



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emma Hansson

Barnkonventionens implementering i svenska kommuner

20 poäng

Olof Beckman

Folkrätt/Mänskliga rättigheter

Termin ht 2006

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Syfte och frågeställning	5
1.2 Material och avgränsningar	5
1.3 Metod	5
2 TEORIER OM IMPLEMENTERING OCH VANLIGA PROBLEM	7
2.1 Teorier om Implementering	7
2.2 Vanliga problem med implementering	8
3 BARNKONVENTIONEN	11
3.1 Allmänt om Barnkonventionen	11
3.2 Barnrättskommittén	12
3.3 Arbetet med Barnkonventionen i kommunerna	15
3.3.1 Barnrättsperspektiv och måldokument	15
3.3.2 Barnkonsekvensanalyser och barnbilagor	16
3.3.3 Organisationsformer för samråd	17
3.3.4 Bokslut och revision	17
3.3.5 Frivilligorganisationer	18
4 GRANSKNING AV KOMMUNERNA	21
4.1 Kommunerna generellt	21
4.2 Halmstad kommun	23
5 KÄNNEDOMEN AV BK	24
6 ANALYS	27
6.1 Slutsatser	27

6.2 Diskussion	28
6.2.1 Problem hänförbara till beslutet i sig	29
6.2.2 Problem hänförbara till beslutsfattaren	31
6.2.3 Problem hänförbara till tillämparen	33
 BILAGA A	 36
 KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	 37

Sammanfattning

Barnkonventionen (Bk) är ett folkrättsligt bindande dokument för de länder som har ratificerat den. Konventionen ger en universell definition av vilka rättigheter som borde gälla för alla barn i hela världen. Bk är inte inkorporerad i svensk rätt, dvs. det har inte föreskrivits i lag att konventionstexterna skall gälla som sådan. Sverige är dock folkrättsligt förpliktigad att följa konventionen och att vidtaga lämpliga åtgärder för att rättigheterna som stadgas i den skall erkännas. Efterlevnaden av Bk är därför helt beroende av att implementering av Bk i Sverige sker. Med implementering menas att ett beslut realiserar genom administrativa processer. Ett politiskt beslut får inte effekt förrän det implementerats.

Det organ som granskar efterlevnaden av konventionen är Barnrättskommittén. Denna kommitté ger rekommendationer om hur staten bör agera för att förbättra efterlevnaden av konventionen i landet ifråga. En synpunkt som återkommer i kommitténs kommentarer till Sverige är svårigheten för statsledningen att säkerställa att alla kommuner efterlever konventionens krav. För att föra arbetet ytterligare framåt med Bk formulerar kommittén generella uttalanden om hur Bk skall tolkas. Dessa dokument kallas General Comments. I ett av dessa dokument tar kommittén mer specifikt upp kommuners eller liknande institutioners roll i implementeringsprocessen. För att implementeringen skall lyckas så bra som möjligt anser kommittén att det krävs ett samarbete mellan olika delar av statsapparaten. Barnombudsmannen (BO) är den myndighet som i Sverige har ett särskilt ansvar när det gäller att driva på genomförandet av konventionen på alla nivåer i samhället.

I mars 1999 antog riksdagen en strategi för arbetet med att införliva konventionen. Målsättningen med strategin är att Bk skall genomsyra alla delar av politiken och riktar sig främst till riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheter kommuner och landsting. Under 2004 beslutades om ytterligare insatser för att förverkliga konventionen i Sverige. En stor del av de frågor som regleras i Bk ligger inom de områden som kommuner har ansvaret för. Ansvaret för att tillämpa Bk lokalt ligger ytterst hos politikerna. Om implementeringen har lyckats i Sverige i helhet beror därför mycket på om implementeringsarbetet har lyckats i kommunerna. Har Sveriges kommuner generellt och Halmstad kommun specifikt lyckats med implementeringen av Bk eller krävs förbättringar i implementeringsstrategin är därför den centrala frågeställningen i detta arbete. Om denna fråga utreds besvaras därmed också frågan om Sverige har skött de åtaganden man har förbundit sig till när man anslöt sig till Bk.

Det finns tre tydliga synsätt på hur politiska beslut genomförs i praktiken. Dessa är det traditionella perspektivet, närbyråkratperspektivet och nätverksperspektivet. Implementeringen av Bk i Sverige har genomförts och genomförs på alla dessa tre sätt. Implementeringsproblemet innebär att

politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett. Det finns många olika orsaker till varför problem med implementering uppkommer. Dessa är orsaker som beror på beslutsfattaren, tillämparen eller orsaker som är hänförliga till beslutet i sig. Det finns en rad olika metoder som kan användas av organisationer och kommuner i implementeringsarbetet. Övergripande måldokument, barnplaner, barnkonsekvensanalyser, barnchecklistor och barnbilagor till budgeten är exempel på metoder som kan användas för att följa upp och tillvarata barnets bästa. Olika organisationsformer för samråd med barn och ungdomar är också något som kan användas för att på ett bättre sätt implementera Bk och dess bestämmelser i det svenska samhället. I våra kommuner finns det många frivilligorganisationer som aktivt arbetar med att implementera Bk och som kommunerna kan ta hjälp av i sitt arbete. Politiker tar ofta de stora frivilligorganisationerna som arbetar aktivt inom barnrättsområdet på stort allvar och respekterar dem mycket för den höga kompetens som finns inom organisationen.

Sveriges kommuner har inte lyckats med implementeringen av konventionen, vilket visas av såväl den undersökning som gjorts av BO och den undersökning som genomförts till detta arbete. Det står därför klart att det krävs förändringar och förbättringar i implementeringsstrategin. För det första kan Sverige stärka konventionens ställning genom att inkorporera den så att den blir en del av den svenska lagstiftningen. Det måste också ske en förbättring av både den direkta och den indirekta styrningen och en förenkling av implementeringsstrukturen. Sverige bör också arbeta aktivt för att konventionstexten och dess krav skall specificeras av kommittén. Regeringen och kommunledningen måste även på ett mer precist sätt styra implementeringsarbetet. På kommunal nivå krävs det att kommunerna i större utsträckning arbetar med de metoder som framarbetats för att kommunerna skall lyckas bättre med implementeringen av Bk. Det är också viktigt att det i kommunerna tillsätts någon person som samordnar arbetet med Bk och aktivt arbetar för att utvecklingen skall gå framåt.

För att Bk och dess regelverk skall få full genomslagskraft är det av stor betydelse att också kunskap och medvetenhet om konventionen sprids i hela vårt samhälle. För att granskningen i Sverige av efterlevandet av Bk skall få en högre trovärdighet är det också viktigt att BO:s granskande uppgifter förs över på någon opartisk part. Det finns i många av de frivilligorganisationer som aktivt arbetar för barnens rättigheter en bred kunskap om Bk. Något som hade kunnat tas tillvara på bättre än den görs i dag. För att förbättra Bk:s ställning på den internationella arenan måste Sverige arbeta för att ett bättre sanktionssystem skall införas. För att Bk skall kunna fungera på ett tillfredställande sätt och dess regelverk få genomslagskraft är det viktigt att dessa förändringar sker.

Förkortningar

Bk	Barnkonventionen
BO	Barnombudsmannen
FN	Förenta Nationerna
NGO	Non governmental organisation
Kommittén	Barnrättskommittén
art.	Artikel
prop.	Proposition
f.	Följande sida
ff.	Följande sidor

1 Inledning

Runt om i vår värld kränks barns rättigheter dagligen. Barn dabbas svårt av politiska och militära konflikter de exploateras både genom ekonomisk och annan exploatering och de drabbas av den fattigdom som är utbredd på stora delar vårt jordklot. Den 20 november 1989 antog Förenta nationernas generalförsamling en resolution med texten till konventionen om barns rättigheter.¹ Det innebar ett viktigt tillskott till skyddet för de mänskliga rättigheterna, då de rättigheter som tillkommer alla barn och ungdomar upp till 18 år samlades i ett folkrättsligt bindande dokument. De regeringar som ratificerat konventionen måste respektera rättigheterna som anges i den och rapportera om vad de gjort för att genomföra konventionen.²

I Sverige har alla medborgare enligt grundlagen lika värde.³ Medborgare under 18 år saknar dock tillgång till vissa politiska och civila rättigheter. Barn har här i vårt land mindre möjligheter att delta i den demokratiska processen eftersom de inte har rösträtt. Föräldrars vårdnadsansvar är också något som begränsar barns handlingsutrymme.⁴ Dessa begränsningar brukar oftast legitimeras utifrån barnets behov av skydd och omsorg. Genom Bk stärks barnets roll även i vårt land och den förmedlar att barndomen har ett värde i sig. Bk är en naturlig utgångspunkt i arbetet med barn och unga. Om barn känner till sina rättigheter har de en större möjlighet att kräva ut dem av vuxna i deras närhet. Kunskaps- och metodutveckling är en del av implementeringsarbetet av Bk i Sverige. Att informera barn och unga om deras rättigheter är en folkrättslig skyldighet enligt Bk artikel 42 men också ett sätt att driva på arbetet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Att sprida konventionen till barn och vuxna är och har varit ett problem för många länder. Detta visar också en undersökning som Socialdepartementet genomförde våren 2006. Där framkom bl.a. att:

- 9 av 10 svenskar i åldersintervallet mellan 15-29 år har ganska liten, mycket liten eller ingen kunskap om Bk.
- 8 av 10 svenskar i åldersintervallet mellan 15-29 år önskar att de hade större kunskaper i ämnet.⁵

Detta är skrämmande siffror och det är viktigt för det fortsatta arbetet med Bk att utröna om och vad som har felat i implementeringsarbetet med Bk. Detta är av stor vikt för att Bk även i framtiden skall kunna vara ett bra verktyg att bekämpa de orättvisor som drabbar barn världen över. Eftersom många av de verksamheter som berör barn och ungdomar finns på lokal och regional nivå är det framförallt av stort intresse att titta på denna problematik ur ett lokalt perspektiv Om implementeringen av Bk kommer

¹ FN-dokument A/RES/44/25, 20 November 1989, Annex.

² Ibid. art 12 och 44.

³ Regeringsformen, Lag (1974:152) kap. 1, para. 2 samt 9, ändrad genom Lag (1976:871).

⁴ Föräldrabalken, Lag (1949:381) kap. 6, para. 11, ändrad genom Lag (1983:47).

⁵ SIFO-telefonbuss 2005, projekt 1514196 (JoAn).

att lyckas i Sverige i helhet beror mycket på om implementeringsarbetet lyckas i kommunerna.

1.1 Syfte och frågeställning

Har Sveriges kommuner generellt och Halmstad kommun specifikt lyckats med implementeringen av Bk eller krävs förbättringar i implementeringsstrategin? Denna frågeställning kommer att löpa som en röd tråd genom hela mitt arbete. Syftet med min undersökning är att kartlägga implementeringsproblematiken i de Svenska kommunerna av Bk med fokus främst på Halmstad kommun. Fakta som jag får fram vid min kartläggning kommer jag sedan att använda mig av för att föreslå förbättringar i implementeringsstrategin i kommunerna om denna visar sig vara bristfällig.

1.2 Material och avgränsningar

Material jag kommer att använda mig av är bl.a. litteratur, artiklar, konventioner, lagtext och förarbeten på området. Jag har valt att i vissa delar analysera implementeringen av Bk bland alla Sveriges kommuner medan jag ibland bara har fokuserat mig på förhållandena i Halmstad kommun. Detta förhållningssätt har jag valt för att det är relativt svårt att hitta sammanställd fakta om implementeringen av Bk i enskilda kommuner. Då implementeringsproblematiken i kommunerna granskas och framställs görs det oftast i sammanställningar över alla Sveriges kommuner. För att kunna använda mig av sådant sammanställt vetenskapligt material måste jag i vissa delar av denna framställning titta på hur det ser ut i kommunerna generellt.

För att inte göra arbetet för generellt har jag dock valt att i vissa delar göra en mer djupgående undersökning i Halmstad kommun. Jag har också valt att endast utvärdera förhållandena i Halmstad då jag gör en mer djupgående analys för att jag skall få ett lagom stort material att arbeta med. En del av uppsatsen består av en empirisk undersökning som genomförts bland de elever som går tredje året på det samhällsvetenskapliga programmet på gymnasiet i Halmstad. Denna grupp valdes först och främst ut för att de ansågs ha uppnått en mognad för att kunna besvara enkäten och för att jag också här skulle få ett material som är hanterbart men samtidigt så omfattande att slutsatser kan dras.

1.3 Metod

Först och främst kommer jag att redovisa ur vilka implementeringsteorier det finns och hur implementeringsproblematiken generellt ser ut för att på så sätt få en allmän grund att stå på. Sedan avser jag att förklara vad Bk är och vilken roll den har. Samtidigt kommer det också att redogöras för hur implementeringsarbetet ser ut både på nationell- och lokal nivå. I tredje delen av arbetet redovisas resultatet av BO:s granskning av implementeringsarbetet i kommunerna. Efter det genomför jag en undersökning av kännedomen av Bk i Halmstad kommun. Detta gör jag för

att kunna dra slutsatser om Bk och dess innehåll har blivit känd för allmänheten något som är en viktig del av implementeringen av konventionen. Till sist följer en analys av den fakta som framkommit under arbetet med uppsatsen. I denna del för jag ett normativt resonemang och kommer då, om jag kommit fram till att det finns brister i implementeringen av Bk, att ge förslag på hur man i Sverige i helhet men i kommunerna i synnerhet skall gå tillväga för att sprida Bk på ett bättre sätt.

2 Teorier om implementering och vanliga problem

Implementering och utvärdering kan sägas vara motsatta sidor av samma mynt. Det förstnämnda är de erfarenheter som man vid en utvärdering använder sig av för att kunna dra slutsatser.⁶ Inom politiken är implementering är de administrativa processer som ett beslut realiserar genom. Implementering är alltså ett led i den politiska processen. Ett politiskt beslut får inte effekt förrän det implementerats. Det är ofta många steg mellan beslut och effekt och därmed också många aktörer inblandade. Implementeringsproblemet innebär att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett. Beslutsfattarens styrning av tillämparen följs inte helt.⁷ Dessa problem resulterar bl.a. i att målen förskjuts och blir andra än de ursprungliga, att oförutsedda konsekvenser uppstår, att prestationerna blir lägre, att kostnaderna blir högre och att planerna försenas. Vissa forskare menar att implementeringsproblematiken är det största hindret för bättre offentliga insatser.

2.1 Teorier om Implementering

När implementeringsproblematiken diskuteras behövs teoretiska modeller för att man skall uppnå en struktur. I dessa modeller skiljs två olika aktörer ut, beslutsfattarna och verkställarna. Relationen mellan beslutsfattarna och verkställarna kan beskrivas i termer av styrning och kontroll. Styrningen kan ske direkt eller indirekt. Direkt styrning innebär att beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad denne skall göra. Indirekt styrning påverkar istället förutsättningarna för verkställandet. Skulle en kontroll visa att styrningen inte följs, kan beslutsfattaren ändra styrningen, något som kallas återstyrning.⁸

Det finns tre tydliga synsätt på hur politiska beslut genomförs i praktiken. Dessa är det traditionella perspektivet, närbyråkratperspektivet och nätverksperspektivet. Implementeringen av Bk i Sverige har genomförts och genomförs på alla dessa tre sätt. I det traditionella perspektivet är utgångspunkten att beslutsfattaren styr och att tillämparen förväntas följa styrningen. Om detta inte fungerar som det är tänkt skall återstyrning vidtagas. Förvaltningen ses som ett instrument för beslutsfattarna. Genom att riksdagen ratificerade Bk, det antogs en nationell strategi och lagar och direktiv ändrats har implementeringen skett med utgångspunkt i det traditionella perspektivet. Många lagar har ändrats och därmed har också många olika tillämpare påverkats. Kommuner, myndigheter, företag och privatpersoner har alla berörts av de ändringar som gjorts. De ses alla som

⁶ Pressman, JL, Wildavsky, A (1984) *Implementation*, Los Angeles: University of California Press sida XV.

⁷ Rothstein, Bo (1997) *Politik som organisation*, Stockholm: SNS Förlag, sida. 19.

⁸ Ibid. sida. 20 f.

instrument för beslutsfattarna i implementeringsprocessen. Som exempel på detta kan vi titta på kommunerna. De har som uppgift att ansvara för olika områden däribland barnomsorgen, socialbidragsfrågor, det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar, samt hälso- och miljöskydd. Bk bör enligt en så kallad nationell strategi som beslutsfattarna i Sverige antagit genomsyra alla beslut och verksamheter i kommuner.

Det andra perspektivet är teorin om närbyråkrater. Det som det är mest fokus på i detta perspektiv är de som professionellt utför sitt dagliga arbete i direktkontakt med människor. Viktiga exempel på denna kategori av människor är sjukvårdspersonal, skolpersonal och personer som arbetar inom socialtjänsten. Dessa personer har stor faktisk handlingsfrihet och handlingsförmåga i sin dagliga verksamhet, vilket innebär att det i själva verket blir de som utformar politiken inom sitt område. Politiska beslutsfattare har svårt att styra och kontrollera en verksamhet som har dessa egenskaper i och med att politikerna saknar som regel den professionella kompetensen. Reglerna i Bk är väldigt omfattande och påverkar även många närdemokrater i vårt samhälle. Dessa utformar inom sitt yrkesområde praxis för hur lagar skall tolkas och tillämpas vilket påverkar implementeringen av lagarna. Denna handlingsfrihet ses som legitim i och med att det är dessa personer som besitter den professionella sakkunskapen vilket kan leda till förbättringar i hela den aktuella verksamheten. Via indirekt styrning har dock beslutsfattarna möjlighet att påverka förutsättningarna för verksamheten och på så sätt påverka implementeringen av lagarna och direktiven.

Det tredje perspektivet är nätverksperspektivet som framhåller olika nätverk av aktörer som avgörande för den politiska utformningen. Politiken implementeras i ett samspel mellan olika aktörer som ägnar större eller mindre del av sin tid åt uppgiften. Eftersom de olika aktörerna har delvis sammanfallande, delvis motstridiga intressen, kan agerandet i nätverken ses som mönster av förhandlingsprocesser. Ett viktigt nätverk för implementeringen av Bk utgörs av de ideella organisationer som kämpar för barnens rätt. Dessa organisationer, bl.a. Rädda Barnen och Röda korset, och dess representanter arbetar hårt runt om i världen för att genomförande av Bk i så stor utsträckning som möjligt skall uppnås. Politikerna har endast i viss mån möjlighet att styra nätverken, genom att fastlägga en formell organisation och genom att föreskriva regler för hur besluten skall fattas.⁹

2.2 Vanliga problem med implementering

Det finns många olika orsaker till varför problem med implementering uppkommer. Det kan urskiljas tre huvudgrupper av orsaker till att implementeringsproblematik uppstår. Dessa är orsaker som beror på beslutsfattaren, tillämparen eller orsaker som är hänförliga till beslutet i sig. Orsaker till att implementeringsproblematiken som är hänförlig till beslutsfattaren kan vara att den direkta styrningen inte är tillräckligt entydig

⁹ Ibid. sida 21 ff.

för att implementeringen skall lyckas.¹⁰ Direkt styrning innebär att beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad denne skall göra. Om denne tar olika beslut som är motstridiga på ett eller annat sätt kan detta orsaka problem.

Vid implementeringsarbetet av Bk finns det många beslutsfattare på olika nivåer i systemet. Barnrättskommittén är de som skapat Bk och är alltså beslutsfattare i första ledet. Sveriges riksdag som har valt att ratificera konventionen och som har fastställt en strategi för implementeringen av konventionen är sedan beslutsfattare på nästa nivå, som är den nationella. En stor del av de frågor som regleras i Bk ligger inom de områden som kommuner har ansvaret för. Därför är kommunfullmäktige också en viktig beslutsfattare och aktör vid arbetet med konventionen. Det kan också vara så att den indirekta styrningen inte är lämpligt utformad. Indirekt styrning kan se ut på en rad olika sätt. Indirekt styrning påverkar förutsättningarna för verkställandet. Vanlig indirekt styrning är när beslutsfattare genom fördelningen av ekonomiska resurser kan påverka i vilken utsträckning implementeringsarbetet av ett tidigare fattat beslut går framåt eller ej. Detta kan riksdagen och kommunerna i deras roll som beslutsfattare göra i deras årliga budget. De frågor som politikerna i dessa beslutande organ prioriterar kommer de också tilldela ekonomiska resurser.

Implementeringsstrukturen är något som inte heller bör vara alltför komplicerad, då är det lätt att implementeringsprocessen tar onödigt lång tid. Detta i sin tur leder ofta till att de som försöker arbeta aktivt med implementeringen av ett beslut inom ett visst område tappar entusiasmen då arbetet de lägger ner inte leder någonstans. Det är också viktigt att det är tydligt hos vilka ansvaret ligger på olika nivåer. Om detta inte är klart kan det bli så att beslut inte genomförs för att det inte är någon som ser genomförandet som sitt ansvar. Om det inte finns någon tydlig ansvarsfördelning är det vanligt att politiker lägger över ansvaret på varandra då ett beslut inte har genomförts. Detta är aldrig bra då det kan leda till att konflikter skapas inom den organisation som skulle genomföra beslutet. Implementeringen måste också kunna kontrolleras och beslutsfattaren får information om hur styrningen följs.¹¹ Uppföljning och utvärdering av måldokument är t.ex. något som det kan finnas brister i. Kriterier som talar om dels när målen uppnåtts, dels hur det skall kunna avläsa hur målen uppnåtts skall finnas med i en utvärdering. Vidare bör det anges vem som ansvarar för att målet blir uppfyllt och vilka resurser det finns för ändamålet. Att följa upp och mäta graden av måluppfyllelse kräver resurser i form av tid och kompetens.¹² Om det inte sker någon kontroll och uppföljning är det sannolikt att arbetet inte kommer att gå framåt på samma sätt som arbetet hade gjort om dessa mekanismer hade varit del av införandeprocessen.

¹⁰ Ibid. sida 30.

¹¹ Ibid. sida 29.

¹² Barnombudsmannen, *Med karta och kompass* (2001), sida 72.

Den andra gruppen orsaker som är hänförliga till implementeraren kan bero på att personen i fråga inte förstår, kan genomföra eller vill genomföra beslutet.¹³ En vanlig situation är den att tillämparen ogillar det politiska beslutet. Om tillämparen är en kommun innebär detta att tillämparen är direkt eller indirekt vald av den lokala befolkningen. Lokala förutsättningar, behov, önskemål eller värderingar kan ligga till grund för att genomförandet av det centrala beslutet motarbetas.¹⁴ Något som också kan påverka implementeringen är tillgängliga resurser. För att kunna genomföra ett politiskt beslut behöver tillämparen olika slags resurser. Det behövs personal, kompetens, lokaler, utrustning och pengar. Om det är resursbrist i en verksamhet är det svårare att uppnå de uppsatta målen och då också implementeringsmålen som finns.¹⁵ Att omgivningen ogillar det auktoritativa politiska beslutet är också något som kan leda till att implementeringsproblem uppstår. Detta problem är särskilt vanligt när det handlar om reformer som skall genomföras i samspel med intressenter utanför den implementerande organisationen. De aktörer som är motståndare till politiken har då möjligheter att motarbeta genomförandet. Om implementeringsprocessen är framgångsrik eller inte beror också på strukturen på organisationen som skall genomföra implementeringen. En klassisk byråkrati kan möta svårigheter att genomföra program som bygger på vag målstyrning och krav på att hänsyn tas till individen. Trögrörligheten i dessa organisationer beror ofta på att deras beteende styrs av bestämda regler och handlingsrutiner.¹⁶

Den tredje gruppen orsaker till implementeringsproblematiken är sådana som är hänförliga till beslutet i sig. Vaga och motstridiga politiska beslut kan t.ex. vara en orsak till att det uppstår problem vid implementering. Både Bk i sig och den strategi som har framarbetats i Sverige för arbetet med Bk är vagt utformade. I kommunernas riktlinjer till dess olika verksamheter framkommer det inte heller tydliga anvisningar för arbetet med konventionen. Det krävs precisering och konkretisering för att verksamhetsansvariga skall kunna bedöma vilka prioriteringar de skall göra.¹⁷ Att ett politiskt beslut formuleras vagt kan ha en rad olika orsaker. Ett vagt formulerat beslut kan t.ex. ligga fast under lång tid, oberoende av valresultat och regeringsskiftet. Enighet kan också underlätta när det är kommuner med olika politiska majoritetsförhållanden som skall genomföra beslutet. För att en sådan enighet skall kunna uppnås offras många gånger klarheten och preciseringen i ett beslut. En svaghet i styrningen kan ge tillämparen tillräcklig handlingsfrihet för att han skall kunna hantera nya, oförutsägbara situationer. Långtgående preciseringar kan dessutom få till följd att styrningen snabbt blir inaktuell. En annan anledning till att vaga beslut formuleras är att beslutet ibland inte är tänkt fungera som ett kraftfullt styrinstrument utan är konstruerad för att övertala och övertyga.¹⁸

¹³ Lundquist, Lennart (1987) *Implementation Steering*, Lund: Studentlitteratur, sida 47.

¹⁴ Supra not 7. sida 37.

¹⁵ Ibid not 7. sida 35.

¹⁶ Ibid not 7. sida 40 f.

¹⁷ Supra not 12. sida 71.

¹⁸ Supra not 7. sida 33.

3 Barnkonventionen

Den 21 juni 1990 beslutade riksdagen att anta Förenta Nationernas (FN) konvention om barns rättigheter. Bk ger en universell definition av vilka rättigheter som borde gälla för alla barn i hela världen. Definitionerna skall gälla i alla samhällen, oavsett kultur, religion eller andra särdrag. Varje människa under 18 år räknas som barn, om inte han eller hon blir myndig tidigare enligt den nationella lagstiftningen.

3.1 Allmänt om Barnkonventionen

Konventionen innehåller 54 artiklar varav 41 av dem slår fast vilka rättigheter varje barn skall ha.¹⁹ Fyra av dessa anger huvudprinciper som är vägledande för hur konventionen i sin helhet skall tolkas. Dessa är artikel 2 (icke diskriminering), 3 (barnets bästa), 6 (rätten till liv) och 12 (rätten att göra sig hörd och att uttrycka sig). Resterande artiklar handlar om hur staterna skall arbeta med konventionen. Bk är inte inkorporerad i svensk rätt, dvs. det har inte föreskrivits i lag att konventionstexterna skall gälla som sådan. Följaktligen är inte Bk direkt tillämplig rätt och domstolarna är inte bundna att tillämpa artiklarna som svensk lag. Däremot är Sverige folkrättsligt förpliktad att följa konventionen och att vidtaga lämpliga åtgärder för att rättigheterna som omnämns i konventionen skall erkännas.²⁰ Artikel 4 är av fundamental vikt för konventionen då denna artikel tillsammans med artikel 42 (skyldigheten att sprida kunskap om konventionen) och 44(6) (skyldigheten att göra stadsrapporterna till kommittén kända för allmänheten) stadgar de generella implementeringsskyldigheterna som åligger länderna som ratificerat Bk.²¹

Artikel 4

Konventionsstaterna skall vidtaga alla lämpliga lagstiftnings- administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturell rättigheter skall konventionsstaterna vidtaga sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där det så behövs, inom ramen för internationellt samarbete.²²

I Sverige tillsattes en parlamentarisk utredning, Barnkommittén 1996 som bl.a. arbetade med implementeringen av Bk i svensk rätt. Detta organ föreslog att principen om barnets bästa skulle lagfästas och integreras i allt beslutsfattande, också på kommunal nivå.²³ I mars 1999 antog riksdagen en strategi för arbetet med att införliva konventionen. Målsättningen med

¹⁹ Supra not 1. preamblen och art. 1.

²⁰ Melin, Stefan (2004), *Barnkonventionen i svensk rätt*, Tartu: Bookmill print house sida 10 f.

²¹ Stern, Rebecca, (2006), *The Child's right to Participation*, Uppsala: Universitetstryckeriet sida 46.

²² Supra not 1. art. 4.

²³ Supra not 20. sida 9.

strategin är att Bk skall genomsyra alla delar av politiken och riktar sig främst till riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner, och landsting. Regeringens precisering av strategin gentemot statsförvaltningen kommer främst till uttryck i regleringsbrev och regeringsuppdrag. Det är också med dessa styrmedel som regeringen indirekt påverkar kommuner och landsting. Enligt 1999 års riksdagsbeslut omfattar strategin för att förverkliga Bk på kommunal nivå i Sverige följande:

- Kommuner och landsting bör erbjuda sin personal fortbildning för att stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om Bk.
- Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Barnplaner, barnbilagor till budgeten och barnkonsekvensanalyser kan vara instrument för sådan uppföljning.
- Barn och ungdomars inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplaneringen skall utvecklas.²⁴

Även om flertalet barnrättsprinciper redan fanns i svensk rätt när Sverige ratificerade Bk 1990, har konventionen fått inflytande på senare års lagstiftning på många olika områden. Den har också medverkat till att principerna tydliggjorts på flera områden och att flera markerats. Utöver det skydd som Bk ger barn och ungdomar så är deras fri och rättigheter skyddade av de allmänna konventionerna som reglerar mänskliga rättigheter så som t.ex. Universella deklARATIONEN om mänskliga rättigheter (the Universal Declaration of Human Rights).²⁵

3.2 Barnrättskommittén

Konventionen om barns rättigheter är en del av den internationella rätten. Kränkningar av den förs inte upp i en internationell domstol utan sanktionerna stannar vid sådant som ofördelaktig publicitet och påtryckningar. Det organ som granskar efterlevnaden av konventionen är the Committee on the Rights of the Child (Barnrättskommittén). Detta är inget unikt bland internationella konventioner. Inte heller till exempel FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor har upprättat några särskilda domstolar. I teorin finns det en internationell domstol som kan avgöra även kränkningar av Bk och de flesta andra konventioner. Det är den internationella domstolen i Haag som kan döma i rättsliga tvister mellan stater på villkor att båda staterna uttryckligen har godkänt den internationella domstolens befogenheter.²⁶ I teorin skulle Sverige kunna stämma ett annat land vid internationella domstolen i Haag, om det landet till exempel låtit avrätta en minderårig svensk medborgare, eftersom Bk tydligt förbjuder dödsstraff mot barn. Enskilda personer kan inte klaga vid den internationella domstolen.

²⁴ Riksrevisionen, *Barnkonventionen i praktiken*, sida 15.

²⁵ Supra not 21. sida 30.

²⁶ Statue of the International court of justice, art 35.

Barnrättskommittén är sammansatt av tio experter med erkänd sakkunskap på de områden som konventionen omfattar. Dess medlemmar väljs av konventionsstaterna bland deras medborgare och skall tjänstgöra i sin personliga egenskap. Avseende skall fästas vid en rättvis geografisk fördelning. Kommitténs medlemmar utses för en tid av fyra år och de kan bli omvalda.²⁷ Till detta organ skall stater som ratificerat konventionen rapportera om eventuella förhållanden och svårigheter som påverkar i vilken utsträckning åtagandena enligt konventionen har uppfyllts. Rapporterna skall även innehålla tillräcklig information för att ge kommittén en god uppfattning om genomförandet av konventionens bestämmelser i det berörda landet. Första gången detta skall ske är inom två år efter ratificeringen och sedan vart femte år. Konventionsstaterna skall göra sina rapporter allmänt tillgängliga för allmänheten i sina respektive länder. Barnrättskommittén har utarbetat riktlinjer för den nationella rapporteringen.²⁸

Sverige företräds av regeringen och rapporteringen följs av ett förhör med företrädare för denna. Efter diskussion med företrädare för regeringen sammanställer kommittén sina synpunkter. Rekommendationer ges om hur staten bör agera för att förbättra det som inte är bra. BO och andra organisationer och personer i Sverige som arbetar aktivt för barns rättigheter följer barnrättskommitténs arbete. Eftersom kommittén är beroende av den information om situationen i ett visst land som den får från staten och av kompletterande information från bland andra frivilligorganisationer och barnombudsmän, händer det att ett missförhållande som påpekas i kommitténs synpunkter till ett land inte påpekas i synpunkterna till ett annat land, trots att samma missförhållanden även finns i det landet. Detta betyder att det är synnerligen viktigt för Bk och dess efterlevnad att även följa vilka synpunkter som kommittén har på andra länder.²⁹

En synpunkt som återkommer i kommitténs kommentarer till Sverige är svårigheten för staten att säkerställa att alla kommuner efterlever konventionens krav. Kommittén anser att de regionala och lokala skillnaderna är påtagliga i vårt land. Det är enligt kommittén viktigt att riksdagen och regeringen vidtager åtgärder för att underlätta styrningen, kontrollen och säkerställandet av konventionens förverkligande i alla delar av landet.³⁰ I de senaste synpunkterna på hur Sverige efterlever Bk:s krav betonar barnrättskommittén bland annat att kunskapen om Bk bland olika yrkesgrupper bör bli bättre.³¹ Att BO bör få möjlighet att behandla individuella klagomål är ytterligare en av synpunkterna, något som flera gånger har diskuterats i Sverige.³²

²⁷ Supra not 1. art. 43.

²⁸ Ibid. not 1. art. 44.

²⁹ Barnombudsmannen, *Röster som räknas* (2006), sida 157.

³⁰ Supra not 23. sida 14 och 17.

³¹ FN-dokument CRC/C/15/Add.248, 30 mars 2005, para. 13.

³² Supra not 26. sida 157.

General Comments är uttalanden som kommittén gör om hur Bk skall tolkas. Nummer 5 handlar om hur länderna som ratificerat Bk skall göra för att implementera denna.³³ Artiklarna 4, 42 och 44 behandlas i denna skrift. Kommittén börjar i detta dokument med att nämna att det inte är deras avsikt att i detalj styra implementeringen. Förhållandena i länderna är allt för varierande för att detta skall vara möjligt. Kommittén har dock valt att formulera rekommendationer för att på så sätt påverka länderna och för att föra utvecklingen framåt. De områden som omnämns i kommentaren som nödvändiga för länderna att arbeta med för att barns rättigheter i större grad skall bli tillgodosedda är lagstiftningen, att utveckla organ som kan koordinera och övervaka efterlevnaden av konventionen, insamling av data av både statligt styrda organ men också av oberoende aktörer, att öka kunskapen och medvetenheten både hos beslutsfattare och andra.³⁴

I vissa delar av dokumentet tar kommittén mer specifikt upp kommunernas eller liknande institutioners roll i implementeringsprocessen. För att implementeringen skall lyckas så bra som möjligt anser kommittén att det krävs ett samarbete mellan olika delar av statsapparaten. Många organ inom den statliga organisationen, där ibland kommunerna, påverkar barns och ungdomars situation och huruvida de får åtnjuta de rättigheter som är fastslagna i Bk. Detta samarbete är något som det enskilda landet skall fortsätta utveckla och förbättra enligt kommitténs mening.³⁵

Kommittén påpekar också i kommentar nummer 5 att regeringen alltid har det yttersta ansvaret för att konventionen genomförs och skyddas även om de lämnar över implementeringen till andra inom dess organisation. Det är därför regeringens ansvar att det finns tillräckliga resurser för att detta arbete skall kunna genomföras på ett bra sätt. Kommittén påpekar också att ansvaret att respektera och försäkra barn och ungdomars deras rättigheter sträcker sig i praktiken i stor grad utanför statsapparaten. Andra grupper som bär ett ansvar gentemot barnen är familjen, andra vuxna och icke statliga organisationer. Icke statliga organisationer brukar med ett annat ord kallas NGO:s (Non Governmental Organisations). Dessa icke statligt styrda organisationer bidrar ofta både med kunskap och engagemang, något som behövs för att målen med Bk skall uppnås. Kommittén föreslår också att det i de länderna som har ratificerat Bk bör finnas ett oberoende institut för mänskliga rättigheter som skall försäkra att landet i fråga uppfyller åtagandet att implementera de internationella konventionerna som de har valt att ratificera.³⁶

³³ FN-dokument CRC/GC/2003/5, 27 november 2003.

³⁴ General Comment nr 5 p. 18 ff.

³⁵ Ibid. p. 27 och 38.

³⁶ Ibid. p. 41 och 48.

3.3 Arbetet med Barnkonventionen i kommunerna

En stor del av de frågor som regleras i Bk ligger inom de områden som kommunerna har ansvar för. Skyldigheten för att tillämpa Bk lokalt ligger ytterst hos politikerna. Det är kommunfullmäktige som skall se till att Bk får genomslagskraft i alla styrelser, nämnder, förvaltningar och bolag.³⁷ Ledningens uppgift är också att skapa förutsättningar för att arbetet med Bk skall kunna bedrivas inom organisationen. Ett grundligt förarbete som får bred förankring bland politiker, i förvaltningar och i verksamheter skapar goda förutsättningar för att lyckas på lång sikt. I förankringsfasen är målet att få hela organisationen att verka mot samma mål.³⁸ Av den nationella strategin framgår att kommuner bör inrätta system för att barnkonventionen skall genomsyra allt barnrelaterat arbete i kommunerna.³⁹ Det finns en rad olika metoder som kan användas för att detta mål skall bli uppfyllt. Övergripande måldokument, barnplaner, barnkonsekvensanalyser, barnchecklistor och barnbilagor till budgeten är exempel på metoder som kan användas i den verksamhet som kommunen bedriver för att tillvarata barnets bästa.⁴⁰

Metoder är bra verktyg för att nå uppsatta mål. Att använda sig av en viss metod är dock ingen garanti för att arbetet med att förverkliga Bk är framgångsrikt i praktiken. Det är viktigt att metoderna integreras med de befintliga beslutsprocesserna. Det är också viktigt för att förverkliga Bk att utnyttja redan existerande formella strukturer och rutiner. Dessa kan vara ett stöd och skapa ramar för förändringsarbetet. I kommunen är det främst den kommunala budget- och bokslutsprocessen som kan användas för att på detta sätt implementera Bk. Budgeten är själva utgångspunkten för de aktiviteter som politiker vill ha genomförda. Genom sin centrala roll är budgeten i många fall avgörande för om en fråga skall finnas med på den politiska dagordningen. Politiker använder ofta budgeten för att informera olika intressenter om vad de vill prioritera de kommande åren. Där presenteras de områden som politikerna anser vara prioriterade. Det är därför viktigt att det i kommuners budget ges ekonomiskt handlingsutrymme för att föra arbetet med att implementera Bk framåt

3.3.1 Barnrättsperspektiv och måldokument

Att införliva ett nytt perspektiv (barnrättsperspektiv) på beslut och verksamhet är något som är av enorm betydelse för att implementeringen av Bk skall lyckas. Att skapa förståelse för innebörden i konventionen är en viktig del i förberedelserna för ett långsiktigt förändringsarbete. För att ett visst synsätt skall få genomslag i verksamhet och beslut måste ansvaret lyftas fram och kopplas till genomförandet. På kommunnivå måste i första

³⁷ Barnombudsmannen, *Ett steg framåt* (1998), sida 35.

³⁸ Supra not 7. sida 47 f.

³⁹ prop.1997/98:182. sida 2.

⁴⁰ Supra not 12. sida 33.

hand politikerna som sitter i kommunfullmäktige inse att de har ett ansvar att beakta Bk och dess bestämmelser i arbets- och beslutprocesser. Sedan gäller det att få alla i kommunen både tjänstemän och privatpersoner att känna ett personligt ansvar för att anlägga ett barnperspektiv i det egna arbetet. När detta är uppnått gäller det att komma underfund med hur det aktuella perspektivet skall införlivas i de olika verksamheterna som finns i en kommun.

Något som är väldigt viktigt i införlivandeprocessen är att tillämparen i fråga förstår, kan och vill implementera Bk annars kommer besluten som fattats av politikerna aldrig att bli genomförda. Mål som formulerats med utgångspunkt i Bk är viktiga verktyg i förändringsarbetet. Med dokumenterade mål finns underlag för styrning. Det är av stor vikt att kommunerna har egna måldokument och planer för barn- och ungdomspolitik. Policydokument och barn- och ungdomsplaner, och barnbilagor är de verktyg som främst brukar användas. Målformuleringar med anknytning till Bk kan också finnas med som delar av kommunernas översiktsplaner och skolplaner mm. Ett övergripande måldokument kan vara ett dokument som beskriver vilka åtgärder kommunen eller landstinget tänker vidta för att leva upp till det som står i Bk. Dokumentet bör innehålla de mål som finns, hur dessa mål skall uppfyllas, och hur arbetet skall följas upp och utvärderas. För att måldokumentet skall få genomslag måste det vara antaget av fullmäktige.⁴¹

3.3.2 Barnkonsekvensanalyser och barnbilagor

En bärande princip i Bk är artikel 3 som handlar om barnets bästa. Denna artikel stadgar att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.⁴² För att detta skall kunna uppnås krävs enligt Barnrättskommittén att analyser sker av den potentiella och faktiska påverkan statens agerande kommer att ha på barnen i fråga.⁴³ Barnkonsekvensanalys är en förhandsprövning av de konsekvenser som ett beslut kan få för det barn eller de barn som berörs av beslutet. I den nationella strategin för förverkligandet av Bk finns ett krav på att barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som rör barn. Med detta innebär att konsekvenser av möjliga beslut kartläggs och analyseras på ett systematiskt sätt. Denna typ av analyser innehåller olika delar, till exempel konsekvensanalyser, konsekvensrevideringar och konsekvensvärderingar. Det är olika från fall till fall vilka konsekvenser som skall analyseras. Något som dock är gemensamt för alla analyser är att ställning tas till om och i så fall hur beslutet i fråga påverkar barn direkt eller indirekt. Barnkonsekvensanalyser får inte göras godtyckligt och alltför ytligt. Det är därför viktigt att utvärdera vilka effekter beslutet får och hur detta stämmer överens med de antaganden som barnkonsekvensanalysen bygger på.

⁴¹ Ibid. not 12. sida 68.

⁴² Supra not 1. art 3.

⁴³ Hodking, R, och Newell, P (2002) Implementation Handbook, Geneva: Atar SA, sida 70.

Genom att gå tillväga på detta sätt kan det bedömas om ytterligare åtgärder behöver vidtagas i framtiden.⁴⁴ Barnchecklistor handlar om att besvara ett mindre antal frågor om barnets bästa och barnets möjligheter att komma till tals.⁴⁵ En barn- och ungdomsbilaga är ett tillägg eller en bilaga till budgeten eller verksamhetsplanen. Bilagan bör dels redovisa kommunens eller landstingets samlade satsning på barn och ungdom, dels redovisa vilka prioriteringar och överväganden som gjorts i förhållande till barns och ungas behov och önskemål.⁴⁶

3.3.3 Organisationsformer för samråd

Olika organisationsformer för samråd med barn och ungdomar har också vuxit fram i Sverige. Detta är ytterligare ett sätt att försöka implementera Bk på. Trots att det i lagen inte finns något krav på att kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige skall samråda med kommunmedlemmar används flera samrådsformer runt om i landets kommuner, genom vilka barn och unga kan framföra sina åsikter till politiker. Exempel på sådana samrådsformer är ungdomsråd, ungdomsriksdag, ungdomsparlament, öppet forum, politiska ungdomsförbund eller grupper organiserade på annat vis. Den mest vanliga organisationsformen för samråd med barn och ungdomar i Sveriges kommuner är ungdomsråd vars främsta syfte är att kommunalpolitikerna genom rådet skall få reda på ungdomars uppfattning i olika frågor. I vissa kommuner är ungdomsrådet direkt kopplat till kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Andra ungdomsråd har en kontaktperson utnämnd i varje nämnd.⁴⁷

På skolorna runt om i Sverige har också elevråd etablerat sig. Elevråd är en sammanslutning elever på skolan som oftast är valda av barnen på den aktuella skolan. De individerna som blir valda har till uppgift att företräda alla ungdomar på skolan och skall arbeta aktivt för att barnens rättigheter skall bli tillgodosedda. Barn och ungdomar kan i många situationer uppfatta att vuxna och då också lärarna inte väger in deras åsikt när beslut på skolan skall fattas. Elevrådet skall vara en länk mellan den enskilda eleven och vuxna i skolmiljön.

3.3.4 Bokslut och revision

Kommuner använder olika sätt för att följa upp sitt arbete med Bk. Systematisk uppföljning är dock något som är mycket ovanligt trots att Barnkommitten har poängterat vikten av sådan för att barnrättsarbetet skall lyckas.⁴⁸ Det finns kommuner där facknämnderna har uppdraget att rapportera till kommunstyrelsen en gång per år om hur implementeringen av Bk har lyckats. I andra kommuner sker denna rapportering betydligt mer

⁴⁴ Supra not 12. sida 79 och 83.

⁴⁵ Ibid. not 12. sida 79 ff.

⁴⁶ Supra not 30. sida 54.

⁴⁷ Supra not 12. sida 132 f.

⁴⁸ Supra not 43. sida 71.

sällan. Bokslut och revisioner är viktiga verktyg inom en rad olika verksamhetsområden för att kunna överblicka hur resurser fördelats mellan olika verksamheter och grupper.⁴⁹ Med bokslut menas en regelbunden sammanställning av verksamhetens resultat för en viss tid. Med revision menas en granskning av om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om redovisningen är korrekt.⁵⁰

Dessa instrument kan också användas för att utvärdera arbetet med Bk. Bokslut är ett viktigt verktyg för att kunna överblicka hur våra resurser har fördelats mellan olika verksamheter och grupper. Olika former av bokslut kan användas både som verktyg för kartläggning och problemformulering och som verktyg för uppföljning och utvärdering. En genomtänkt metod, tydlig ansvarsfördelning, klara riktlinjer för vad som skall redovisas är av stor betydelse för att utforma ett bokslut. Själva redovisningen bör också till sin utformning vara enhetlig och jämförbar över tiden och mellan enheterna. Den bör även visa vilka effekter olika åtgärder har haft för barn och ungdomar samt visa i vad mån barn har fått det sämre eller bättre i olika avseenden. Ett sådant dokument skall redovisa hur de mål som återfinns i handlingsplaner och barnbilagor skall kunna uppfyllas i framtiden.

För att bokslutet skall kunna fungera som del i implementeringsprocessen krävs att de personer som är involverade har förmåga att förstå och analysera resultatet och har mandat att påverka. Ett sätt att utforma barnbokslut är att anlita externa utvärderare. Dessa kan vara revisorer, olika konsulter men också kollegor från andra kommuner med erfarenhet av liknande verksamhet. I vissa kommuner har det tillsatts en lokal barnombudsman. BO har dels uppdraget att utvärdera arbetet i kommunen men skall också vara en pådrivande kraft. Ombudsmannen skall vara en företrädare för barn och unga på lokal nivå. Han eller hon kan arbeta generellt med barnrättsfrågor inom kommunen eller vara inriktad på daglig direktkontakt med barn och unga.⁵¹ Fördelen med en lokal ombudsman är att denne dagligen träffar politiker i korridoren, utövar lobbyverksamhet och rapporterar till kommunstyrelsen och till kommunfullmäktige. Detta ombud skall ha en sådan ställning i organisationen att den kan utföra sitt uppdrag fri från lojalitet gentemot de olika förvaltningarna.

3.3.5 Frivilligorganisationer

Runt om i våra kommuner finns det också många frivilligorganisationer som aktivt arbetar med att implementera Bk i Sverige. Karakteristiskt för frivilligorganisationer är att de bildas av människor med samma intressen för någon sakfråga. Dessa människor går samman i en organisation för att tillsammans skall kunna påverka i större utsträckning.⁵² Människor väljer själva att bli aktiva i en frivilligorganisation och typiskt för dessa organisationer är att medlemmarna bidrar med hela eller delar av de resurser

⁴⁹ Supra not 12. sida 72.

⁵⁰ Ibid. not 12. sida 102 och 108.

⁵¹ Ibid. not 12. sida 120.

⁵² Boström, M m.fl. (2004), *Den organiserade frivilligheten*, Lund: Liber AB sida 24 f.

som organisationerna behöver. Medlemmar betalar t.ex. avgifter och bidrar med arbetsinsatser.⁵³ Den här typen av organisationer skiljer sig ofta mycket åt i fråga om organisation, ekonomiska resurser och arbetsområde. Frivilligorganisationer kan genom att sprida ny kunskap, idéer och normer spela en betydande roll för samhällsutvecklingen. De organisationer fungerar som viktiga motvikter till staten och marknaden. Det finns flera frivilligorganisationer i vårt land som arbetar för att varaktigt förbättra barns villkor och få ett samhälle där människor respekterar och skyddar barnets rättigheter.

Två av de mest kända organisationerna är Rädda Barnen och Röda Korset. Den förstnämnda organisationens arbete är inriktat helt på barn och dess rättigheter medan den andra organisationen är inriktad på både humanitärrätt och mänskliga rättigheter varav Bk är en del. Båda dessa organisationer är politiskt och religiöst obundna. Rädda Barnen är en internationell organisation som verkar i över 100 länder. Dess vision är en värld där alla barns rättigheter är tillgodosedda, där varje barn uppskattas och respekteras, där alla barn har inflytande och där alla barn har möjligheter och framtidstro. Ett av de viktigaste målen för Rädda Barnen är att barn skall kunna göra sin röst hörd och ha inflytande över sin situation. Den verkar aktivt för att barnen själva skall vara delaktiga i beslut som rör dem.⁵⁴

För att uppnå detta arbetar denna organisation mycket med att sprida information och opinionsbildning Faktainsamling är en hörnsten i deras arbete. Det material som samlas in analyseras för att på så sätt bygga upp en kunskapsbas utifrån vilken deras arbete utgår från. Rädda barnen kan med den kunskap de skaffat genom direkt stödarbete eller faktainsamling och analys påverka attityder och förhållningssätt hos allmänheten. De kan också med hjälp av informationen de samlat in påverka politikerna när politiska beslut skall fattas. Rädda barnen ger också stöd till organisationer och myndigheter som arbetar med barn för att stärka människors kunskap vad det gäller tillämpningen av Bk, nya arbetsmetoder, förhållningssätt till barn mm.⁵⁵

Röda Korset är en internationell frivilligorganisation som finns i 183 länder. Deras mål är att lindra och förhindra mänskligt lidande, oavsett vem som drabbas och hur det än har uppstått. Alla Röda Korset föreningar har ett antal centrala huvuduppgifter som de arbetar med. Dessa är att sprida kunskap om den humanitära rätten och bidra till att regler följs. Genom att sprida kunskaper om de internationella humanitärrättsliga konventionerna och om de konventioner som behandlar mänskliga rättigheter försöker de öka respekten för de mänskliga rättigheterna. De utbildar därför frivilliga informatörer som i sin tur kan besöka arbetsplatser och skolor och informera befolkningen i ett land. Att bygga upp beredskap inför katastrofer är också något de sysslar med. Detta innebär ett långsiktigt samhällsuppbyggande där

⁵³ Ibid. sida 27 f.

⁵⁴ <http://rb.se/sv/OmRaddaBarnen/Varverksamhet/Visionochmal.htm>, senast besökt 2006-11-20.

⁵⁵ Rädda Barnen, *Barnens Lag* (1990) sida 3.

hälsa, sociala villkor och ekologiskt tänkande är förutsättningar. De bistår också vid katastrofer med både förnödenheter och behövlig personal som kan träda in och avlasta den ordinarie sjukvården i lokalsamhället då ett land drabbas av en katastrof eller en konflikt.⁵⁶

Det står klart att frivilligorganisationerna runt om i vår värld ständigt växer. Moderna kommunikationsmedel har lett till en kraftig ökning av antalet frivilligorganisationer. Dessa organisationer är särskilt effektiva när det gäller att få genomslagskraft i flera länder. De har inga medel att tvinga fram förändringar men har trots det förmågan att få beslutsfattare att lyssna på dem vilket ger resultat. En del organisationer har till och med så gott rykte att de har givits möjligheter att påverka både på den inrikespolitiska och internationella arenan. Eftersom de hela tiden växer i storlek måste regeringar ta hänsyn till dem både som allierade och som motståndare.⁵⁷ Det finns många starka frivilligorganisationer i Sverige.

Ledande politiker har länge förstått dess betydelse för samhällsutvecklingen. Som ett exempel gjordes det redan 1985 en utredning av finansdepartementet som benämndes frivilligorganisationer- alternativ till den offentliga sektorn. Motivet med denna utredning var först och främst att utröna om det gick att lägga över en del av det arbete som bedrevs i den offentliga sektorn på frivilligorganisationer.⁵⁸ Utredningen gick främst ut på att kartlägga möjligheterna till ekonomisk vinning. De kom fram till i denna utredning var att det finns flertalet verksamheter där det finns väsentliga fördelar för samhället att vinna på att överföra ansvaret från den offentliga sektorn till frivilliga organisationer. Utredningen visade att den största fördelen med en sådan överföring vara att anpassning till medborgarnas efterfrågan kunde göras. Det fastslogs även att det i några fall även kunde vara kostnadseffektivt att göra en sådan överföring.⁵⁹

Detta visar bara som ett exempel att många politiker tar frivilligorganisationer på stort allvar och respekterar dem mycket för den höga kompetens som finns inom organisationen inom olika områden. Många frivilligorganisationer fungerar i dag även som remissinstanser när viktiga beslut skall fattas vilket visar att de accepteras på den politiska arenan. På senare tid har även många frivilligorganisationer erhållit sådan acceptans att många framstående affärsmän och kvinnor valt att arbeta för dessa organisationer. Ett exempel på detta är att Marianne Nivert som tidigare koncernchef för Telia nu är ordförande i Rädda Barnen.

⁵⁶ http://www.redcross.se/rksf/sfdesign.nsf/main?openagent&Layout=Detta_RK&gocid=7B67D3D887A10EDC1256DCD003735AD&menu0=2&menu1=0, senast besökt 2006-11-20.

⁵⁷ <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=284095>, senast besökt 2006-11-20.

⁵⁸ Ds Fi 1985:6 sida 2.

⁵⁹ Ds Fi 1985:6 sida 4.

4 Granskning av kommunerna

Den svenska riksdagen har i den nationella strategin för att förverkliga Bk poängterat att Bk:s bestämmelser skall genomföras och tillämpas på alla nivåer i samhället. BO som inrättades som egen myndighet 1993 har huvudansvaret för arbetet och övervakningen av Bk i Sverige. I BO:s uppdrag ingår att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Bk. Detta organ arbetar aktivt för att det svenska lagstiftningsarbetet och den svenska lagstiftningen skall genomsyras av ett barnperspektiv.⁶⁰

4.1 Kommunerna generellt

BO har ett särskilt ansvar när det gäller att driva på genomförandet av konventionen på alla nivåer i samhället. Detta gör de främst genom att förmedla kunskap samt att ge stöd och vägledning. En viktig del i BO:s arbete är också att kartlägga implementeringen av konventionen i Sverige. Detta genomförs bl.a. genom att undersökningar görs som ligger till grund för analyser och utvärderingar. Att mäta genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter är svårt. För att få en övergripande bild av tillstånd och utveckling i en kommun tittar BO på en rad faktorer som främjar genomförandet av Bk i. Dessa faktorer brukar benämnas framgångsfaktorer.⁶¹ Dessa kan sammanfattas i följande punkter:

- Väl förankrade politiska beslut
- Ledningens entydiga stöd
- Tydliga, mätbara mål, som följs upp och utvärderas
- Resurser och ekonomiskt handlingsutrymme
- Personella, organisatoriska resurser och stödjande strukturer
- Rätt verktyg/metoder
- Tid för en arbetsprocess som bygger på, helhetssyn, dialog, samverkan, delaktighet, långsiktighet och kontinuitet.⁶²

Om kommuner arbetar utifrån många av dessa faktorer finns det goda förutsättningar för att ett barnperspektiv genomsyrar hela organisationen. Vartannat år ställer BO genom enkäter frågor till kommuner om Bk:s genomförande. Den senaste enkäten sändes ut under hösten 2005. Undersökningen genomfördes som en postal enkät och alla 290 kommuner fick och besvarade enkäten. Undersökning var väldigt omfattande men här nedan följer en sammanfattning av det som är av relevans i detta arbete. För att slutsatser skall kunna dras om kommunerna har lyckats med implementeringsarbetet vad det gäller Bk fokuseras det här på de s.k. framgångsfaktorerna.

⁶⁰ Barnombudsmannen, *På spaning efter barnkonventionen* (1995) sida 6.

⁶¹ Supra not 24. sida 62.

⁶² Barnombudsmannen, *Från ord till handling* (2004), sida 43.

Först och främst framkom det i undersökningen att 71 procent av kommunerna har fattat något beslut om Bk. De allra flesta besluten, 87 procent, har fattats i kommunfullmäktige. 34 procent av kommunerna uppger också att det finns angivet i mål och riktlinjer för dess verksamhet hur kommunen på ett övergripande plan skall arbeta med Bk:s genomförande. Att arbetet med Bk finns angivet i budgeten för kommunen uppger 18 procent. I enkäten uppger 31 procent att arbetet med Bk finns med i inriktnings-/verksamhetsmål. Det är 30 procent av kommunerna som inte uppger hur kommunen skall genomföra Bk i något övergripande dokument och 39 procent uppger hur de skall arbeta med Bk i annat dokument än de givna svarsalternativen. En särskild strategi eller handlingsplan för genomförandet av barnkonventionen har antagits i 27 procent av kommunerna och 11 procent har antagit en särskild utbildningsplan.⁶³

För att kunna genomföra det som anges i styrdokumentet är kunskap om vad det innebär en förutsättning för att lyckas. Från och med 2003 är det 30 procent av kommunerna som har genomfört någon form av utbildning kring Bk på minst en halv dag. Allmän information om Bk har getts i 20 procent av kommunerna. Det är få kommuner som har avsatt resurser för kompetensutveckling 2006. Endast 5 procent har avsatt resurser för kompetensutveckling kring barnkonsekvensanalyser och 8 procent för utbildning kring Bk:s tillämpning. När det gäller kompetensutveckling kring metoder för inflytande är det däremot fler som har avsatt resurser, 21 procent. Kring barnkompetens och barns situation har 24 procent avsatt resurser för kompetensutveckling. 17 procent kommer att satsa på kompetensutveckling i barnperspektivet 2006 och 18 procent i att samtala med barn.

Kommunerna fick också uppge vilka metoder och satsningar de använder i sin verksamhet utifrån ett antal givna svarsalternativ. Av kommunerna svarade 16 procent att de använder sig av barnkonsekvensanalys som metod. Det är 28 procent som använder barnchecklista, barnbilaga är det 6 procent av kommunerna som använder sig av. Andelen kommuner som har en samordningsfunktion för arbetet med Bk ligger på 17 procent. Endast 3 procent anger att de har ett lokalt barnombud, 34 procent att det finns en ungdomssamordnare och 8 procent att det finns en ungdomslots. Att det finns en barnpilot i kommunen uppger endast 1 procent. Ungdomsråd har 43 procent av kommunerna. I kommunerna är det 8 procent som uppger att de har följt upp arbetet med Bk genom barnbokslut och 5 procent som har följt upp arbetet genom revisionen. Att de har följt upp Bk på annat sätt uppger 37 procent av kommunerna.⁶⁴

För att kunna förstå en verksamhet är det bra om informationen är anpassad till målgruppen. När BO frågade om kommunerna har information om sin verksamhet som är särskilt anpassad för barn och unga svarar 60 procent nej och 30 procent ja. En del kommuner har information om kommunen genom

⁶³ Supra not 24, sida 62 f.

⁶⁴ Ibid. not 24, sida 63 ff.

broschyrer som riktar sig till barn och unga eller genom webbplatsen. Några nämner också att de har muntlig information om kommunen och dess verksamhet.⁶⁵

4.2 Halmstad kommun

I Halmstads kommun fattades beslut om Bk och dess tillämpning i kommunstyrelsen 2002. I budgeten, översiktsplanen, verksamhetsmålen och riktlinjerna för verksamheten finns angivet hur kommunen på ett övergripande plan skall arbeta med Bk: s genomförande. Halmstad kommun har också antagit en särskild handlingsplan och en utbildningsplan för att genomföra Bk. Denna skall med Bk som inspirationskälla vara en vägledning för kommunens arbete vad det gäller olika insatser för ungdomar. Syftet med planen är att skapa en gemensam syn på barns och ungdomars situation i Halmstad. Utifrån planen skall alla nämnder samverka för att förverkliga dessa visioner om möjligheter till ett bra liv för alla barn och ungdomar. Alla anställda oavsett funktion skall arbeta utifrån planens riktlinjer.

I planen finns visioner men också tydliga mål för verksamheten. Varje nämnd skall i sin verksamhetsplanering beskriva sina insatser för att förverkliga planen. I Halmstad fungerar barn- och ungdomsplanen även som skolplan. Det innebär att de avsnitten som behandlar skolan är mer detaljerade. I kommunen har uppföljning av arbetet delvis skett genom att en utvärdering gjorts av arbetet med barn och ungdomsplanen men ej genom s.k. revision eller barnbokslut. Halmstad kommun har en samordningsfunktion för arbetet med Bk. Dock använder kommunen inte någon av de utarbetade metoderna (barnkonsekvensanalys, barnchecklistor, barnbilagor) för att implementera Bk i sin verksamhet. Kommunen har inte under de senaste åren (2003-2005) genomfört utbildning på minst en halv dag med personalen om Bk: s genomförande. Kommunen har dock för 2006 avsatt resurser för kompetensutveckling i Bk:s innehåll och dess tillämpning i den egna verksamheten.⁶⁶

⁶⁵ Ibid. not 24, sida 74.

⁶⁶ www.bo.se/adfinity.aspx?pageid=4138, välj halmstad, senast besökt 2006-11-20.

5 Kännedomen av Bk

Kunskaps- och metodutveckling är en del av implementeringsarbetet av Bk i Sverige. När konventionen började gälla i Sverige 1990 beslutade regeringen att ett specialanslag på 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden skulle användas för informationsinsatser. Olika frivilligorganisationer kunde söka dessa medel hos Socialdepartementet och 34 olika organisationer fick medel för projekt kring Bk. 1996 avsattes ytterligare 25 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för ett projekt som särskilt riktades till politiker och beslutsfattare i kommuner och landsting. Projektet bidrog till att en rad kommuner kom igång med implementeringsarbetet av Bk.⁶⁷

I den statliga strategin från år 1999 angavs att medvetenheten hos beslutsfattare och andra vuxna som arbetar med barn behövs förbättras.⁶⁸ Det finns ungefär två miljoner barn och unga mellan 0 och 18 år i Sverige. Om de känner till sina rättigheter har de en större möjlighet att utkräva dem av vuxna i deras närhet. Att informera barn och unga om deras rättigheter är också ett sätt att driva på arbetet med FN:s konvention om barnets rättigheter. I Bk anges det också direkt i artikel 42 att det är en förpliktelse för regeringen att informera medborgarna, också de unga, om konventionens bestämmelser.

Artikel 42

Konventionsstaterna åtar sig att genom lämpliga och aktiva åtgärder göra konventionens bestämmelser och principer allmänt kända bland såväl vuxna som barn.⁶⁹

Att sprida konventionen till barn och vuxna är och har varit ett problem för många länder. Konventionen finns i allmänhet på landets officiella språk, men inte på de lokala språken. Oftast har man inte heller gjort någon lättläst och variant anpassad till barn och ungdomar.⁷⁰ Socialdepartementet har i mars i år (2006) låtit genomföra en rikstäckande SIFO-undersökning för att undersöka medvetenheten och kunskapen hos Svenska folket om Bk. Undersökningen utfördes på 1000 personer i åldrarna från 15 och uppåt. 100 stycken personer som var i åldersspannet 15-29 år besvarade undersökningen som bl.a. visade att:

- 1 av 10 svenskar i åldersintervallet mellan 15-29 år tror inte att FN:s barnkonvention har inneburit några förbättringar eller väldigt lite förbättringar för svenska barn och ungdomar.
- 9 av 10 svenskar i åldersintervallet mellan 15-29 år har ganska liten, mycket liten eller ingen kunskap om Bk.

⁶⁷ Supra not 54, sida 7.

⁶⁸ prop.1997/98:182, sida 1.

⁶⁹ Supra not 1, art. 42.

⁷⁰ Rädda Barnen, *Barnkonventionen* (1998) sida 14.

- 8 av 10 svenskar i åldersintervallet mellan 15-29 år önskar att de hade större kunskaper i ämnet.⁷¹

Undersökningen genomfördes för att Socialdepartementet den 6 mars inledde projektet "Ett Sverige för barn". Projektet anordnas gemensamt av regeringen, BO Sveriges kommuner och landsting och genomförs för att inspirera kommuner och andra ansvariga att arbeta ännu mer intensivt med frågor som berör barn. Satsningen vänder sig även mot privatpersoner och företag och visionen är att skapa ett Sverige som är ännu mer anpassat för barn. Seminariedagar anordnas i 9 kommuner och ett barnmöte där ungdomar får möjlighet att göra sin röst hörd i barn- och ungdomspolitiska frågor kommer också att genomföras.⁷²

För att undersöka hur kunskapen/medvetenheten om Bk är i Halmstad kommun genomfördes som en del av detta arbete en nästan identisk undersökning som SIFO genomfört fast på lokal nivå. Undersökningen genomfördes bland de elever som går tredje året på det samhällsvetenskapliga programmet på gymnasiet i Halmstad. Denna grupp valdes först och främst ut för att jag skulle få ett resultat som var jämförbart med den riksomfattande SIFO undersökningen och för att jag skulle få ett material som är hanterbart. Det finns tre kommunala gymnasieskolor i Halmstad kommun dessa är Kattegattsgymnasiet, Sannarpsgymnasiet och Sturegymnasiet. Antalet Samhällsvetenskapliga klasser på de här tre skolorna är 12 stycken. Sammanlagt så är det 237 elever som går detta programmet. Bortfallet i undersökningen var 62 elever vilket innebär att 175 personer deltog i undersökningen.

Tabell 1. För 15 år sedan började FN:s barnkonvention att gälla i Sverige. På vilket sätt tror du att detta har påverkat situationen för barn i Sverige? Tror du att det har förbättrat situationen?

	Flickor(%)	Pojkar(%)	Alla(%)
Väldigt mycket	4	2	3
Ganska mycket	34	26	31
Ganska lite	26	24	26
Väldigt lite	5	0	3
Inte förändrat alls	0	2	1
Tveksam, vet ej	31	46	35

Tabell 2. Har du fått någon information/undervisning om Bk i skolan?

	Flickor(%)	Pojkar(%)	Alla(%)
Ja	10	10	10
Nej	90	90	90

⁷¹ Supra not 5.

⁷² <http://www.regeringen.se/ettsverigeforbarn>, senast besökt 2006-03-16.

Tabell 3. Hur stor kunskap anser du att du har om FN:s barnkonvention och vad den har för betydelse för hur barn och ungdomar i Sverige har det?

	Flickor(%)	Pojkar(%)	Alla(%)
Mycket stor kunskap	0	0	0
Ganska stor kunskap	6	6	6
Ganska liten kunskap	17	18	17
Mycket liten kunskap	34	14	29
Ingen kunskap alls	35	44	38
Tveksam, vet ej	7	18	10

Tabell 4. Skulle du önska att du hade större kunskap om FN:s barnkonvention och vad den har för betydelse för hur barn och ungdomar i Sverige har det?

	Flickor(%)	Pojkar(%)	Alla(%)
Ja	80	50	71
Nej	1	12	4
Spelar ingen roll	14	30	18
Tveksam, vet ej	6	8	6

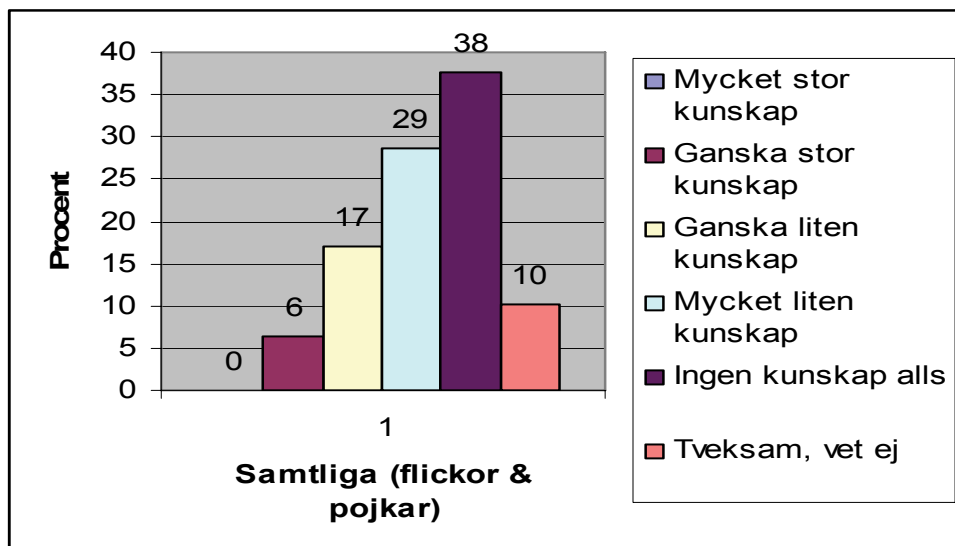
Sammanfattningsvis kan sägas att 29 % av ungdomarna som går tredje året på det samhällsvetenskapliga programmet på gymnasiet i Halmstad tycker att Bk har förbättrat situationen för ungdomar ganska lite eller mycket lite. Så stor del som 36 % av de som besvarade enkäten svarade till och med att de inte trodde att konventionen överhuvudtaget förbättrat situationen eller att de var tveksamma/inte visste om Bk har förbättrat situationen för barn i Sverige. Endast 34 % av tonåringarna angav att Bk förändrat situationen för ungdomarna ganska mycket eller väldigt mycket. Undersökningen visade också att endast 10 % av eleverna fått information/undervisning om Bk i skolan. Att eleverna fått dålig information avspeglas också i hur stor kunskap ungdomarna anser att dem har om FN:s barnkonvention och vad den har för betydelse för hur barn och ungdomar i Sverige har det. Endast 6 % svarade att de hade mycket stor kunskap eller ganska stor kunskap. Så stor del av eleverna som 46 % av uppgav att de hade ganska liten kunskap eller mycket liten kunskap och 48 % angav att de inte hade någon kunskap alls eller att de är tveksamma/inte vet. Väldigt stor del, 71 %, av ungdomarna avgav dock att de önskade att de hade större kunskap om FN:s barnkonvention och vad den har för betydelse för hur barn och ungdomar i Sverige har det.

6 Analys

1990 fattar riksdagen beslut om att ratificera Bk och den 2 september samma år började konventionen gälla i vårt land. Sex år senare tillsattes en parlamentarisk utredning, Barnkommittén, i Sverige som bl.a. arbetade med implementeringen av Bk i Svensk rätt. I mars 1999 antog riksdagen en strategi för arbetet med att införliva konventionen. Målsättningen med strategin var att Bk skulle genomsyra alla delar av politiken och riktade sig främst till riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner, och landsting. Under 2004 beslutades om ytterligare insatser för att förverkliga konventionen i Sverige. När konventionen började gälla i Sverige 1990 bestämde regeringen att ett specialanslag på 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden skulle användas för informationsinsatser. 1996 avsattes ytterligare 25 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för ett projekt som särskilt riktades till politiker och beslutsfattare i kommuner och landsting.

6.1 Slutsatser

I stora drag kan sägas att de ovan nämnda åtgärderna har vidtagits i Sverige för att uppfylla kravet på implementering som finns i 42 artikeln i Bk. I denna artikel anges det att det är en förpliktelse för regeringen att informera medborgarna, också de unga, om konventionens bestämmelser. Att sprida konventionen till barn och vuxna är och har varit ett problem för många länder. Att detta problemet också finns i Sverige den lokala undersökningen som genomfördes till detta arbete. Här nedan redogörs resultatet i den lokala undersökningen om hur mycket kunskap ungdomar i Halmstad har om Bk.



73

⁷³ Sammanställning av fråga 3 i enkätundersökningen som genomfördes till detta arbetet i maj 2006.

Sveriges kommuner har kommit olika långt i arbetet med implementeringen men sammanfattningsvis kan sägas att flera kommuner har fattat beslut om Bk på övergripande nivå och styrdokumentet verkar ha fått en ökad betydelse. I Halmstad kommun fattades beslut om Bk och dess tillämpning i kommunstyrelsen 2002. I budgeten, översiktsplanen, verksamhetsmålen och riktlinjerna för verksamheten finns också angivet hur kommunen på ett övergripande plan skall arbeta med Bk: s genomförande.⁷⁴ Halmstad kommun har även antagit en särskild handlingsplan och en utbildningsplan för att genomföra Bk. Det satsas dock inte så mycket på kompetensutveckling generellt i kommunerna trots att behovet är stort. Det är heller inte många kommuner som har en särskild utbildningsplan för arbetet med Bk. Halmstad kommun har inte under de senaste åren (2003-2005) genomfört utbildning på minst en halv dag med personalen om Bk: s genomförande. Kommunen har dock för 2006 avsatt resurser för kompetensutveckling i Bk: s innehåll och dess tillämpning i den egna verksamheten. Antalet kommuner som uppger att de gör t.ex. barnkonsekvensanalyser är få. Halmstad kommun har en samordningsfunktion för arbetet med Bk. Dock använder kommunen inte någon av de utarbetade metoderna (barnkonsekvensanalys, barnchecklistor, barnbilagor) för att implementera Bk i sin verksamhet. Uppföljning i Halmstad kommunen av arbetet med Bk har delvis skett genom att en utvärdering skett av arbetet med barn och ungdomsplanen men ej genom s.k. barnrevision eller barnbokslut. I det ovan nämnda har påvisats väldiga brister i implementeringen av Bk. Dessa brister är så stora att man kan svara nej på frågeställningen: Har Sveriges kommuner generellt och Halmstad kommun specifikt lyckats med implementeringen av Bk eller krävs förbättringar i implementeringsstrategin? Sverige har därmed inte skött de åtaganden man har förbundit sig till när man anslöt sig till Bk.

6.2 Diskussion

Genom Bk stärks barnets roll och den förmedlar att barndomen har ett värde i sig. Bk är en naturlig utgångspunkt i arbetet med barn och unga. Den anger ett nytt perspektiv på barnet som en självständig individ med egna rättigheter. Bk är ett mycket användbart verktyg för att skapa ett samhälle som i alla delar visar respekt för barnen. Konventionen skall vara en plattform för förändrings och utvecklingsarbete för barn. För att detta skall kunna ske är det viktigt att alla människor tar sitt ansvar både i det privata livet och i sin yrkesroll och låter konventionen bli en del av vardagen. Bk kan omsättas i det dagliga livet. Nu är det bara upp till alla människor att se till att det blir gjort. Den värld vi lever i idag är global. Det är därför viktigt att Sverige jobbar för att alla barns rättigheter blir tillgodosedda. Dagligen drabbas barn svårt av politiska och militära konflikter. Dagligen exploateras barn. Dagligen drabbas barn av den fattigdom som är utbredd på stora delar vårt jordklot. Därför måste Sverige även internationellt arbeta för att förbättra Bk: s ställning världen över.

⁷⁴ Supra not 61. senast besökt 2006-11-20.

Det finns tre tydliga synsätt på hur politiska beslut genomförs i praktiken. Dessa är det traditionellaperspektivet, närbyråkratperspektivet och nätverksperspektivet. Implementeringen av Bk i Sverige har genomförts och genomförs på alla dessa tre sätt. I och med att det fortfarande finns mycket att göra för att fullt ut uppfylla det regelverk som Bk stadgar behövs förbättringar inom alla de ovan nämnda perspektiven. Det finns som nämndes i kapitel 1.3 tre huvudgrupper av orsaker till att implementeringsproblematik uppstår. Dessa är orsaker som är hänförliga till beslutet, orsaker som beror på beslutsfattaren eller orsaker som beror på tillämparen. Vad det gäller implementeringen av Bk finns det en rad orsaker till att problem uppstår. Dessa orsaker kommer här nedan att tas upp och förslag på förbättringar kommer att ges.

6.2.1 Problem hänförliga till beslutet i sig

Först och främst är Bk vagt formulerad. Detta är en orsak till implementeringsproblematiken som är hänförlig till beslutet självt. Vaga och motstridiga beslut formuleras ofta när enighet är svårt att nå. För att en sådan enighet skall kunna uppnås offras många gånger klarheten och preciseringen i ett beslut. Bk är en konvention vilket är ett folkrättsligt bindande avtal. Vid dess tillkomst var det många länder som skulle enas om dess utformning vilket i stor grad påverkade innehållet. Resultatet av detta är att Bk i sig, som de flesta andra konventioner, är vagt formulerad. För att stärka konventionens ställning bör Sverige arbeta aktivt för att konventionstexten och dess krav skall specificeras. I dagsläget anger barnrättskommittén hur konventionens regler mer i detalj skall tolkas genom att ge sina råd till länderna. Genom att formulera mer precisa och kritiska direktiv i dessa kommentarer kan kommittén påverka länderna och deras implementeringsarbete.⁷⁵ Barnrättskommittén är i sin granskning beroende av den information om situationen i ett visst land som den får från staten och av kompletterande information från bland andra frivilligorganisationer och statliga organ som skall övervaka implementeringen. Om det inte sker en konstant bevakning kan det hända att ett missförhållande som påpekas i kommitténs synpunkter till ett land inte påpekas i synpunkterna till ett annat land, trots att samma missförhållanden även finns i det landet.

Detta betyder att det idag är av synnerligen viktigt för frivilligorganisationer och andra statliga organ som skall bevaka barnets bästa att även följa vilka synpunkter som kommittén har haft på andra länder. Då det inte är säkert att sådana organisationer alltid följer kommitténs arbete i detalj är det av stor vikt att Bk preciseras. Sverige kan här välja att gå tillväga på en rad olika sätt för att påverka den rådande situationen. Det bästa sättet är att påbörja en diskussion på diplomatisk nivå så att Sverige kan framföra vikten till andra länder av denna förändring. Sverige kan också framföra sin åsikt i FN i och med att det är denna organisation som framarbetade konventionen. Genom att först arbeta på ett diplomatiskt plan kommer förslaget mer sannolikt att

⁷⁵ Supra not 21. sida 267 f.

få gehör hos övriga länder och ett beslut möjligtvis tas. Det är viktigt att Sverige och dess ledare tar ansvar för barnen och arbetar aktivt för att det skall ske förbättringar. För att implementeringsarbetet i Sverige skulle gå framåt antogs i mars 1999 riksdagen en strategi för arbetet med att införliva konventionen.⁷⁶ Men strategin fungerar inte som ett instrument för att ställa krav på kommuner utan endast som en vägledning för kommunerna med dess arbete med konventionen. Det är därför svårt för staten att säkerställa att alla kommuner efterlever konventionens krav. Strategin sätter endast upp vaga målsättningar. Regeringens precisering av strategin gentemot statsförvaltningen kommer främst till uttryck i regleringsbrev och regeringsuppdrag. Det är också med dessa styrmedel som regeringen indirekt påverkar kommuner. Regeringen måste på ett mer precist sätt styra implementeringsarbetet. Detta kan göras genom att de formulerar mer precisa mål knutna till strategin. En stor del av de frågor som regleras i Bk ligger inom de områden som kommuner har ansvaret för. Ansvaret för att tillämpa Bk lokalt ligger ytterst hos politikerna. Kommuner bör därför också ha riktlinjer eller anvisningar för hur implementeringen av Bk skall göras inom respektive verksamhet, något som inte förekommer i någon större utsträckning idag.

Kränkningar av konventionen förs inte heller idag upp i en internationell domstol utan sanktionerna stannar vid sådant som ofördelaktig publicitet och påtryckningar. Detta är också något som måste ses över. Med bättre sanktionssystem kommer länderna som har ratificerat konventionen säkerligen att ta den på större allvar. I den värld vi lever i prioriteras de ekonomiska intressena och det är därför viktigt att systemet anpassas efter detta för att det ytterligare skall ske utveckling på barnrättsområdet. För att länder inte skall fortsätta att kränka i alla fall de grundläggande rättigheterna i konventionen krävs enligt min mening att ett sanktionssystem införs som gör det kännbart för länderna rent ekonomiskt om inte reglerna följs. Att barnrättskommittén inte är en domstol innebär även klara fördelar. Detta gör det möjligt för kommittén att komma med förslag till förbättringar, istället för att bara ta ställning till om en viss åtgärd som en stat har vidtagit stämmer överens med Bk eller inte. Det gör det också naturligt för barnrättskommittén att – särskilt när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter – anpassa sina synpunkter efter den enskilda statens förutsättningar. Trots detta tycker jag att fördelarna med ett mer kraftfullt sanktionssystem tar överhand då tillräckliga åtgärder ofta inte vidtas av stater som antagit konventionen. Dagligen kan vi se på nyheterna hur barns rättigheter kränks, att barn dabbas av politiska och militära konflikter och att barn drabbas av fattigdom. En förändring i sanktionssystemet hade slagit hårdare mot länder som i dagsläget inte aktivt prioriterar barn utifrån dess bästa förmåga.

Det är dock viktigt att utvecklingen på detta område inte sker för fort för då kommer staterna inte att godta utvecklingen. Detta kan i sin tur leda till att länder väljer att gå ur samarbetet vilket innebär att utvecklingen med Bk

⁷⁶ Supra not 37.

stagnerar eller i värsta fall går tillbaks. Det är även viktigt att frivilligorganisationer och andra statliga organisationer arbetar för att få ett mer kraftfullt sanktionssystem. Frivilligorganisationer som Rädda barnen och Röda korset arbetar redan idag aktivt för att påverka ländernas representanter som innehar bestämmande positioner inom stora sammanslutningar som EU och FN.⁷⁷ Denna lobbyverksamhet är något som är väldigt utbredd och som leder till att debatten i större grad nyanseras vilket oftast är mycket viktigt då beslut skall fattas. Konventionen är inte heller inkorporerad i svensk rätt, dvs. det har inte föreskrivits i lag att konventionstexterna skall gälla som sådan. Konventionen är därför inte direkt tillämplig rätt och domstolarna är inte bundna att tillämpa artiklarna som svensk lag. Däremot är Sverige folkrättsligt förpliktad att följa konventionen och att vidtaga lämpliga åtgärder för att rättigheterna som omnämns i konventionen skall erkännas. För att stärka konventionens ställning i Sverige kan vi inkorporera den så att den blir en del av den svenska lagstiftningen.

6.2.2 Problem hänförliga till beslutsfattaren

Orsaker till att implementeringsproblematiken som är hänförlig till beslutsfattaren kan vara att den direkta styrningen inte är tillräckligt entydig för att implementeringen skall lyckas. Så är också fallet med Bk. Å ena sidan finns det en strategi som är antagen av regeringen som kommunerna skall följa å andra sidan finns det i många fall ett snävt anslaget budgetutrymme för att arbeta med Bk som också regeringen har fastslagit. Att ett beslut ofta inte kan genomföras p.g.a. resursbrist är ofta ett problem i många verksamheter. För att kunna genomföra ett politiskt beslut behöver tillämparen olika slags resurser. Det behövs personal, kompetens, lokaler, utrustning och pengar. Om det är resursbrist i en verksamhet är det svårare att uppnå de uppsatta målen och då också implementeringsmålen som finns. I nästan alla organisationer är det resursbrist. Det är därmed viktigt att använda sig av frivilligorganisationerna som oftast erbjuder sina tjänster kostnadsfritt.

Det kan även vara så att den indirekta styrningen inte är lämpligt utformad. Genom indirekt styrning kan riksdagen påverka förutsättningarna för verkställandet av ett beslut. Indirekt styrning kan ske genom t.ex. tilldelning av resurser. Eftersom tillämparens handlande påverkas är det frågan om styrning men en indirekt sådan eftersom direkta instruktioner för hur handlandet skall bedrivas inte ges. I budgetanslagen som anslås av riksdagen till kommunerna framgår det oftast inte i detalj vad pengarna skall gå till. Kommunerna får på många områden bestämma inom ett relativt stort intervall vad pengarna i detalj skall läggas på. För att kommunerna skall arbeta mer aktivt med implementeringen av Bk krävs därför att det i deras budgetanslag fastslås öronmärkta pengar till just detta. Om de ekonomiska

⁷⁷ <http://www.rb.se/sv/OmRaddaBarnen/Varverksamhet/Visionochmal.htm>, senast besökt 2006-11-20.

förutsättningarna finns kan man i kommunerna lägga ner mer resurser på de olika metoder som framarbetats för att kommunerna skall lyckas bättre med implementeringen av Bk. Övergripande måldokument, barnplaner, barnkonsekvensanalyser, barnchecklistor och barnbilagor till budgeten är exempel på metoder de kan använda sig av för att tillvarata barnets bästa. Ansvar för att tillämpa Bk lokalt ligger ytterst hos politikerna. Dessa politiker har också detta medmänskliga ansvar och måste nu också ta på sig det ansvar som de faktiskt har att låta Bk genomsyra besluten de fattar. Av den nationella strategin framgår att kommuner bör inrätta system för att Bk skall genomsyra allt barnrelaterat arbete i kommunerna. Det är av enorm vikt för arbetet med Bk att politikerna lär sig arbeta med den och att metoderna integreras med de beslutsprocesserna som finns.

Implementeringsstrukturen bör inte heller vara alltför komplicerad. Om implementeringsprocessen är framgångsrik eller inte beror i stor utsträckning på strukturen på organisationen som skall genomföra implementeringen. Det skall vara tydligt var ansvaret ligger. En klassisk byråkrati kan möta svårigheter att genomföra program som bygger på vag målstyrning och krav på att hänsyn tas till individen. Trögrörligheten i dessa organisationer beror ofta på att deras beteende styrs av fasta bestämda regler och handlingsrutiner. Detta är också en anledning till att arbetet med Bk i kommunerna ofta går relativt trögt. För att skynda på denna processen behövs någon i kommunen som samordnar arbetet med Bk och aktivt arbetar för att utvecklingen skall gå framåt. Implementeringen i kommunerna kan på så sätt kontrolleras och beslutsfattaren kan få information om hur styrningen följs.

Jag anser också att de problemfaktorer som är hänförliga till tillämparen och som skapar problem vid implementeringen också ofta förekommer på beslutarnivå. Kommunpolitiker skall t.ex. genomföra regeringens strategi. Om kunskap inte finns om Bk är det också mycket möjligt att kommunpolitikerna fattar beslut som står i strid med strategin för att de inte förstått den. För att kunna genomföra det som anges i beslut är kunskap om vad beslutet innebär en förutsättning för att lyckas. Från och med 2003 är det 30 procent av kommunerna som har genomfört någon form av utbildning kring Bk på minst en halv dag. Endast 5 procent har avsatt resurser för kompetensutveckling kring barnkonsekvensanalyser och 8 procent för utbildning kring Bk: s tillämpning.⁷⁸ Denna brist på utbildning visar att många kommuner har behov av någon form av insats från specialister på området, detta för att kunna omsätta konventionen i praktiken. De flesta har främst behov av skriftligt material och lärande exempel. Det finns också ett behov av utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyten. Genom att sprida information och utbilda medarbetare kan man nå större framgång med implementeringen av Bk. En grundförutsättning för förändringsarbete är att alla medarbetare är informerade om målsättningen.

⁷⁸ Supra not 24. sida 63 f.

6.2.3 Problem hänförbara till tillämparen

Faktorer som är hänförbara till tillämparen och som skapar problem vid implementeringen av Bk är att implementeraren ofta inte förstår, inte kan genomföra och inte vill genomföra beslutet. En person kan bara förstå ett beslut om den ges tillräcklig information om det. Konventionens verkliga betydelse kommer att bero på hur allmänt känd den blir och hur mycket den tas till utgångspunkt i politiskt och annat arbete för och med barn. Därför är det viktigt att dess innehåll sprids till de människor som arbetar med dessa frågor och till en bred allmänhet. I dagsläget visar både SIFO undersökningen som genomfördes i mars i år och den lokala undersökningen som genomfördes till detta arbete att kunskapen om Bk bland ungdomar är mycket låg.

För att införliva Bk och förankra dess synsätt i den offentliga sektorn krävs ett långsiktigt arbete. Det första steget är att sprida kunskap och medvetenhet om konventionen i Sverige. De styrande i en kommun måste inse att de har ett ansvar att beakta barnets bästa i arbets- och beslutsprocesser. Alla skall känna ett personligt ansvar för att anlägga ett barnperspektiv i det egna arbetet. För att åstadkomma detta kan kommunerna ta hjälp av frivilligorganisationer.

De frivilliga organisationerna var tidigt engagerade i konventionens tillkomst och har arbetat hårt för att dess artiklar skall efterlevas. Dessa organisationer har ofta varit aktiva på många olika områden och har jobbat med allt ifrån att sprida information om konventionen till att direkt hjälpa utsatta barn. Många av dessa organisationer t.ex. Rädda Barnen och Röda Korset är experter på frågor som rör barn och dess rättigheter. Det är viktigt att kommunerna i sitt dagliga arbete börjar samarbeta med dessa organisationer för att på så sätt öka kunskapen i den egna verksamheten. Många frivilliga organisationer tar sig tid att informera om Bk och på vilka sätt kommunen i sitt arbete kan arbeta utifrån dess stadgar. Frivilligorganisationerna kan också användas för att sprida kunskap bland den allmänna befolkningen.

I den lokala undersökningen som genomfördes till detta arbete visades att så stor del som 90 % av alla eleverna som går det samhällsvetenskapliga programmet på gymnasiet inte fått någon som helst undervisning/information om Bk i skolan. Här kan också frivilligorganisationerna utföra ett enormt arbete genom att sprida kunskap. Det är viktigt att det blir ändring på detta i och med att ungdomarna är vår framtid. I Bk: s artikel 42 anges också att ett land som ratificerat Bk skall arbeta för att konventionens bestämmelser och principer skall bli allmänt kända bland såväl vuxna som barn. Om detta inte efterlevs bryter konventionslandet mot Bk: s bestämmelser.

För att Bk och de bestämmelserna som stadgas i denna konvention skall bli allmänt kända krävs att kommunerna i större utsträckning tar sitt ansvar och ser till att skolorna informerar barn om konventionen och rättigheterna som

stadgas i den. Samtliga i skolan, såväl vuxna som elever, bör få möjlighet att diskutera vad inflytande egentligen innebär. Barn måste också i samband med den information som ges upplysas om vilka möjligheter som finns för att vara med och påverka i frågor som berör dem.

Olika organisationsformer för samråd med barn och ungdomar har vuxit fram i Sverige. Exempel på sådana samrådsformer är ungdomsråd, ungdomsriksdag, ungdomsparlament, öppet forum, politiska ungdomsförbund eller grupper organiserade på annat vis. Den mest vanliga organisationsformen för samråd med barn och ungdomar i Sveriges kommuner är ungdomsråd vars främsta syfte är att kommunalpolitikerna genom rådet skall få reda på ungdomars uppfattning i olika frågor. Barn måste också ges större möjlighet att lära sig hur de kan påverka i samhället genom skolan.

BO har huvudansvaret för arbetet, övervakningen av tillämpningen av Bk i Sverige. De arbetar aktivt för att det svenska lagstiftningsarbetet och den svenska lagstiftningen skall genomsyras av ett barnperspektiv. BO har ett särskilt ansvar när det gäller att driva på genomförandet av den på alla nivåer i samhället. Detta gör de främst genom att förmedla kunskap samt att ge stöd och vägledning. En viktig del i BO:s arbete är också att kartlägga implementeringen av konventionen i Sverige. Det kan dock riktats kritik mot att BO är en myndighet inrättad av regeringen. En av Bo:s huvuduppgifter är att granska implementeringsarbetet av Bk samtidigt som att de är dem som har i uppdrag att föra Sveriges arbete med Bk framåt. Man kan med andra ord säga att BO granskar sitt eget arbete. Det är inte önskvärt att ha ett system som fungerar på detta sätt då det kan föranleda misstankar mot myndighetens trovärdighet i dess granskning och i de analyser de genomför. När jag har gått igenom materialet till denna uppsats har jag tagit del av relativt mycket material som BO har publicerat. Något jag då lagt märke till är att i mycket av det material som getts ut av detta organ kan man skönja att de försöker framställa sig själva som oumbärliga i Bk:s implementeringsprocess i Sverige.

Det hade varit önskvärt att BO:s granskande uppgifter hade förts över på någon opartisk part. Detta hade gett granskningen av implementeringen av konventionen en helt annan trovärdighet. Det finns många olika sätt man kan lösa denna problematik på. Ett sätt är att ett organ sammansatt av olika frivillighetsorganisationer som fokuserar på barns rättigheter skulle granska implementeringsarbetet. I Sverige finns det en rad frivilligorganisationer som på ett eller annat sätt har barnkonventionen och dess efterlevnad som hjärtefråga. I dessa organisationer arbetar många människor både professionellt och ideellt aktivt med barnrättsfrågor av olika slag. Det finns alltså i dessa organisationer en bred kunskap om Bk något som hade kunnat tas tillvara på bättre än den görs i dag. Många av dessa organisationer arbetar på samma sätt som BO men är inte direkt knutna till politiken då de inte är har blivit tillsatta av regeringen/riksdagen. Ett annat sätt att lösa problemet är att införa en annan myndighet för att granska efterlevnaden av internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till. En sådan

organisation hade kunnat fokusera på granskningen av det arbete som utförts med implementeringen av konventioner i Sverige. I och med dess oberoende ställning hade ett sådant organ kunnat göra mer rättvisa bedömningar över det arbetet som utförts för att implementera internationella konventioner i vårt land.

Bilaga A

Undersökning – Barnkonventionen

Ringa in det svarsalternativ som passar in på dig.

1.Kön: flicka
pojke

2. För 15 år sedan började FN:s barnkonvention att gälla i Sverige. På vilket sätt tror du att detta har påverkat situationen för barn i Sverige? Tror du att det har förbättrat situationen?

Väldigt mycket
Ganska mycket
Ganska lite
Väldigt lite
Eller har den inte förändrat situationen alls
Tveksam, vet ej

3. Har du fått någon information/undervisning om Barnkonventionen i skolan?

Ja
nej

4. Hur stor kunskap anser du att du har om FN:s barnkonvention och vad den har för betydelse för hur barn och ungdomar i Sverige har det?

Mycket stor kunskap
Ganska stor kunskap
Ganska liten kunskap
Mycket liten kunskap
Ingen kunskap alls
Tveksam, vet ej

5. Skulle du önska att du hade större kunskap om FN:s barnkonvention och vad den har för betydelse för hur barn och ungdomar i Sverige har det?

Ja
Nej
Det spelar ingen roll
Tveksam, vet ej

Käll- och litteraturförteckning

Böcker

Hodking, R, och Newell, P (2002) *Implementation Handbook-for the Convention on the Rights of the Child*, Geneva: Atar SA,

-Lundberg, L (1982): *Från lag till arbetsmiljö*. Stockholm: Liber förlag
Boström, M; Forsselle, M; Jacobsson K; Tamm Hallström, K (2004): *Den organiserade frivilligheten*. Lund: Liber AB

-Lundquist, L (1987): *Implementation Steering - An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur

-Melin, S (2004): *Barnkonventionen i svensk rätt: Principer och regler i urval*. Stockholm: Thomson Fakta

-Pressman, JL och Wildavsky, A (1984): *Implementation - How great Expectations in Washington Are Dashed in Okland*. Los Angeles: University of California Press

-Sannerstedt, A (1997): *Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken*. Bo Rothstein: *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag

-Stern, R (2006), *The Child's right to Participation- Reality or Rhetoric*. Uppsala: Universitetsstryckeriet

Övrig litteratur

-*Barnens Lag - en skrift om FN:s Konvention om barnets rättigheter* (1990), Rädda Barnen

-*Barnkonventionen i praktiken* (2004). Riksrevisionen

-*Barnkonventionen - rättigheter för världens barn och ungdomar* (1998), Rädda barnen

-*Ett steg framåt - En handbok om barnkonventionen för kommuner och landsting* (1998), Barnombudsmannen

-*Från ord till handling - Barnkonventionen i kommuner, landsting och regioner 2003* (2004). Barnombudsmannen

-*Med barnkonventionen som karta och kompass i kommuner och landsting* (2001). Barnombudsmannen

-Mänskliga rättigheter- Konventionen om barnets rättigheter (2006).
Utrikesdepartementet

-På spaning efter barnkonventionen- en kommunstudie (1995),
Barnombudsmannen

-Röster som räknas (2006). Barnombudsmannen

Internettkällor

-<http://www.bo.se/adfinity.aspx?pageid=4138> (- välj halmstad),
senast besökt 2006-11-20

-<http://rb.se/sv/OmRaddaBarnen/Varverksamhet/Visionochmal.htm>,
senast besökt 2006-11-20

-<http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=284095>,
senast besökt 2006-11-20

-<http://www.regeringen.se/ettsverigeforbarn>.
Senast besökt 2006-03-16

-http://www.redcross.se/rksf/sfdesign.nsf/main?openagent&Layout=Detta_RK&gocid=7B67D3D887A10EDC1256DCD003735AD&menu0=2&menu1=0, senast besökt 2006-11-20

Offentligt tryck och konventioner

-Ds Fi 1985:6 Frivilligorganisationer- alternative till den offentliga sektorn

-FN-dokument A/RES/44/25, 20 November 1989 The Convention on the Rights of the Child

-Prop. 1997/98:182- Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige

-Sifo telefonbuss 2005, telefonintervjuer 31 oktober-3 november -05,
projekt 1514196 (JoAn)

-Statue of the International court of justice