ och idéer. Vi vill även betona idrottsrörelsens roll i det förebyggande arbetet. Idrott främjar en positiv utveckling, eller kan vara ett hinder för en negativ utveckling.

Barn i väpnade konflikter (avsnitt 14.8)

Barnkonventionen stadgar en 15-årsgräns för barns deltagande i väpnade konflikter. Sverige har emellertid alltsedan arbetet med utformningen av Barnkonventionen verkat för en 18-årsgräns för barn i väpnade konflikter. I konsekvens härmed har Sverige anpassat lagstiftningen inom området så att det i praktiken är omöjligt för den som inte har fyllt 18 år att involveras i väpnade konflikter.

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Svea hovrätt
3. Hovrätten för Västra Sverige
4. Stockholms tingsrätt
5. Eskilstuna tingsrätt
6. Norrköpings tingsrätt
7. Mariestads tingsrätt
8. Kammarrätten i Stockholm
9. Länsrätten i Stockholms län
10. Länsrätten i Skåne län
11. Länsrätten i Östergötlands län
12. Länsrätten i Skaraborgs län
13. Justitiekanslern
14. Domstolsverket
15. Rättshjälpnämnden
16. Riksåklagaren
17. Rikspolisstyrelsen
18. Polishögskolan
19. Kriminalvårdsstyrelsen
20. Brottsförebyggande rådet
21. Statens invandrarverk
22. Utlänningsnämnden
23. Sida
24. Svenska UNICEF-kommittén
25. Röda Korsets ungdomsförbund
26. Socialstyrelsen
27. Folkhälsoinstitutet
28. Statens Institutionsstyrelse
29. Handikappombudsmannen
30. Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor
31. Barnombudsmannen
32. Nordiska hälsovårdshögskolan
33. Statistiska centralbyrån
34. Riksrevisionsverket
35. Statens skolverk
36. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
37. Karolinska Institutet
38. Lärarhögskolan i Stockholm
39. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet
40. Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet
41. Socialhögskolan i Göteborg
42. Arbetsmarknadsstyrelsen
43. Jämställdhetsombudsmannen
44. Statens kulturråd
45. Svenska Kyrkans Unga
46. Boverket
47. Ungdomsstyrelsen

48. Diskrimineringsombudsmannen
49. Länsstyrelsen i Stockholms län
50. Länsstyrelsen i Östergötlands län
51. Länsstyrelsen i Skaraborgs län
52. Botkyrka kommun
53. Stockholms kommun
54. Norrköpings kommun
55. Gnosjö kommun
56. Halmstads kommun
57. Borås kommun
58. Lindesbergs kommun
59. Leksands kommun
60. Umeå kommun
61. Gällivare kommun
62. Stockholms läns landsting
63. Östergötlands läns landsting
64. Skaraborgs läns landsting
65. Rädda Barnen
66. Svenska kommunförbundet
67. Landstingsförbundet
68. Advokatsamfundet
69. Riksidrottsförbundet
70. Utbildningsradion
71. Tjänstemännens centralorganisation
72. Sveriges akademikers centralorganisation
73. Landsorganisationen
74. Svenska Arbetsgivareföreningen
75. Statens medicinsk-etiska råd
76. Vårdsskildringsrådet
77. Sveriges Domareförbund
78. Föreningen jurister vid Sveriges allmänna advokatbyråer
79. Elevorganisationen i Sverige
80. Samarbetsorganet för invandrarorganisationer i Sverige - med hörande av Ung SIOS
81. Adoptionscentrum
82. Afasiförbundet - Talknuten
83. Barns rätt till lek - IPA Sweden
84. BRIS Mitt, (för Riksförbundet)
85. DHR - De handikappades Riksförbund - UNG
86. EFS, Evangeliska fosterlandsstiftelsen
87. FaCo, Familjevårdens Centralorganisation
88. FARR, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd
89. FAU, Frälsningsarméns Ungdom
90. Frälsningsarméns scoutförbund
91. FUB, Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna
92. Föreningen för Janusz Korczaks levande arv
93. Globträdet, Stiftelsen
94. Haro, Riksorg för Valfrihet, Jämställdhet och Föräldraskap med Barnet i Centrum
95. KFUKK-KFUM-scoutförbund
96. NOBAB, Nordisk förening för sjuka barns behov
97. NSF, Nykterhetsrörelsens scoutförbund
98. Pingstförsamlingarnas Ungdomsarbete
99. RBU, Riksförb för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar

100. Riksförbundet för Barnsjuksköterskor
101. Riksförbundet Hem och Skola
102. SMU Scout
103. SMU, Svenska Missionsförbundets Ungdom
104. Svenska Scoutförbundet
105. Svenska FN-förbundet
106. Svenska Flyktingrådet
107. Svenska Iran Kommittén
108. Svenska OMEP
109. Sveriges Kristna Råd
110. UBV, Utbildning för Biståndsverksamhet
111. Unga Örnars Riksförbund
112. Verdandi
113. ÖMU, Örebromissionens Ungdom
114. Norrköpings ungdomsråd
115. Hälsöhögskolan i Stockholm

Prop. 1997/98:182
Bilaga 2

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 juni 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden
Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Tham, Schori, Andersson, Winberg,
Uusmann, Sundström, Lindh, Johansson, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky,
Östros, Messing, Engqvist

Föredragande: statsrådet Klingvall

Regeringen beslutar proposition 1997/98:182 Strategi för att förverkliga
FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.