

11 Barnets rätt till utbildning

11.1 Artiklarnas innebörd

11.1.1 Barnets egen rätt till utbildning

Artikel 28

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall de särskilt

(a) göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla;

(b) uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen, innefattande såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov;

(c) göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel;

(d) göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn;

(e) vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

2. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med denna konvention.

3. Konventionsstaterna skall främja och uppmuntra internationellt samarbete i utbildningsfrågor, särskilt i syfte att bidra till att avskaffa okunnighet och analfabetism i hela världen och för att underlätta

tillgång till vetenskaplig och teknisk kunskap och moderna undervisningsmetoder. Särskild hänsyn skall härvid tas till utvecklingsländernas behov.

Den rättighet som oftast förekommer i internationella konventioner och deklarationer är rätten till utbildning. Olika aspekter av utbildning finns till exempel både i de internationella konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Utbildning ses i de internationella dokumenten som en fundamental bas, både för den enskildes personliga utveckling och för den ekonomiska och politiska utvecklingen i länderna som helhet. Världsbanken har uttryckt detta genom att betrakta utbildning som en "investering i humankapital", därför att "utan utbildning, ingen utveckling". Utbildning är också en förutsättning för att utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och för den enskilde individens möjlighet att delta i samhällslivet. Utbildning kan därmed sägas utgöra en förutsättning för möjligheterna att tillgodogöra sig Barnkonventionens övriga rättigheter.

Men trots att rätten till utbildning har en lång historia i internationella dokument är det först i Barnkonventionen som barnet *själv* ges rätt till sin egen utbildning. Barnet har setts som en passiv mottagare av utbildning och den verkliga rätten till barnets utbildning har, enligt de tidigare konventionerna, tillfallit föräldrarna. I t.ex. 1948 års allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna står det att "parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children" (föräldrar har en förhandsrätt att välja vilken form av utbildning som skall ges deras barn).

Tanken med att ge föräldrarna rätten att påverka sina barns utbildning har varit att föräldrarna skall utgöra garantier mot statlig indoktrinering i offentliga skolor. När t.ex. konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna utarbetades hänvisade många stater till nazisternas missbruk av det tyska utbildningssystemet före och under andra världskriget. Genom att ge föräldrar rätt att påverka utbildningen skulle det skapas en motvikt till den makt som staten har över utbildningens innehåll.¹

I motsats till andra konventioner ger alltså Barnkonventionen barnet självt rätt till utbildning, rätt att välja utbildningsväg och rätt att påverka undervisningen. Barnkonventionen lägger således ett

¹ Van Bueren G, 1995

ansvar på staten att tillförsäkra barnet en rätt att delta i beslut som rör dess utbildning. Denna rätt baseras dels på artikel 12, dels på att det i Barnkonventionen, till skillnad från andra konventioner, inte finns någon bestämmelse om föräldrarätten. Under arbetet med konventionen uttryckte dock flera stater, däribland Canada, Irland, Italien och Nederländerna en oro över att en sådan bestämmelse saknades. Men arbetsgruppen som utarbetade konventionen ansåg att en bestämmelse om föräldrarätt passade dåligt i en konvention om barnets rättigheter.

Principen om lika möjligheter

I den internationella rätten står principen om utbildning på grundval av lika möjligheter högt upp på dagordningen. I Barnkonventionen betonas detta särskilt genom att artikel 28 inleds med orden: "Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall de ..."

Genom att formuleringen placerats i inledningen har alla andra stadganden i artikel 28 gjorts beroende av rätten till utbildning på grundval av lika möjligheter.

"Utbildning på grundval av lika möjligheter" har tre olika aspekter. För det första innebär det ett *förbud mot diskriminering* i utbildningen. Inledningen till artikel 28 i Barnkonventionen skall i det sammanhanget läsas tillsammans med UNESCO:s konvention mot diskriminering i utbildning.² Enligt denna är staterna skyldiga att vidta aktiva åtgärder för att förhindra att diskriminering uppstår i utbildningen och för att stoppa eventuellt existerande diskriminering. Begreppet diskriminering definieras på följande sätt i UNESCO:s konvention (artikel 1):

"1. I denna konvention skall uttrycket 'diskriminering' avse varje åtskillnad, uteslutning, begränsning eller fördel på grund av ras, färg, kön, språk, religion, politiska eller andra åsikter, nationellt eller socialt ursprung, ekonomiska villkor eller börd, vars syfte eller verkan är att omintetgöra eller inskränka lika behandling inom undervisningen ..."

Minoritetsgruppers rätt till utbildning skyddas också genom Barnkonventionens artikel 30 där det stadgas att "i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som

² 1960 års konvention mot diskriminering inom undervisningen SÖ 1989:6

tillhör en urbefolkning skall ett barn som tillhör en sådan minoritet eller urbefolkning inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha ett eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk".

För det andra innebär "utbildning på grundval av lika möjligheter" att utbildningen skall vara *likvärdig*. Kvalitén i utbildningen och den utbildningsmässiga standarden i övrigt skall vara lika i alla delar av landet. Enligt UNESCO:s konvention förbinder sig staterna att "säkerställa att undervisningens standard är likvärdig i alla offentliga läroanstalter på samma nivå och att de villkor som har samband med den meddelade undervisningens kvalitet är likvärdiga" (Artikel 4 b).

En tredje aspekt av "utbildning på grundval av lika möjligheter" är att utbildningen måste göras tillgänglig också för barn med särskilda behov på ett sätt som tar hänsyn till deras behov. *Rätt till stöd* ingår således i barnets rättigheter. Detta tas upp både i t.ex. UNESCO's rekommendation om fack- och yrkesmässig utbildning³ och av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som i sitt arbete har betonat vikten av att staterna gör det möjligt för de sämst ställda barnen att tillgodogöra sig utbildning. De grupper som kommittén särskilt pekar på är, förutom flickor, även barn i familjer med låga inkomster, barn som bor i landsbygdsområden och invandrabarn.

Principen om obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning

Av de internationella konventioner som tar upp utbildning framgår att staternas skyldighet att tillhandahålla kostnadsfri utbildning för barn varierar för olika utbildningsnivåer. Starkast är skyldigheten vad gäller grundutbildning. Därefter är det en successiv försvagning vad gäller utbildning efter grundutbildning. Men trots att denna skyldighet för staterna har funnits under lång tid har principen långt ifrån förverkligats. Möjligen var det medvetenheten om att många länder av ekonomiska skäl har svårt att förverkliga alla barns rätt till kostnadsfri grundutbildning som var orsaken till att ett förslag om att försvaga denna rätt i Barnkonventionen vann visst gehör i arbetsgruppen som utarbetade Barnkonventionen. Men motviljan mot att sänka de internationella kraven var starkare och arbetsgruppen

³ Revised Recommendation concerning Technical and Vocational Education, 1974.

stannade därför vid att behålla den nivå som har fastställts i konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.

Rätten till kostnadsfri utbildning utöver grundutbildningen är, som nämnts, svagare. I artikel 28 (b) heter det att staterna skall "uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen, innefattande såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov". Vad gäller högre utbildning står det i (c) att staterna skall "göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel". Dessa formuleringar har tolkats så att Barnkonventionen, utan att fastställa en absolut rätt till kostnadsfri utbildning efter grundutbildning, anger de utbildningspolitiska målens inriktning.⁴

Grundutbildningen skall inte bara vara kostnadsfri utan även obligatorisk (artikel 28 a). Konventionen anger dock inte vilka åldersgrupper som skall omfattas av den obligatoriska skolgången. Inte heller anges vilka kunskaper barnet skall ha tillgodogjort sig när det lämnar den obligatoriska skolan.

Studierådgivning och yrkesorientering

I artikel 28 (d) står det att staterna skall "göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn". Stadgandet innehåller två skyldigheter. Först skall staterna göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och sedan skall åtgärder vidtas så att detta också blir åtkomlig för alla barn.

Närvaro och disciplin i skolan

Staterna skall vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott, vilket innebär att konventionen lägger ett ansvar på staten att se till att inte vissa grupper avbryter eller avslutar sin utbildning i förtid.

Genom den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har barnet ett skydd mot fysisk bestraffning i skolan. I Barnkonventionen ges barnet ett utökat skydd genom den positiva formuleringen i artikel 28 (2). Det är inte bara så att grym bestraffning förbjuds utan det stadgas generellt att de disciplinära

⁴ Van Bueren G, 1995.

metoderna skall administreras på ett sätt som "är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med denna konvention" (jämför också artikel 19).

11.1.2 Utbildningens syfte

Artikel 29

"1. Konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning skall syfta till att

- (a) utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga;*
- (b) utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta nationernas stadga;*
- (c) utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för utsprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen;*
- (d) förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar;*
- (e) utveckla respekt för naturmiljön.*

2. Ingenting i denna artikel eller i artikel 28 får tolkas så att det medför inskränkningar i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsanstalter, dock alltid under förutsättning att de i punkt 1 i denna artikel uppställda principerna iakttas och att kraven uppfylls på att undervisningen vid dessa anstalter skall stå i överensstämmelse med vad som från statens sida angivits som minimistandard.

Rätten till utbildning innehåller inte enbart en rätt att få delta i undervisning utan också en rätt till kunskap och personlig utveckling. I de internationella konventionerna som tar upp rätten till utbildning görs en åtskillnad mellan begreppen skolundervisning (*schooling, droit a l'instruction*) och utbildning (*education, droit a l'education*). Med utbildning avses den process genom vilken samhället överför inte bara kunskaper och färdigheter utan också kultur, etik och andra värden. Skolundervisning är ett snävare begrepp som innefattar överföring av kunskaper och färdigheter. I Barnkonventionen ses

utbildning som en process genom vilken barnet ges möjligheter att utveckla sin personlighet, sina anlag och sin fysiska och psykiska förmåga, vilket formuleras i artikel 29.

Det finns vissa innovationer i Barnkonventionens utbildningsartiklar, även om flera formuleringar har hämtats från andra internationella dokument. En sådan innovation är att utbildningen skall syfta till att "utveckla respekt för naturmiljön" (29 e). Genom denna formulering betonar konventionen vikten av att medvetenhet om miljön etableras tidigt i livet. Barnkonventionen kopplar också värnandet om miljön till barnets rätt till hälsa i artikel 24. För att förverkliga barnets rätt till bästa möjliga hälsa skall staterna bl.a. sträva efter att bekämpa sjukdomar och undernäring "med beaktandet av de faror och risker som miljöförstöring innebär" (artikel 24, 2 c).

Artikel 29 (b) anger vidare att barnets utbildning skall syfta till att utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna. Under utarbetandet av Barnkonventionen antogs först ett förslag där det i stället hette att det var barnets respekt för "the rights of people" som skulle utvecklas. Detta ändrades så småningom till "human rights and fundamental freedoms" (de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna). Detta har tolkats som ett argument för att "Mänskliga rättigheter" bör ingå som ett ämne i skolan.⁵ En sådan tolkning får också stöd i UNESCO's rekommendation att varje barns första skola skall organiseras så att barnet tidigt görs medveten om sina rättigheter.⁶

Det bör noteras att det i artikel 29 inte görs någon prioritering av de syften som räknas upp, utan de behandlas likvärdigt. Staterna kan därför inte enbart genomföra delar av artikeln, utan alla aspekter av utbildningens syfte skall genomsyra undervisningen.

I artikel 29 (2) tar Barnkonventionen ställning till fristående skolor. Under denna punkt heter det att artikeln inte får tolkas så att det medför inskränkning i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsanstalter. Detta dock under förutsättning att principerna i artikel 29 iakttas "och att kraven uppfylls på att undervisningen vid dessa anstalter skall stå i överensstämmelse med vad som från statens sida angivits som minimistandard". Konventionen ställer således krav på staten att bevaka så att skolor utanför det

⁵ Se föregående not

⁶ UNESCO Recommendation concerning Education for International Understanding, Human Rights and Fundamental Freedoms.

offentliga skolväsendet uppfyller de mål som har angivits för undervisningen.

11.2 Svensk skola och Barnkonventionen – våra överväganden

11.2.1 Utbildningens värde

Det talas alltmer om att vi står inför, eller mitt i, en omvandling från ett industrisamhälle till ett kunskapssamhälle. Någon enhetlig definition på vad ett kunskapssamhälle är finns inte, men klart är att samhället ställer betydligt högre krav på framför allt teoretiska kunskaper, jämfört med tidigare. För att få en plats i arbetslivet i dag krävs en gedigen grundutbildning. Dagens arbetsmarknad är anorlunda än gårdagens och inom de flesta yrkesområden ställs i dag högre krav på kunskaper. Möjligheterna att få arbete direkt efter grundskolan har på grund av arbetslivets utveckling blivit allt mindre och är på vissa håll obefintliga. I dag krävs minst gymnasieutbildning för att vara anställningsbar, men på grund av rådande arbetsmarknadsläge är det svårt för många ungdomar att ta steget ut i arbetslivet, vilket avspeglas i statistiken. Andelen ungdomar som började arbeta direkt efter gymnasiet sjönk från cirka 70 % år 1987 till 24 % 1993.⁷

I en bilaga till Generationsutredningens betänkande *Ungdomars utsikter*⁸ betonas vikten av utbildning också som avgörande för den framtida ekonomiska utvecklingen:

Vi lyfter fram betydelsen av utbildning, kunskap och kompetens. Inte främst för dess egenvärde och dess betydelse för skapandet av ett välutvecklat demokratiskt och kulturellt samhälle, utan för att utbildning, kunskap och kompetens kommer att bli av avgörande betydelse för Sveriges framtida ekonomiska och sociala utveckling. Därför är det av yttersta vikt för hela samhället att ungdomar kan erhålla den kva-

⁷ Skolverkets rapport nr 100

⁸ SOU 1994:77

lificerade utbildning och den introduktion i yrkeslivet som möjliggör skapandet av det kunskapsintensiva samhället.

Att barn och ungdomar får en bra utbildning är således ett samhällsintresse som både handlar om att bevara och vidareutveckla demokratin och att säkra den ekonomiska tillväxten. Sett ur *barnets* perspektiv är tillägnande av kunskaper och färdigheter en väsentlig del av dess utveckling. Men barnet behöver också kunskap för att i framtiden få ett dragligt liv i "kunskapssamhället". För att klara sig i livet, som vuxen samhällsmedborgare, krävs en kunskapsmässig förberedelse och det är skolan som har huvudansvaret för att förmedla tillräckliga och relevanta kunskaper till barn och ungdomar som rustar dem för ett liv som vuxen. I det avseendet är skolan och skoltiden en *förberedelse* för livet.

Men skolan är något mer än en tid av förberedelse för resten av livet. En miljon barn och ungdomar går till skolan varje dag. Barn i grundskoleåldern har skolplikt och numera fortsätter i stort sett alla vidare till gymnasieskolan. Av de elever som lämnade grundskolan våren 1995 studerade 98 % i gymnasieskolan samma höst. Av alla dem som börjar första året i gymnasieskolan fullföljer cirka 90 % gymnasiestudierna inom en fyraårsperiod.⁹ Det innebär att nästan alla barn och ungdomar i Sverige går i skolan mellan 7 och 19 års ålder. Skolan är därmed något mer än enbart en plats där kunskaper och färdigheter förmedlas. Barn och ungdomar som går i skolan varje dag under tolv års tid kan inte betrakta allt de gör som en förberedelse för något som skall komma senare i livet. För dem är skolan *livet självt*. Det är i skolan kamraterna finns och det är där som barnet utvecklar starka band med andra vuxna än föräldrarna. Det är i skolan lärandet, kunskapssökandet och växandet sker. Det är där prestationer mäts och bedöms.

Skolan är en verksamhet som omfattar en stor del av befolkningen. Förutom en miljon barn och ungdomar omfattas 125 000 skolledare och lärare plus annan skolpersonal. Till detta skall läggas alla föräldrar som är engagerade i skolan. Någon enhetlig beskrivning av den svenska skolan låter sig därför inte göras. "Bilden" av skolan varierar beroende av vem som ser, vad man tittar på och vilket perspektiv man väljer. Vi har i vår granskning av skolan försökt se skolan ur *barnets* perspektiv. De frågor som vi har ställt är hur den svenska skolan tillgodoser barnets rätt till kunskap och utveckling och

⁹ Skolverkets rapport nr 100

vilket stöd och skydd som barnet får. På motsvarande sätt har vi granskat vilket stöd som enskilda skolor får av myndigheter på olika nivåer för att ge skolorna gynnsamma utvecklingsbetingelser. Slutligen har vi granskat hur det svenska skolväsendets regelverk speglar Barnkonventionens bestämmelser och anda. Elevers rätt till inflytande i skolan har behandlats i det föregående, avsnitt 8.

Vi vill i sammanhanget peka på att det inom skolans område pågår ett omfattande utrednings- och utvecklingsarbete. Bland annat har Skolkommittén lämnat två betänkanden som har följts av propositioner, vilka belyser föräldrainflytande och elevdemokrati.¹⁰ Skolkommittén skall ha slutfört sitt uppdrag senast den 1 november 1997. Det pågår vidare en utredning om hur ansvaret för funktionshindrade barn i skolan skall fördelas mellan stat, kommun och landsting. Vidare har en kommitté tillsatts med uppdrag att redovisa viktiga utgångspunkter för att stödja och förebygga läs- och skrivsvårigheter. Denna skall redovisa sitt arbete senast den 1 september 1997. Regeringen har vidare i regleringsbrevet för budgetåret 1997 gett Skolverket i uppdrag att vidta särskilda utvärderings- och utvecklingsåtgärder som avser elever med behov av särskilt stöd. Därutöver har en kommitté utarbetat förslag till ett nytt måldokument för den pedagogiska verksamheten för barn och ungdomar i åldrarna 6 till 16 år. En parlamentariskt sammansatt kommitté har tillkallats för att lämna förslag till förnyelse av lärarutbildningen. En arbetsgrupp med representanter för myndigheter och departement har haft till uppgift att inventera det arbete som sker på myndighetsnivå och rör skolans värdegrund samt föreslår hur det kan samordnas och anpassas till skolans vardagsarbete. Arbetsgruppen har nyligen presenterat sina slutsatser och förslag.

Den 11 mars 1997 överlämnade regeringen en utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning till riksdagen. I utvecklingsplanen redogör regeringen för sin grundläggande syn på utbildningsväsendet och anger vilka områden som kommer att prioriteras under den kommande tvåårsperioden.¹¹

¹⁰ SOU 1995:103, prop. 1995/97:157, SOU 1996:22, prop. 1996/97:109

¹¹ Regeringsskrivelse 1996/97:112, bet. 1996/97:UbU, rskr. 1996/97:260

11.2.2 Rätten till utbildning i Sverige

Vi har gjort en genomgång av skollag, förordningar och läroplanerna. Generellt sett kan vi därvid konstatera att det svenska utbildningsväsendets regelverk i allt väsentligt återspeglar Barnkonventionens bestämmelser och anda. Det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar omfattar grundskola, sameskola, gymnasieskola, specialskola och särskola. Därutöver finns det bland annat fristående skolor. Principen om att grundutbildning skall vara kostnadsfri och tillgänglig för alla slås fast i regeringsformen där det stadgas att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 21 §). Av skollagen framgår det att alla barn som är bosatta i landet har skolplikt och därmed rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom (3 kap. 1 §). Utbildningen skall vidare ta hänsyn till barn med särskilda behov. Var och en som verkar i skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde (1 kap. 2 § skollagen). Skolan har därför en skyldighet att upprätthålla disciplinen i skolan på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i läroplanen föreskrivs att "ingen i skolan /skall/ utsättas för mobbing. Tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas. Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap".

Utbildning har alltid varit en viktig del av den svenska välfärdspolitiken, vilket inneburit att stat, kommuner och landsting har satsat på skolan. Målet har varit att bygga en demokratisk skola, en skola för alla, som svarar mot de förändringar som sker i arbetsliv och samhälle. Skolan har också hela tiden utvecklats. Reformeringen av skolan har varit ett led i uppbyggnaden av det svenska välfärdssamhället.

Asylsökande barns rätt till utbildning

I allt väsentligt återspeglar Barnkonventionen i det svenska utbildningsväsendets regelverk. På en punkt anser vi dock att Barnkonventionens bestämmelser och anda inte återspeglas i de svenska reglerna. Skollagens bestämmelser om att grundutbildning skall vara kostnadsfri och tillgänglig för alla omfattar endast barn som är bosatta i landet och därmed utesluts asylsökande barn och barn som ansöker om uppehållstillstånd på någon annan grund. Som bosatt räknas den

som rätteligen skall vara folkbokförd i landet.¹² För barn som vistas i Sverige i avvaktan på beslut om uppehållstillstånd finns endast en begränsad rätt till utbildning.

De regler som gäller i dag är att asylsökande barn som, om de var bosatta i Sverige skulle gå i grundskolan, skall tas emot i grundskolan i den kommun där de vistas, enligt grundskoleförordningen och en särskild förordning om undervisning för asylsökande barn.¹³ Däremot är antalet timmar begränsade enligt den särskilda förordningen. Det finns även ett tak för kostnaderna för asylsökande barns utbildning. Den ersättning som kommunerna får av staten är begränsad till mellan 60 och 65 % av den genomsnittliga kostnaden för en elev i den svenska grundskolan.¹⁴

Asylsökande barn eller barn som söker uppehållstillstånd av andra skäl och som är i behov av särskola har heller inte samma rätt som svenska barn. I fråga om barn som på grund av vissa funktionshinder inte kan gå i grundskolan eller särskolan och därför skulle gå i specialskolan om de var bosatta i landet, gäller, enligt 7 kap. 2 § specialskoleförordningen (1995:401), att styrelsen för en specialskola får medge att ta emot ett barn som vistas i Sverige i avvaktan på beslut i ett ärende om uppehållstillstånd. Vi anser att även asylsökande skall få rätt till utbildning inom särskolan.

Inte heller ungdomar mellan 16 och 18 år har samma rätt till utbildning som barn som är bosatta i Sverige. Däremot har de enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande och en instruktion från Invandrarverket¹⁵ rätt att delta i "studieverksamhet som motsvarar gymnasieskolan". Ansvarig för att ungdomarna får tillgång till en sådan utbildning är den förläggning vid vilken de är registrerade. Förläggningen kan köpa in utbildning från en kommunal gymnasieskola eller ordna det på annat sätt. En kommun som frivilligt anordnar utbildning på gymnasieskola för asylsökande ungdomar får inte ersättning för det av staten.

¹² Jfr. prop. 1985/86:10 del A, s 81 f

¹³ 6 kap. 2 § grundskoleförordningen (1994:1194) och förordning om undervisning för asylsökande barn, SKOLFS 1993:21

¹⁴ Ersättningsförordningen (1990:927) 28 a §

¹⁵ SIV, GDI 1994:11

Barnkonventionen gör inte någon begränsning i barnets rätt till utbildning. Konventionens rättigheter omfattar alla barn inom landets "jurisdiktion" (artikel 2), det vill säga även barn som söker uppehållstillstånd i landet. I Barnkonventionen används begreppet "barn som söker flyktingsstatus" i artikel 22. Ett sådant barn har rätt till skydd och humanitärt bistånd "vid åtnjutande av de tillämpliga rättigheter som anges i denna konvention och i *andra internationella instrument* rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt". Andra internationella instrument som kan ge vägledning i denna fråga är t.ex. konventionen om flyktingars status.¹⁶ Där står det att flyktingbarn har rätt till utbildning (admission to schools). Vi anser att denna rätt också får anses tillkomma asylsökande barn genom vad som sägs i artiklarna 2, 22 och 28. En tillämpning av dessa artiklar tillsammans innebär att staterna är skyldiga att tillhandahålla obligatorisk, kostnadsfri grundutbildning till flyktingbarn och att successivt tillhandahålla utbildning utöver grundutbildning. För Sveriges del innebär det att asylsökande barn skall ha samma rätt till grundutbildning *och* gymnasieutbildning som svenska barn.

Det innebär i sin tur, enligt vår mening, att reglerna för asylsökande barns och ungdomars utbildning, liksom barn som söker uppehållstillstånd av andra skäl, bör ändras så att det klart framgår att dessa barn i princip får samma rätt till utbildning som svenska barn.

Vi anser alltså att asylsökande barn och ungdomar liksom de som söker uppehållstillstånd av andra skäl skall ha samma *rätt* till utbildning som barn bosatta i Sverige. Denna rätt skall gälla all utbildning. Detta bör i princip gälla alla barn som befinner sig inom landet. Däremot bör ingen förändring ske vad gäller skolplikt utan skolgången måste anpassas efter varje enskilt barns behov. Barn som kommer till Sverige från andra länder har mycket skiftande kunskaper och erfarenheter. Många barn kommer från tidigare välfungerande skolor i hemlandet medan andra aldrig har haft möjlighet att gå i skolan. Deras livssituation präglas vidare av ovisshet och många bär upplevelser av krig och andra svårigheter med sig. Innehållet i och uppläggningsen av skolverksamheten måste därför utformas utifrån en bedömning av varje enskilt barns bästa. För vissa barn är kanske skolgången ett stöd för att finna en struktur i tillvaron medan andra kanske inte orkar delta i undervisning lika många timmar som andra barn. En bedömning av barnets bästa kan således i praktiken innebära att asylsökande barns undervisning begränsas i jämförelse med andra

¹⁶ SÖ 1954/55 (1961/33, 1966/72, 1970/62, 1967/45)

barns. Däremot bör sådana begränsningar inte finnas i det regelsystem som styr rätten till utbildning för asylsökande barn.

11.2.3 Barnets rätt till kunskap

Barnkonventionen innehåller inte bara en rätt till undervisning utan en rätt till kunskap. Varje ung människa behöver i dag både grundskole- och gymnasieutbildning som grund för sitt framtida liv och lärande. Kunskap är i realiteten en nödvändig förutsättning för att barn och ungdomar skall kunna bli delaktiga i samhälls- och arbetslivet. Skolan förbereder eleverna för livet som helhet; för arbetslivet, för vidare studier och för rollen som samhällsmedborgare. Om skolan misslyckas i sitt arbete innebär det början på en negativ livsutveckling för eleven. Att reparera brister som uppkommit i grundskolan senare i livet är mycket svårt och dyrt både för individen och samhället.

Till grundskolans viktigaste uppgifter hör att lägga grunden för barnets utveckling genom att ge goda kunskaper i läsning, skrivning och räkning. Grundskolans kursplan för svenska uttrycker det så att det är skolans viktigaste uppgift att skapa goda möjligheter för elevernas språkutveckling. Den svenska skolan lyckas också generellt sett med uppgiften att lära barn läsa och skriva. Sverige är ett land med en stolt tradition av en läskunnig befolkning. Ett par internationella studier som genomförts under 1990-talet har visat att flertalet svenskar i olika åldrar har en god läsförmåga jämfört med invånare i andra länder. En undersökning av vuxna som genomfördes 1994 inom OECD, visade att svenskarna totalt sett hade de klart bästa resultaten. Den senaste internationella jämförelsen av skolelevers läsfärdighet är från 1990/91. Den visade att den genomsnittliga nivån på svenska elevers läsförmåga är god.¹⁷

Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskapliga ämnen bedöms vidare av Skolverket som allmänt goda. Hösten 1996 presenterades en internationell jämförelse mellan elevers kunskaper i matematik och naturkunskap. I undersökningen kom Sverige på fjortonde plats i matematik och på elfte plats i naturvetenskap jämfört med 25 andra länder.

¹⁷ EIA Literacy

Genomsnittligt är, enligt Skolverkets utvärderingar, de svenska elevernas prestationer i skolan goda. Om man däremot lämnar de genomsnittliga värdena och riktar fokus på de elever som ligger under genomsnittet finns tendenser som ger anledning till mycket stor oro. Skillnaden mellan elever som presterar bra och elever som ligger under genomsnittet är i dag mycket stora. Och skillnaderna tenderar att öka. Den ovan nämnda studien av skolelevers läsförmåga i olika länder visade en stor variation mellan de bästa och de svagaste läsarna i svenska skolor. Medan de 10 % bästa eleverna i Sverige låg i topp internationellt, var läsförmågan bland de 10 % som läste dåligt, sämre i Sverige än i många länder med lägre medelvärde. Pedagogisk forskning visar dessutom att gapet mellan de bästa och de svagaste läsarna ökar under skoltiden. I matematik finns liknande skillnader mellan olika grupper av elever. En av Skolverkets rapporter visar att det för varje år blir större skillnader mellan dem som presterar lägst i matematik och de övriga. Även i engelska finns denna spännvidd mellan elevernas kunskaper.¹⁸

Det finns således tecken som tyder på att en växande grupp ungdomar "hankar sig fram" i grundskolan och kommer till gymnasiet med alltför stora kunskapsluckor för att klara av gymnasiestudierna. Skolinspektören i Stockholms stad fann t.ex. vid sin inspektion av 23 gymnasieskolor i Stockholm att mellan 20 och 30 % av eleverna som kommer in på gymnasiet i dag har en läsförmåga som motsvarar högst årskurs 7 i grundskolan.¹⁹ En annan undersökning av tre gymnasieskolor med 800 gymnasieelever i Stockholms kommun visade att hälften av eleverna hade brister i läsförståelsen. Detta trots att de flesta av de elever som ingick i undersökningen gick på högskoleförberedande program.

Att läs- och skrivsvårigheter hos dagens barn och ungdomar tenderar att öka är, enligt vår mening, oacceptabelt. Barn som inte lär sig läsa och skriva under de första åren i skolan kommer snabbt efter i andra ämnen och hamnar i en ond spiral. De blir ofta felaktigt betecknade som "dumma", de förlorar lusten att lära och motivationen för skolarbetet försvinner, vilket innebär att deras svårigheter i skolan blir större för var dag som går. På lång sikt minskar deras möjligheter att komma in i samhället och att få kontroll över sitt eget liv, eftersom dagens samhälle i hög grad bygger på ett skriftspråkligt abstrakt

¹⁸ Skolverkets rapport nr 100, 1996

¹⁹ Skolinspektörsrapport, 1996:7

tänkande. Deras möjlighet att delta i och påverka samhället minskar därmed. Detta är ett demokratiproblem. Regeringen har tillsatt en kommitté, Läs- och skrivkommittén (dir. 1996:60) med uppdrag att redovisa hur läs- och skrivsvårigheter kan åtgärdas och förebyggas. Vi förutsätter att frågan prioriteras.

Det har spekulerats i orsakerna till att alltför många elever i dag har bristande kunskaper i de mest centrala skolämnena. Den allmänna samhällsutvecklingen, den ökade arbetslösheten och nedskärningar inom skolans område har i den allmänna debatten framförts som orsaker, men också orsaker som står att finna i skolans inre arbete. Kritik har t.ex. riktats mot innehållet i svenskundervisningen där kritikerna hävdar att dagens skola är alltför inriktad på den tekniska aspekten av läsning och skrivning. Dessa anser att fokus istället bör läggas på barnets förståelse av och reflekterandet kring en text. Många barns bristande erfarenheter av att läsa och skriva ses också som ett problem. För att kunna lära sig läsa och skriva måste man läsa och skriva ofta och mycket. Andra hävdar att grundskolan har en bristfällig kontroll av vad eleverna faktiskt kan.

Att barn inte lär sig läsa eller har stora svårigheter långt upp i åldrarna måste i första hand, enligt vår mening, ses som ett problem för skolan och inte som en brist hos barnet eller hos barnets miljö utanför skolan. Varje elev som lämnar skolan utan tillräckliga läs- och skrivkunskaper är ett stort misslyckande för skolan. I princip alla barn *kan* lära sig läsa, skriva och tillgodogöra sig undervisning och införskaffa de baskunskaper som behövs för att klara sig i dagens samhälle. Vissa barn behöver längre tid och särskilt stöd för att tillgodogöra sig undervisningen, medan andra klarar uppgiften på kortare tid. Positiva förväntningar som skapar vilja och motivation hos eleverna, en stödjande atmosfär och en individuellt anpassad undervisning är det som genomgående framförs som förslag för att komma tillrätta med skolans problem med att lära alla barn läsa och skriva. Att skolor anpassar undervisningen efter varje elevs förutsättningar och utvecklingsnivå är en nödvändighet om inte stora elevgrupper skall hamna på efterkälken.

Elevernas kunskapsutveckling skall följas upp genom utvecklingssamtal minst en gång per termin och i slutet av årskurs fem görs en avstämning mot mål i kursplanerna. Nationella ämnesprov i svenska, engelska och matematik finns för att se om eleverna har nått kravnivån i årskurs 5. Proven är inte obligatoriska. Skolan har ett lagstadgat ansvar att ge särskilt stöd till elever som har svårigheter i skolarbetet. Från och med den 1 juli 1995 regleras i grundskoleförordningen (1994:1194) att om en elev har behov av särskilda

stödåtgärder skall ett åtgärdsprogram utarbetas. Vid utarbetandet av programmet bör skolpersonalen samråda med eleven och elevens vårdnadshavare. Ett åtgärdsprogram, utformat av elev, förälder och lärare tillsammans, gör det lättare för skolan att planera utifrån varje enskild individ och ta hänsyn till den enskilda elevens behov och förutsättningar. Det är viktigt att man både på kommun- och skolnivå ser till att elever får det stöd som de behöver så att det inte finns elever som lämnar skolan med bristfälliga kunskaper.

Barn i behov av särskilt stöd

Barnkonventionen ger barnet rätt till utbildning på grundval av lika möjligheter. I detta innefattas bl.a. en rätt till individuellt anpassad undervisning för barn med särskilda behov. En god värdemätare på en skolas kvalitet, anser vi, är hur skolan tar sig an de elever som har svårast att tillägna sig skolans undervisning. Hur dessa elever klarar sig säger mer om en skola än de medeltal som presenteras i utvärderingar.

Skolverket konstaterar i Bilden av Skolan 1996 att skolan tar väl hand om elever med tydliga fysiska handikapp. Däremot saknas ofta en samlad dokumentation och åtgärdsprogram, vilket är den vanligaste orsaken till Skolverkets kritik mot huvudmännen i tillsynsärenden. De som kommer i kläm och i allt mindre utsträckning får stöd är elever med mindre tydliga svårigheter, som tysta elever med läs- och skrivsvårigheter, elever med dolda funktionshinder och elever med allmänna skolsvårigheter. Regeringen konstaterar i sin utvecklingsplan²⁰ att "det finns grundad oro för att besparingarna slår mot elevgrupper som behöver stöd och att vissa barn blir lidande. Åtgärder för att förbättra situationen för dessa elever är därför nödvändiga". Regeringen begär därför en rapport från Skolverket om hur kommunala budgetnedskärningar påverkar skolsituationen för denna elevgrupp. Utifrån artikel 3 om barnets bästa och artikel 28 om utbildning på grundval av lika möjligheter vill vi understryka vikten av att situationen för barn i behov av särskilt stöd förbättras.

²⁰ Regeringens skrivelse 1996/97:112

Skolk

Kommunen delar ansvaret med vårdnadshavarna för att se till att barnet fullgör sin skolplikt. I 3 kap. 13 § skollagen föreskrivs att "kommunen skall se till att skolpliktiga elever i dess grundskola och särskola fullgör sin skolgång". I 15 § samma kapitel står det att "den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt".

I Barnkonventionen finns en särskild bestämmelse, artikel 28 (e), som ålägger staten att "uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott". Vi anser det vara av synnerlig vikt att kommunerna i sina skolplaner har en strategi för att motverka skolk.

11.2.4 Barnets rätt till utveckling

En av Barnkonventionens grundprinciper är barnets rätt till utveckling, artikel 6. Denna skall ses i relation till artikel 29 som stadgar att utbildningen skall syfta till att "utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga". Barnkonventionen ger därmed en bild av skolan som ett "växthus" där varje barn skall ges förutsättningar att utveckla sin personlighet, sina anlag och sin förmåga. Skolan skall alltså ge varje barn möjligheter till en optimal utveckling och varje barns kapacitet och särskilda "gåvor" skall tas till vara.

Lever den svenska skolan upp till dessa högt ställda mål? Är skolan det "växthus" som engagerar och stimulerar alla elever i deras utveckling? Väcker skolan elevernas lust att lära? Svaren på dessa frågor är sannolikt både ja och nej. Variationerna mellan olika skolor är stora. Inom en och samma skola finns också variationer mellan klasser och enskilda elever. Vissa skolor har utvecklat ett sådant positivt pedagogiskt och socialt klimat att de kan betecknas som "växthus" för barn och ungdomar. I andra skolor är situationen den rakt motsatta, förutom tillkortakommanden när det gäller undervisning och kunskapsförmedling präglas dessa skolor av otrivsel och skolk, skadegörelse och mobbning.

Vilket betyg sätter då eleverna på skolan? Enligt en attitydundersökning som Skolverket har låtit göra trivs de flesta elever i skolan.²¹ Men skillnaden mellan olika åldrar är ganska stor. Yngre elever tycker bättre om skolan än äldre. De negativa röster om skolan som

²¹ Skolverkets rapport, nr 72

förs fram kommer oftast från elever i högstadiet och gymnasiet. Både i undersökningarna och i mer vardagliga sammanhang återkommer många elever ständigt till vissa grundläggande krav på skolan; det måste vara roligt i skolan, det måste vara meningsfullt, skolan måste vara en trygg plats att vara på, man måste tas på allvar och känna sig delaktig och man måste få ett inflytande över sin skolsituation.

En rad undersökningar tyder dock på att många, alltför många, elever i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan upplever skolan som långtråkig, olustig och föga meningsfull. Professor Bengt-Erik Andersson vid Lärarhögskolan i Stockholm har i en undersökning analyserat skolan som utvecklingsmiljö.²² Undersökningen omfattade 1 200 elever i tio olika skolor i Storstockholmsområdet. Eleverna gick i årskurserna 7 och 9 på högstadiet och årskurs 2 på gymnasiet. På frågan om eleverna har möjlighet att använda sin fantasi i skolan svarade cirka 20 % ja. Omkring en tredjedel av eleverna tyckte att "det är roligt" i skolan. 9 % av eleverna i årskurs 9 instämde i följande påstående: "I skolarbetet gör jag saker som verkligen betyder något för mig". Motsvarande andel för eleverna i årskurs 7 var 17 % och i årskurs 2 på gymnasiet var 16 %. Vidare håller cirka hälften av högstadieungdomarna med om påståendet att "Det är svårt att få utlopp för mina intressen i skolan". Elevernas entusiasm för lärarna är inte särskilt stor, inte heller deras förtroende. Över hälften av eleverna (55 % av högstadie- respektive 61 % av gymnasieeleverna) avvisar följande tanke: "Om jag har personliga problem så finns det åtminstone en lärare jag kan vända mig till".

En rapport om studieavbrott och mindre studiekurs i gymnasieskolan visar att elever som avbryter sin utbildning beskriver skolan i mycket negativa termer.²³ Rapporten bygger på 143 ungdomars egna förklaringar till de misslyckade studierna och den ger samtidigt en bild av skolan som måste tas på allvar. Nästan alla elever berättar att undervisningen inte passar dem. De beskriver undervisningen som alltför "teoretisk". Med detta menar de ofta att undervisningen ligger på en för dem alltför hög nivå, men också att undervisningen är ointressant. Att beskriva undervisningen som "teoretisk" sammanfattar också elevernas uppfattning om att de är passiva under lektionerna och att de själva inte har någon möjlighet att påverka

²² Andersson B-E, 1995.

²³ Skolverkets rapport, nr 85

undervisningssituationen. Det kan tilläggas att studien om elever som har avbrutit sin skolgång inte bara berättar om studiemisslyckande. En stor del av de intervjuade ungdomarna hade börjat studera på komvux eller folkhögskola efter att ha avslutat sina gymnasistudier.

Följande citat av en flicka som avbrutit sina gymnasiestudier måste, enligt vår mening, ses som en mycket allvarlig kritik mot skolan: "Jag ville lära mig mer inom olika områden. Det gick att snabbläsa på bussen och skriva jättebra. Jag började må dåligt. Det var så inrutat, man lärde inte för att kunna utan för att skriva på prov. Man uppmuntras inte till att lära. Det är ett monotont negativt sätt att lära. Intressanta saker blir tråkiga. Världen blev så liten. Elever är något tomt som skall fyllas. Det är sorgligt".

Att lärarna inte tar hänsyn till elevernas förutsättningar och struntar i deras bristande förkunskaper anges som orsaker till studieavbrotten. Skolmiljön beskrivs vidare på ett föga entusiastiskt sätt av eleverna. Opersonliga och otrivsamma lokaler och en upplevd otrygghet är vanliga anmärkningar från elevernas sida. Men huvudorsaken till att eleverna avbryter sina studier, menar professor Bengt Börjesson vid Lärarhögskolan i Stockholm, måste nog sökas bland andra omständigheter.²⁴ En sådan omständighet kan vara att eleverna har för lite eller inget inflytande i skolan. Frånvaron av inflytande är en aspekt av att inte bli sedd som den växande människa man är, som en individ med en allt större potential för eget ansvarstagande. Att inte "få inflytande" i undervisningssituationen är att bli betraktad av en oseende lärare, en lärare som i sin blindhet inte relaterar till eleven. Börjesson menar att ännu en grundorsak till de avbrutna studierna står att finna i relationen mellan elev och lärare, eller snarare frånvaron av en verklig relation mellan elev och lärare.

Det är en oroande bild av studieklimatet som tecknas av de intervjuade eleverna. Ingen av de intervjuade eleverna har berättat om några möten där olika lärare eller rektor, syofunktionär och lärare tillsammans har diskuterat med eleven om olika lösningar. En elev beskrev situationen så här: "Det är ingen idé att prata med läraren. Hon vet inte ens vad jag heter och märker inte om jag är borta. Det tog två veckor innan hon saknade mig och frågade klasskamraterna var jag var. När de svarade att jag slutat reagerade hon inte ens och ringde mig". Bengt Börjesson menar att en sådan beskrivning måste tolkas i systemtermer. "Naturligtvis har lärarna brustit i sin professionella yrkesutövning men tillkortakommandena har uppstått i

²⁴ Börjesson B, Ungdomsrapporten 1995, del 2.

en skolmiljö där man inte har skapat ett minimum av förutsättningar för förståelseformer som ligger utanför själva undervisningen". Börjessons slutsats är att om dessa elevers berättelser om sina studieavbrott är giltiga så är de vittnesbörd om en socialt inkompetent skola. Tar man de forskningsresultat som utgår från elevperspektivet på allvar kan man inte komma ifrån slutsatsen att en viktig möjlighet att förbättra skolan ligger i att förbättra kvaliteten i det pedagogiska arbetet. Det betyder inte bara undervisning i klassrum utan måste inbegripa en relation mellan läraren och eleven där det finns förtroende och gillande och rentav möjlighet från elevernas sida av identifikation med en vuxen som är viktig för dem.

Vi vill betona vikten av att skolorna utvecklar det inre arbetet så att alla barn ges förutsättningar att utvecklas. I detta arbete bör skolan utveckla samarbetet med andra samhällsliga institutioner och organisationer samt med föräldrarna. Forskare har visat att föräldrars attityder till skolan och sina barns skolgång samt det stöd de ger till sina barn är av avgörande betydelse för barnets skolgång. Föräldrars attityder till skolan påverkas självfallet av den kontakt föräldrarna har med skolans representanter.

Vi vill i sammanhanget också betona skolans ansvar för att främja elevernas andliga utveckling. Att främja andlig utveckling kan för barn och ungdomar betyda:

- Att få begrepp och symboler för gränsöverskridande upplevelser i naturen, konsten eller musiken.
- Att tillsammans med andra eller i ensamhet förundras över universums gränslöshet och skönhet.
- Att känna vördnad och respekt inför livets början och slut.
- Att få ett språk för att kunna bearbeta egna viktiga livsfrågor kring mening, skuld och förlåtelse.
- Att lära känna religiösa förhållningssätt till livet och tillvaron
- Att våga lyssna inåt, på sig själv och sina innersta känslor och tankar.
- Att få del av och kunskap om ett centralt kulturarv.

Detta handlar inte om att "lära ut" någonting, utan att tillsammans med barn och ungdomar diskutera livets svåra frågor. Det förutsätter respekt för det enskilda barnet och förmåga att lyssna.

11.2.5 Barnets rätt till skydd

Barnkonventionen genomsyras av att barn har rätt till skydd mot utnyttjande och övergrepp av olika slag. En rad sakartiklar specificerar situationer och förhållanden som barn särskilt skall skyddas mot. Under utarbetandet av Barnkonventionen sattes en ospecifik artikel in, artikel 36, som stadgar att barnets skall skyddas mot "alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende". Anledningen till att den artikeln ingår i konventionen var en oro för att samhällsutvecklingen skulle medföra nya områden där barn behövde skydd, som inte täcktes av de befintliga sakartiklarna.

Barnet har således en ovillkorlig rätt till skydd mot övergrepp i skolan. Alla elever måste kunna känna sig trygga i skolan. Skolan måste vara en plats dit barn kan gå utan att vara rädda. Så är inte alltid fallet i dag. Några säkra uttalanden om omfattningen av mobbning i svenska skolor låter sig inte göras eftersom mobbning delvis är ett dolt problem. De undersökningar som finns tyder dock på att det är ett mycket omfattande problem. Den senaste stora undersökningen genomfördes i Sverige hösten 1983²⁵ och den visade att cirka 15 % av eleverna i grundskolan varje år var inblandade i mobbning "ibland eller oftare". 10 % var utsatta för mobbning. Vissa jämförelser går att göra mellan denna studie och en undersökning som Folkhälsoinstitutet gjort om elevernas hälsa som kompletterades med frågor kring mobbning. Av denna framgår att 11 % var inblandade i mobbning och att 7 % regelbundet utsattes för mobbning. Det skulle kunna tolkas som en svag nedgång med jämför man samma årskurser i båda undersökningarna blir nivåerna ungefär lika.²⁶

Under senare år har kopplingen mellan mobbning och grövre våld och brottslighet uppmärksammats allt mer. Mobbning har gradvis utvecklats till att innefatta grövre våldshandlingar. En kartläggning av våld bland ungdomar i en mellanstor svensk stad visar att över hälften, 52 %, av åttondeklassarna som upprepade gånger mobbat andra i skolan också hade attackerat, sparkat och/eller hotat andra i gatumiljön.²⁷

²⁵ Olweus D

²⁶ Blunda inte för mobbning. Barnombudsmannen 1997

²⁷ Forskningsrådsnämnden, källa 46, 1995

Vi menar att skolan och det omgivande samhället har en absolut skyldighet att skapa sådana miljöer som skyddar barn och ungdomar från övergrepp. Målet kan därför aldrig vara att minska mobbningen utan målet måste vara att inget barn eller ung människa någonsin utsätts för mobbning. Det får aldrig råda minsta tvivel om att barns och ungdomars trygghet och välbefinnande har högsta prioritet i offentliga verksamheter som skolan är.

Grundskolan är obligatorisk. Ett skolpliktigt barn är tvingad att infinna sig i skolan, oavsett hur det självt uppfattar miljön. Barnets möjligheter att på formella vägar få beslut eller åtgärder omprövade eller ens prövade är mycket begränsade. Elever är således i hög grad utlämnade till skolledningens och lärarnas omdöme, inlevelseförmåga och engagemang. Det ställs, mot denna bakgrund, särskilt höga krav på skolans ambition att skapa ett gott arbetsklimat, ett klimat som utesluter mobbning i någon form.

Mobbning berör inte bara den utsatta eleven utan även våra mest grundläggande värderingar och rättigheter i samhället. I skolans uppdrag att utforma verksamheten i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och att främja förståelse för andra människor ingår att lära barn att inte lösa konflikter med våld eller hot om våld. Budskapet att våld i skolan inte under några omständigheter kan accepteras måste genomsyra alla samhällssektorer. Detta oavsett om det handlar om en grupp elever som slår en enskild individ eller om det är två jämnstarka elever som slåss. Det innebär att alla samhällssektorer i sitt förhållningssätt till situationer där barn och ungdomar hamnar i slagsmål eller mobbas måste aktivt agera så snart en händelse inträffar.

Mobbning måste ses dels som ett akut problem som omedelbart måste åtgärdas, dels som ett symptom på allvarliga missförhållanden i skolan. Mobbning är med andra ord både symptom på och orsak till en destruktiv skolmiljö. Mobbning sker inte isolerat, som en enstaka aggressionshandling, utan måste i det långsiktiga perspektivet ses som en "kommunikation" som inte bara säger något om de inblandade eleverna utan som också säger något om den "anda" som finns i skolan. I ett sådant perspektiv är också de konkreta åtgärderna mot mobbning, alltså de vuxnas faktiska reaktioner eller uteblivna reaktioner, en "kommunikation" som beskriver skolans samlade attityder. En skola där de vuxna "inte ser" och därmed inte reagerar på mobbningen signalerar en "mobbningstolerant" hållning. Att inte reagera leder till att det "normala" på skolan, den inofficiella normen, kollektivt förstås som att man tillåter att enskilda individer far illa. Vare sig de vuxna ingriper mot mobbning eller inte är det en reaktion

som oundvikligen lägger grunden för utveckling av och lärande om sociala relationer och socialt ansvar hos alla elever. Den konkreta innebörden av formuleringarna i skollag och läroplan för eleverna manifesteras i hur de vuxna på skolan reagerar.

Forskningen om mobbning är omfattande, projekt för att motverka mobbning likaså. De slutsatser som har dragits överensstämmer i stort. Två grundläggande förutsättningar måste finnas för att mobbning överhuvudtaget skall kunna förebyggas. Dessa är för det första att vuxna i skolan *uppmärksammar* och blir medvetna om omfattningen av mobbning och för det andra att vuxna med kraft och engagemang går in för att *förändra situationen*. Graden av lärartäthet under rasterna har t.ex. visat sig ha ett klart samband med mobbningens omfattning på en skola.²⁸ Det måste vidare på skolan skapas en positiv anda som bygger på respekt för varandra i skolan och denna anda måste omfattas av alla, såväl lärare som elever. Att åtgärda mobbning utan att dra in eleverna i arbetet är dömt att misslyckas. Vidare måste det i skolan finnas ordningsregler och sanktioner för oönskat beteende.

Vi vill också rikta uppmärksamheten på att mobbning inte enbart innefattar våldshandlingar. Flickor har oftast andra uttryck för mobbning än pojkar. Pojkar använder oftare våldshandlingar medan flickor har mera "psykosociala strategier" som utfrysning, nedvärderande tillmälen och andra kränkande handlingar.²⁹ Forskningen om mobbning har inte varit könsneutral eftersom de flesta empiriska studier är studier av mobbning som pojkar är inblandade i.

Den elev som mobbas måste ges ett omedelbart skydd och i de fall där det är fråga om våld eller hot om våld begås som faller inom ramen för brottsbalken bör skolan göra en polisanmälan. Misshandel, olaga hot och annan brottslig verksamhet inom skolan får aldrig *enbart* ses som ett socialt problem som skall åtgärdas inom ramen för skolans åtgärdsprogram mot mobbing.

Lärares och annan skolpersonals engagemang och kontakt med eleverna är en förutsättning för att de överhuvudtaget skall kunna uppmärksamma och åtgärda mobbning. Men engagemang måste också manifesteras på alla nivåer, i kommunens olika beslutande församlingar och i den lagstiftning som reglerar skolans verksamhet.

²⁸ Rapport nr 1996:14. Institutionen för pedagogik. Göteborgs universitet

²⁹ Björk M, 1995

Hur skolornas arbete mot mobbning skall organiseras och vilket ansvar arbetsgivaren har regleras i arbetsmiljölagen och skollagen. Arbetsmiljölagen gäller även för den som genomgår utbildning. Det innebär att elever från och med årskurs ett likställs med arbetstagare, utom när det gäller regler om skyddsombud, skyddskommittéer och åldersgränser. Enligt 2 kap. 8 § skollagen skall det i kommunerna finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende gestaltas och utvecklas. De åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de nationella mål som har satts för skolan skall särskilt framgå av skolplanen. Ett av dessa mål är att skolan skall sträva efter att varje elev tar avstånd från att människor utsätts för kränkande behandling.

Barnombudsmannen har haft ett särskilt regeringsuppdrag att samordna de centrala myndigheternas insatser mot mobbning och att lyfta fram mobbningsfrågorna i den allmänna debatten. Uppdraget har resulterat i en särskild rapport med förslag till hur mobbning kan motverkas, som bygger på barns och ungas egna synpunkter. Som ett led i det arbetet gjorde Barnombudsmannen 1995 en enkätundersökning i kommuner och skolor. Av denna framgår att det finns stora brister i kommunernas skolplaner. De nationella målen av kunskapsrelaterad karaktär är ofta väl beskrivna i skolplanerna. Däremot har målen för att hindra mobbning inte givits samma prioritet. De saknas ofta eller behandlas på ett ytligt sätt. Endast en fjärdedel av skolplanerna innehöll angivna mål när det gäller mobbning. Hälften av kommunerna uppgav att man inte har någon regelbunden uppföljning av skolornas arbete mot mobbning.³⁰

Av läroplanerna för skolan framgår att rektorn för varje skola ansvarar för skolans program för att motverka alla former av trakasserier och mobbning bland elever och anställda. Barnombudsmannens kommunundersökning visar dock att en av tio skolor saknade ett sådant handlingsprogram och att de program som fanns framförallt handlade om hur man skulle åtgärda akuta mobbings-situationer. Resonemang om åtgärder för att på längre sikt förebygga att nya mobbingsfall uppstod förekom sällan. Vidare visade undersökningen att en fjärdedel av skolorna inte hade någon speciellt utsedd person som eleverna kunde vända sig till om de blev mobbade. På frågan om skolan samverkar med andra instanser i samhället när det gäller mobbning, svarade hela 62 % av skolorna nekande. Inte heller föräldrars engagemang sågs som en självklarhet i skolornas

³⁰ Blunda inte för mobbning. Barnombudsmannen 1995

arbete mot mobbning (59 % av skolorna svarade ja på att man engagerade föräldrar). Många gånger visade det sig att föräldrarnas roll vid akuta mobbningssituationer var omdiskuterad och föremål för skilda uppfattningar på skolorna.

Barnombudsmannens arbete mot mobbning har resulterat i olika förslag som kan sammanfattas i några huvudteman. Det handlar dels om en förstärkt lagstiftning vad gäller kommunens, rektorers och skolpersonals skyldighet att förhindra och motverka mobbning. Andra förslag handlar om en utökad samverkan mellan skola, fritidssektor, föräldrar och socialtjänst. Rapporten tar också upp en förbättrad kunskap med obligatorisk utbildning för t.ex. skolpersonal och fortbildningsinsatser för olika personalkategorier samt förslag på hur elevernas inflytande i skolan och delaktighet i mobbningsarbetet kan förstärkas. Enligt vad vi har erfarit avser regeringen att i höst lämna förslag med åtgärder mot mobbning.

Utbildningsutskottet har vid behandlingen av riksdagsmotioner om mobbning deklarerat att utskottet ser allvarligt på utvecklingen i skolorna med ökat inslag av våld och mobbning. Enligt utskottet skall det inte råda någon tvekan om att varje form av kränkande behandling mellan elever eller mellan elever och vuxna i skolan är helt otillåten och helt i strid med de grundläggande värden som gäller.

Barnets rätt till skydd omfattar också en annan aspekt av skolans verksamhet som vi vill rikta uppmärksamheten på. Skolan har ett ansvar för att barn som far illa blir aktuella för utredning och bistånd. Enligt 71 § socialtjänstlagen har alla offentliga verksamheter som kommer i kontakt med barn och ungdomar en anmälningsskyldighet. Bland dessa verksamheter intar skolan en särställning, eftersom alla barn går i skolan.

En undersökning gjord i Stockholm visar dock att skolpersonal alltför sällan anmäler barn som befaras fara illa. Undersökningen visade att cirka 12 % av elever i de 23 undersökta skolorna bedömdes ha psykosociala problem. Av dessa hade 67 % en sådan problematik att de borde ha anmälts till socialtjänsten. Endast 16 % av dem som borde ha anmälts hade anmälts och det först efter i genomsnitt 19 månader. I undersökningen hade också lärare och annan skolpersonal intervjuats. Det visade sig att nästan alla, 95 %, kände till att anmälningsskyldigheten skall skydda minderåriga. 87 % visste att anmälan skall göras till socialtjänsten och 81 % kände till att anmälningsskyldigheten gäller alla som arbetar i skolan. Men 28 % visste inte att anmälningsskyldigheten gäller även om det inte är

klarat att barnet far illa. Över 30 % visste inte heller att anmälningsplikten är personlig, att den inte kan delegeras.³¹

Vi anser att en sådan okunskap om den lagstiftning som är avsedd att skydda barn som far illa är oacceptabel. Vi föreslår därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att se över informationsrutiner och fortbildning av skolpersonal i kommunerna i syfte att öka kunskaperna om arbete med barn som far illa. Vi anser vidare att större ansträngningar måste göras för att samarbetet mellan skolan och socialtjänsten förbättras. Den ovan nämnda undersökningen visade också att samarbetet generellt sett fungerade dåligt. Socialtjänsten var bl.a. dålig på att använda skolan i utredningsarbetet och att ge återkoppling på de anmälningar som skolan hade gjort.

11.2.6 Framgångsrika skolor

Att förändra skolan utifrån ett elevperspektiv innebär att man på djupet måste gå in i och undersöka sociala och pedagogiska strukturer i skolan samt elevernas upplevelse av skolan som tråkig och meningslös. Att elever tycker att det är tråkigt med kunskap måste ses som ett symptom på att något är grundläggande fel i den miljö skolan har att erbjuda.

Elevers håglöshet och brist på motivation förklaras ofta, alltför ofta, med egenskaper och förhållanden hos eleverna själva; begåvning, etnisk bakgrund, stimulans hemifrån eller andra förhållanden i hemmet. Vi menar att skolans reformarbete istället bör utgå ifrån forskning och erfarenheter av vilken betydelse *skolan själv* har för elevernas trivsel och studieresultat. Det finns flera studier som visar att skolor med en likartad social sammansättning av elever och med lika resurser kan åstadkomma helt olika resultat. En sådan studie som omfattar ett antal skolor i London visar att trots i stort sett likartade förutsättningar varierar resultaten mellan skolorna.³² Forskarna fann att skillnaden mellan skolorna stod att finna i skolornas sociala och pedagogiska klimat. I Sverige har docent Lennart Grosins forskning pekat på liknande samband. Skolor med i övrigt jämförbara sociala förutsättningar uppvisar mycket skilda resultat.³³

I vissa skolor lär sig eleverna alltså mer, de trivs bättre, har mer att säga till om och lyckas bättre i sin anpassning både till skolan och till samhället i stort. Den grundläggande frågan måste då vara vad som

³¹ FoU-rapport 1996:14. Stockholms socialtjänst

³² Rutter M

³³ Grosin L

kännetecknar dessa skolor. Om det inte är den sociala sammansättningen av elever och inte heller ekonomiska resurser som skiljer dessa skolor åt, vad är det då? Forskningen tyder på att det handlar om djupt liggande värderingar och normer hos skolläring och lärarkår, normer som kommer till uttryck genom tydliga och för eleverna förutsägbara handlingar. Man talar om skolans kultur, anda eller ethos, det vill säga de värderingar, förväntningar och relationer som undervisningen och vardagen i skolan bygger på. Skolans "anda" kan också beskrivas som det sammanhängande budskap som skolan förmedlar till eleverna. Genom de tusen och en situationer och möten, mellan elever och mellan elever och lärare, som tillsammans utgör skolans vardag, förmedlas detta budskap. Budskapet måste vara tydligt och innehålla den grundläggande värderingen att undervisningen och kunskapssökande är viktigt och att alla kan lära sig de kunskaper som skolan har att förmedla.

Budskapet förmedlas alltså bland annat i handlingar. Tankegången kan illustreras med ett exempel från en forskningsrapport.³⁴ Forskaren undersökte andelen lektioner i skolorna som avslutades före utsatt tid. Det visade sig att denna faktor hade ett signifikant samband med elevernas prestation, närvaro och uppförande. Att lektioner avslutas innan det ringer ut kan knappast i sig ha en sådan avgörande betydelse att det direkt återspeglas i elevernas beteende. Däremot är det en rimlig tolkning att lärarna genom att slå vakt om lektionstiden förmedlar några av de väsentliga budskap som kännetecknar ett positivt socialt klimat, nämligen att undervisningen är värdefull och att alla har förutsättningar att klara skolans grundläggande mål. Lärare som avslutar lektioner i förtid förmedlar sannolikt motsatsen. Det är med andra ord budskapet i handlingen, inte handlingen i sig som är av betydelse för elevernas reaktioner.

Karaktäristiskt för framgångsrika skolor är alltså att skolan ger ett mycket tydligt budskap om att kunskap är viktigt och att alla kan lära sig. Satsning på baskunskaper, återkommande utvärderingar och test är vidare viktiga faktorer. Liksom att klimatet måste omfattas av eleverna själva, elevernas inflytande och ansvar är således något som kommer som en konsekvens av goda relationer (som präglas av positiva och höga förväntningar) till skolans vuxna. Vidare visade det sig att utmärkande för de framgångsrika skolorna var att de i det pedagogiska arbetet i högre grad än i de mindre framgångsrika skolorna behandlade undervisningsstoffet med utgångspunkt från

³⁴ Rutter M

elevgruppernas bakgrund. Eleverna kunde därmed identifiera sig med skolan, få sin självkänsla stärkt som tillhöriga en etnisk minoritet. Forskningen pekar vidare på att rektor och skolledning har en nyckelroll i arbetet med att utveckla och förmedla skolans sociala och pedagogiska klimat.

Sammanfattningsvis visar forskningen om de framgångsrika skolorna att det finns ett antal faktorer som är gemensamma för sådana skolor. Dessa faktorer är i korthet följande:

- Skolan måste prioritera kunskap och ge ett entydigt budskap till eleverna att kunskap är viktigt. Elevernas arbete, liksom lärarens och skolledningens skall utvärderas fortlöpande.
- Skolan, via skolledare och lärare, måste ha höga förväntningar på eleverna med utgångspunkt från att alla elever är läroaktiga samt att det är skolans kvalitet (och inte elevernas bakgrund) som är avgörande för resultatet. Skolarbetet måste innehålla uppmuntran och belöning för ett bra arbete.
- Skolan måste ha ett tydligt och demokratiskt ledarskap som innebär att eleverna blir "sedda". Av detta kommer elevens inflytande och ansvar som en konsekvens. "Andan" i skolan måste således omfatta alla.
- Eleverna måste ges möjlighet att koncentrera sitt arbete till ett begränsat antal teman under lektionerna och skoldagen. Skoldagen får inte vara alltför splittrad.
- Skolan måste ge möjlighet till personliga möten och undervisningen baseras på en stark personlig relation mellan lärare och elev och mellan lärare och klass. Relationen mellan lärare och elev måste bygga på respekt och ömsesidigt förtroende (lärare som vuxna förebilder).
- Undervisningen måste individualiseras med hänsyn till elevens ursprung och kunskapsnivå.
- Ordning och reda i skolan samt bestämda men måttfulla sanktioner mot dåligt uppförande.

En skola i Barnkonventionens anda

Klart är att det finns skolor i Sverige som präglas av ett positivt socialt och pedagogiskt klimat, skolor som kan sägas vara sådana "växthus" för barns och ungdomars utveckling i Barnkonventionens anda. Dessa skolor finns såväl bland fristående skolor som bland de offentliga. De finns både i socialt väletablerade områden och i

bostadsområden som präglas av sociala problem. En sådan skola vars verksamhet vi har tagit del av är Kiörningskolan i Härnösand. Denna skola är samtidigt ett exempel på hur Barnkonventionen kan användas som ett instrument för förändring.

Kiörningskolan var fram till början av 1990-talet en helt "vanlig" skola. Med sina 230 elever var Kiörningskolan den minsta av Härnösands tre högstadieskolor. Skolan hade hårt nedslitna lokaler; klotter och skadegörelse från elevernas sida var vanligt förekommande, liksom skolk och mobbning. Skolan hotades av nedskärningar samtidigt som det fanns en vilja till satsningar. Det fanns en strävan efter förnyelse vid sidan om vakthållning kring traditioner. Mitt i allt detta fanns de krav och de möjligheter som följer med en integrerad särskola och med en ständigt pågående inlussning av flyktingbarn från den närbelägna förläggningen via förberedelseklassen till ordinarie klasser. Lärare upplevde kontakterna med eleverna som problematiska och många hade svårt att upprätthålla ordningen under lektionstimmarna.

Höstterminen 1991 startade projektet "Barnkonventionen i ett kommunalt perspektiv" som var ett samarbetsprojekt mellan Kiörningskolan, Svenska Kommunförbundet, Rädda Barnen och Lärarhögskolan i Sundsvall/Härnösand. Projektet gick i korthet ut på att samtliga lärare gick igenom en 5-poängskurs som innehöll handledarutbildning samt teori kring barnets rättigheter i såväl ett internationellt som nationellt och lokalt perspektiv. Parallellt med utbildningen fördes på skolan gruppsamtal tillsammans med eleverna. Skolan delades in i grupper med cirka åtta personer i varje och i varje grupp skulle finnas en handledare. Gruppernas uppgift var att utifrån en särskild framtagna studiehandledning studera relevanta delar av Barnkonventionen och försöka applicera det på den egna skolan och vad som skulle kunna förändras.

Samtalen i grupperna blev naturligtvis olika, beroende på årskurs och elevernas inriktning och intressen. Det väsentliga var att eleverna i gruppsamtalen på ett genomtänkt och samordnat sätt fick komma till tals, lärarna lyssnade på deras funderingar och tog deras synpunkter på allvar. Samtalen var förtroliga och eleverna skrev under tiden personliga dagböcker. Projektet resulterade i att kontakten mellan lärare och elever fördjupades och varje elev fick möjligheter att reflektera över hur man ville ha det på skolan och vad som skulle göras för att målet skulle nås. Någon vetenskaplig utvärdering av projektet har inte gjorts. Däremot finns en dokumentation, i vilken det

ingår intervjuer med lärare och elever.³⁵ Detta är synpunkter från några av handledarna:

Som lärare, har jag väl alltid prioriterat den här typen av samtal. Ändå har det här läsåret förändrat min syn en hel del. Samtal är ännu viktigare än jag trodde innan. I vanliga fall hade jag nog valt att gå förbi vissa saker som vi nu har pratat om, tänkt att det här förstår de inte, det är för svårt, för känsligt. Fast det egentligen mest var svårt och känsligt för mig själv. Nu hoppas jag inte över svåra ämnen.

Det är naturligtvis inte så att vi kastar hemskheter efter barnen eller tvingar dem att tala om problem här i skolan bara för att vi arbetar med Barnkonventionen. Men vi nappar mer på det som barnen säger. Och vi pratar klart. Viftar inte bort allvarliga samtalsämnen utan tar dem till oss. Samtidigt som vi försöker att lyssna och inte ge alla svar själva.

Barnen har blivit snällare mot varandra. De har på något sätt fått tunnare hud gentemot omvärlden. Tänker sig för innan de säger något dumt. Lyssnar om någon är ledsen. När man själv blir tagen på allvar har man lättare att förstå andra.

Samtliga personalgrupper i skolan deltog i projektet, vilket har inneburit att man har fått en gemensam grund att stå på. Samarbetet mellan lärare och andra personalgrupper förbättrades och ett konkret resultat har blivit att ansvaret för elevvården på Kiörningskolan delas av samtliga vuxna på skolan. Alla har ett ansvar som vuxna gentemot eleverna. Ingen kan dra sig undan ansvar med hänvisning till att man inte har ett direkt ansvar för en enskild elev eller hänvisa till särskild elevvårdspersonal.

Vad tyckte då eleverna om arbetet med Barnkonventionen? Här följer några av de synpunkter som framfördes i dokumentationen:

³⁵ Det här är bara början... Sveriges Utbildningsradio AB. Trelleborg, 1992

Det är skönt att Barnkonventionen är över. Men det är en del som har förbättrat sig lite sen vi pratade om det här, men jag skall inte skriva några namn. Det var ganska roligt ändå med Barnkonventionen.

Själv tycker jag inte att jag vågar säga mera nu än innan, snarare tvärtom, eftersom jag ända sen femårsåldern har vågat säga vad jag tycker till vuxna. Jag har däremot lärt mig att inte säga mina åsikter till nån så att han eller hon blir sårad. Det tycker jag är minst lika viktigt

Vårt kamratskap i klassen har blivit mycket bättre. Man fick prata ut om vad man tyckte. Man fick veta om vilka rättigheter man har. Jag skulle gärna vilja fortsätta med Barnkonventionen. Om dom skall låta andra skolor ha det här tycker jag inte dom skall ändra någonting.

I vår grupp blev det inte så mycket barnkonventionsprat. Vi pratade om klassresor, trivseln i klassen och sånt. Men visst blev det en del annat också: barnmisshandel, incest, hur fel det är att låta barn kriga, och saker som vi tyckte angick oss själva. Det var då jag kom på att jag skulle samla in kläder och leksaker till barnhemsbarn i Lettland. Och så blev det. Nu är kläderna på plats och används nog med stor glädje.

Projektet med Barnkonventionen var startskottet för ett omfattande förändringsarbete på Kiörningskolan. Enligt rektor finns i dag en sammanhållen personalgrupp och en anda på skolan som bygger på inflytande och ansvar från elevernas sida. Inflytandet har dels en formell organisation med elevråd, klassråd och särskilda utskott som arbetar med konkreta frågor som t.ex. skolmiljön, samlingsrum, cafeteria, idrottsverksamhet. Alla frågor som har med verksamhetens innehåll, investeringar och miljö att göra diskuteras och avgörs tillsammans med eleverna. En del frågor läggs helt på eleverna för avgörande. Men för att eleverna skall kunna utöva inflytande och ta ansvar måste inflytandefrågor även genomsyra det pedagogiska arbetet i klassrummet. I nära kontakt med läraren tar eleven själv ansvar för sina studier.

Lokalerna har rustats upp och enligt rektor tar alla i dag ansvar för att skapa trivsel i miljön, eftersom alla har deltagit i arbetet med upprustningen. På Kiörningskolan finns mattor på golvet och konst på väggarna. Skolan har vidare utvecklat kontakter utåt i samhället, med

arbetsplatser och organisationer. Viss företagsverksamhet bedrivs av skolan, t.ex. produktion av studiematerial. Elever och personal föreläser ofta i andra skolor om Kiörningsskolans verksamhet. Skolan har därför själv kunnat finansiera hela den ombyggnad av lokalerna som har skett.

Kunskapsmålet är starkt prioriterat och undervisningen anpassas till individen. Utgångspunkten är att "alla barn kan", vilket fungerar som en devis för verksamheten. Utvärdering är vidare den bas som utvecklingsarbetet bygger på. Såväl den enskilde elevens prestationer som undervisningen som helhet utvärderas fortlöpande. Arbetsplanen utvärderas efter varje läsår tillsammans med elever och revideras efter gemensamt beslut.

11.2.7 Skolan och omvärlden

Ett led i Kiörningsskolans utvecklingsarbete var att öppna skolan för kontakter med det omgivande samhället, med arbetsliv och organisationer. En sådan utveckling ser vi som synnerligen viktig för skolans möjligheter att tillgodose barnets behov av utveckling. Arbetslivet kräver i ökande utsträckning att människor har en bra utbildning med gedigna kunskaper. Utvecklingen går mot att man byter arbetsuppgifter eller yrke flera gånger i livet. Skolan har i det avseendet mycket att lära av verksamheten utanför skolan, av det lokala arbetslivet, av institutioner och organisationer. Och framför allt – skolan måste leva med i samhällsutvecklingen och det sker bäst i kontakt med det samhälle som omger skolan.

En viktig länk mellan skolan och arbetslivet är syo-konsulenten vars uppgifter också är att förmedla kunskaper om olika studievägar. Vi ser därför med oro på att den personal som särskilt ansvarar för yrkesorientering har minskat avsevärt i många kommuner.³⁶ Detta är anmärkningsvärt eftersom skolans övriga personal inte har tillräckliga kunskaper om vare sig arbetslivets krav eller tillgängliga studievägar. En rapport om studie- och yrkesorientering som ingår i Skolverkets nationella utvärdering av grundskolan (UG-95) visar att var fjärde lärare och var fjärde rektor på högstadiet inte anser sig ha god kännedom om ett enda gymnasieprogram. Två tredjedelar av de nära tre tusen lärare som besvarat enkäten uppger att de endast någon enstaka gång eller aldrig tar upp arbetslivsfrågor i sin undervisning.

³⁶ Skolverkets rapport nr 86

Vi vill ifrågasätta om Barnkonventionens stadgande om att "göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn" efterlevs i alla kommuner. När det gäller studievägledning vill vi också betona vikten av att både flickor och pojkar ges stöd i att välja för sitt kön icke-typiska utbildningar.

11.2.8 Likvärdighet i utbildningen

Med "utbildning på grundval av lika möjligheter" avses också att den utbildningsmässiga standarden skall vara lika i alla delar av landet. Vi kan konstatera att principen om utbildning på grundval av lika möjligheter väl återspeglas i den svenska skolans regelverk. Utbildningens likvärdighet är en bärande princip i den svenska skolan. Särbehandling av individer eller grupper får inte förekomma och i den mån det finns skillnader i resultat mellan geografiska, sociala eller kulturella grupper skall dessa inte kunna härledas till någon form av särbehandling. Barn med behov av särskilt stöd har rätt till en undervisning anpassad efter deras behov. Detta formuleras i grundskolans läroplan med orden: "En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov ... Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen".

Begreppet likvärdighet i betydelsen att den utbildningsmässiga standarden skall vara lika i olika delar av landet uttrycks i skollagen med formuleringen: "Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet" (1 kap. 2 §). I specialmotiveringen för denna bestämmelse framhölls att grundskolan visserligen är en kommunal skolform, men att denna vilar på principen om en för hela landet likvärdig utbildningstandard (prop. 1990/91:18). Stadgandet fördes in i skollagen ungefär samtidigt som skolans styrsystem förändrades. Stadgandet i skollagen att utbildningen skall vara likvärdig är en av skollagens portalparagrafer och staten har därmed markerat att decentralisering och minskad detaljreglering inte får innebära att det görs avsteg från den gamla grundsatsen om en likvärdig utbildning för alla. Tidigare ansågs likvärdigheten vara mer eller mindre garanterad genom den centrala regelstyrningen.³⁷

³⁷ Skolverkets rapport nr 110

Den målstyrning som har införts i skolväsendet är egentligen en fråga om ansvarsfördelning mellan olika nivåer. En strävan i det nya styrsystemet för skolan har varit att tydligt ange ansvarsförhållanden. Den nationella nivån, riksdag och regering, styr genom att fastställa övergripande mål för skolans verksamhet och anger vidare det ansvar som ligger på kommunen, på rektor och på andra befattningshavare i skolan. Statens krav innebär att kommunerna måste ha ett fungerande system för styrning och ledning, målutveckling samt uppföljning och utvärdering av sin skolverksamhet.

En förutsättning för att likvärdighet i utbildningen skall garanteras i ett målstyrt skolsystem är för det första att reglerna är klara och tydliga och för det andra att det finns en effektiv kontroll av att regelsystemet verkligen efterlevs. Staten har i det avseendet lagt ett tungt ansvar på kommunerna att själva följa och utvärdera sin skolverksamhet. De uppföljningar som Skolverket har gjort visar dock att det finns betydande brister i kommunerna på den punkten. Det som förefaller vara mest angeläget för kommunerna är den ekonomiska uppföljningen, att skolorna håller sig inom de givna ekonomiska ramarna. Däremot är det ovanligt att kommunerna har fortlöpande kunskaps- och effektbedömningar. "Vidare saknas en mer systematiserad form av egentillsyn, för att försäkra sig om att verksamheten håller sig inom av stat och kommun givna bestämmelser".³⁸ Det nya styrsystemet har ännu inte satt sig, uppföljningen och utvärderingen av om de nationella målen uppfylls genomförs inte i den utsträckning som riksdag och regering föreskriver. Skolverket gör den bedömningen att det är mera relevant att tala om att skolan är på väg från ett styrsystem till ett annat, snarare än att ett skifte faktiskt har ägt rum.

Likvärdighet i utbildningen är alltså garanterad i det regelverk som finns för den svenska skolan. Men verkligheten talar delvis ett annat språk. Såväl Skolverkets nationella uppföljningar som en rad mindre undersökningar som vi har hänvisat till ovan visar att utbildningen i Sverige inte är likvärdig varhelst den anordnas i landet. En del skolor har utvecklat ett sådant pedagogiskt klimat att eleverna lär sig mer, trivs bättre, har större inflytande och av skolan får ett starkt stöd i sin utveckling. I andra skolor är situationen den motsatta.

³⁸ Skolverkets rapport nr 100

Vi vill betona att en förutsättning för att åstadkomma en verklig likvärdighet i utbildningen är att arbetet med att bedöma, värdera och utveckla kvaliteten i skolan stärks på alla nivåer. Staten och kommunerna har ett delat ansvar för skolan och regeringen bedömer i sin utvecklingsplan att den ansvarsfördelningen är bra. Det kan dock konstateras, skriver regeringen, "att styrsystemet kräver en stark statlig aktör, som i viss mån saknats". Regeringen föreslår en rad förändringar som bl.a. innebär att Skolverket får en mera aktiv roll i arbetet med att säkra kvaliteten och resultaten i skolan. Kvalitet betyder, enligt regeringen, "att ingen skall behöva misslyckas i skolan".³⁹

Valfrihet och likvärdighet

Begreppet likvärdighet innehåller vissa motsättningar. Som tidigare nämnts innefattas i begreppet ett förbud mot diskriminering. Samtidigt ligger i begreppet en rätt för elever med särskilda behov att få sina behov tillgodosedda, vilket i sig är en form av positiv särbehandling. Likvärdighet ställer å ena sidan krav på enhetlighet i skolsystemet och å andra sidan krav på att skolan anpassas till elevernas olika förutsättningar och behov, vilket i sin tur kräver mångfald och utveckling av olika alternativ för att möta de individuella behoven. Flera rörelser i skolans utveckling sker således parallellt och på senare tid har mångfalden betonats genom de så kallade valfrihetsreformerna. Eleverna har under 1990-talet fått större möjligheter att välja mellan skolor och utbildningsvägar.⁴⁰

³⁹ Regeringens skrivelse 1996/97:112

⁴⁰ Skolverkets rapport nr 110

Rätten att välja skola, såväl offentliga som fristående, har ökat successivt genom flera riksdagsbeslut. Den ökade valfriheten antogs innebära att "en stimulerande tävlan mellan olika skolor, med olika inriktning och olika ägarformer, som i sin tur kan leda till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet".⁴¹ Ett syfte med rätten att välja skola var också att motverka bostadssegregationens konsekvenser för elevsammansättningen i enskilda skolor genom att göra det möjligt för elever att välja en skola i ett annat bostadsområde. Skolverket har därför följt utvecklingen för att skapa underlag för bedömning hur rätten att välja skola har påverkat segregationens utveckling. I Skolverkets första uppföljning av rätten att välja skola, som gjordes läsåret 1992/93, rapporterade skolledare och lärare att man kunde skönja vissa tendenser till ökad segregation. Det var dock för tidigt att uttala sig om i vilken riktning utvecklingen gick.

För att få ett bättre underlag för en värdering av likvärdigheten genomförde Skolverket en större utvärdering av rätten att välja skola inom den obligatoriska skolans ram 1995.⁴² Denna visar att konkurrensen har inneburit en stimulans för vissa skolor. Dessvärre finns också tecken på att konkurrensen för andra skolor snarare har försämrat möjligheterna att utveckla undervisningen. De skolor som har haft ett utflöde av elever som inte kompenseras av ett inflöde, har hamnat i en ond cirkel. Skolorna har uppfattats som "dåliga" och de mest resursstarka eleverna har sökt sig därifrån, vilket har inneburit att skolorna har fått sämre ekonomi, tjänsteunderlaget har minskat och lärare har friställts. De skolor som har haft ett inflöde av elever har upplevt en motsvarande positiv utveckling.

Andelen elever som faktiskt har valt att gå i en annan skola än den som anvisats varierar mellan olika kommuner, från att inte någon elev till att som högst cirka 23 % av eleverna har valt att byta skola. Skolverkets utvärdering visar att de elever som har valt att byta skola framför allt är elever med svensk eller nordisk bakgrund och elever vars föräldrar har en eftergymnasial utbildning. Särskilt tydligt är detta för skolbyten till fristående skolor. Utvärderingen tyder på att valfriheten har resulterat i en ökad etnisk och prestationsmässig segregation.

⁴¹ Prop. 1991/92:95

⁴² Skolverkets rapport nr 109

Såväl Barnkonventionen som den särskilda konventionen mot diskriminering i utbildningen slår fast utbildningens likvärdighet för alla. Vi ser därför allvarligt på de tendenser till ökad etnisk och prestationsmässig segregation som Skolverkets rapport visar. Vi ställer oss dock frågan om det är valfriheten i sig som är orsak till den utveckling som skisserats och vill fästa uppmärksamhet på frågan om *varför* vissa elever väljer att byta skola. Av Skolverkets rapport framgår att det finns vissa faktorer som karaktäriserar de skolor som eleverna byter *till*. Det visar sig att elever byter till skolor som ställer tydliga krav på kunskaper och på uppförande och ordning samt skolor som tar väl hand om elever med svårigheter. Den skola som elever byter till har bra lärare, är lugn och stabil och har ett gott rykte. Det primära kan därför inte, enligt vår mening, vara att förhindra elever att välja en bra skola. Det primära måste vara att vidta åtgärder så att *alla* skolor ställer höga krav på kunskap, har bra lärare och är lugna och stabila.

11.2.9 Det yttersta av tillgängliga resurser

Barnkonventionens sakartiklar om utbildning skall ses mot bakgrund av artikel 4, som stadgar att staterna skall vidta åtgärder "med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser". Vi kan inledningsvis konstatera att den svenska skolan är förhållandevis resursstark. Sverige satsar en stor del av bruttonationalprodukten på utbildning. Den totala kostnaden för det svenska skolväsendet uppgick till 69 miljarder kronor 1994 och utgjorde 4,6 % av BNP.⁴³ Sedan 1991 har dock den totala kostnaden för skolan minskat liksom de resurser som läggs på varje elev. Nästan alla kommuner har genomfört nedskärningar inom skolans område. Det finns emellertid inget tydligt samband mellan ursprunglig kostnadsnivå och nedskärning. Även kommuner med låga kostnader har minskat sina kostnader för undervisning.

Ekonomiska nedskärningar inom skolan har fått en rad negativa konsekvenser. I Skolverkets förstudie kring hur kommunala nedskärningar har genomförts⁴⁴ där nio kommuner och 18 skolor studerats framgår att personalminskningar är det sätt som kommunerna främst använder för att spara. Det innebär att det nu är färre vuxna i skolan än tidigare. Andra vanliga effektiviseringsmetoder är större klasstorlekar, minskat antal grupptimmar och färre laborativa

⁴³ Skolverkets rapport nr 100

⁴⁴ Skolverkets rapport nr 86

undervisningsmoment. En mycket tydlig konsekvens är minskad specialundervisning och minskat antal speciallärartimmar. Framför allt har stödet till elever med läs- och skrivsvårigheter minskat.

Bland de studerade skolorna finns flera exempel på att färre elever än tidigare får stöd i undervisningen. Elever med behov av stöd kan i mindre utsträckning få sina behov tillgodosedda. Samtidigt som både Skolverkets och Socialstyrelsens undersökningar konstaterar att cirka hälften av landets kommuner har en ökande andel av elever med behov av särskilt stöd. Elever med klart definierbara samt diagnostiserade funktionshinder får stöd, medan elever med mer dolda och svårdefinierade svårigheter ofta blir förbisedda. Tendensen är att mellanskiktet elever, som är tysta och inte syns men är i behov av hjälp, glöms bort. Vidare har undervisningen i hemspråk och svenska som andraspråk minskat kraftigt. Andra områden som har påverkats av nedskärningar är, enligt Skolverket, arbetsmiljö, läromedel, undervisningsmaterial och fortbildning.

I en sammanfattande kommentar till rapporten skriver Skolverket att kommunpolitikerna inte har tagit ansvar för de prioriteringar som är kopplade till nedskärningarna, utan överlåtit hela ansvaret till rektorerna. Vidare konstateras att det är sällsynt att någon systematisk uppföljning har gjorts av nedskärningarnas konsekvenser. Uppföljningssystem saknas ofta både i kommunen centralt och i skolan. Nedskärningarna leder sällan till att nya lösningar söks och prövas för att utveckla organisationen och arbetet i skolan.

Trots nedskärningar har skolan behållit sin andel av kommunernas totala kostnad. Samtidigt visar Skolverkets rapport att kostnaderna för undervisning har minskat med närmare 10 %, medan lokalkostnaderna har ökat. Vi menar att en sådan prioritering inte kan anses ligga i linje med Barnkonventionen. Inte heller att det i kommunerna inte görs någon genomgripande analys av vad budgetnedskärningarna får för konsekvenser för barn

12 Barnets rätt till kultur och fritid

12.1 Artiklarnas innebörd

Artikel 31

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder samt rätt att fritt delta i det kulturella livet.

2. Konventionsstaterna skall respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet och skall uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga och lika möjligheter för kulturell och konstnärlig verksamhet samt för rekreations- och fritidsverksamhet.

Barnet skall ha rätt att få vara barn. Artikel 31 betonar barndomens egenvärde. Enligt bestämmelsen skall barnet ges utrymme för lek, vila och fritid samt fritt kunna delta i det kulturella och konstnärliga livet. Barnets inneboende kreativitet och nyfikenhet skall uppmuntras.

Artikel 31 skall bl.a. ses i relation till artikel 6 om barnets rätt till utveckling. Mot bakgrund av rätten till utbildning innebär artikel 31 att barnet skall ha möjlighet att utveckla sina tillgångar och hela sin potential. Artikel 31 skall också läsas tillsammans med artikel 39 som ger det utsatta barnet rätt till rehabilitering och social återanpassning. Lek, kultur- och fritidsaktiviteter antas vara helande och läkande. De kan därigenom hjälpa barnet att återfå sitt självförtroende och sin tillit till omvärlden.¹

Rätten till lek fanns inte med i det ursprungliga förslaget till konventionstext. Det var under utarbetandet av konventionen som IPA (International Association for the Child's right to play) lade fram ett förslag om att även begreppet "lek" skulle innefattas i konventionen, ett förslag som hela gruppen med frivilliga organisa-

¹ Santos Pais M, 1997

tioner ställde sig bakom. Trots att uppfattningen bland regeringsföreträdarna var delad i frågan slogs det så småningom fast att även begreppet "lek" skulle ingå som en rättighet i Barnkonventionens artikel 31.

Att barnet skall ha rätt att *till fullo* delta i det kulturella och konstnärliga livet bör tolkas så att barnet skall ha samma rätt och möjligheter som de vuxna och att barnkulturen inte skall diskrimineras i förhållande till vuxenkultur. Barnet skall inte heller enbart ses som konsument av en kultur skapad av vuxna. Barnkultur innefattar även barnets egen möjlighet att *delta* i det kulturella livet.

De aktiviteter som nämns i artikel 31 skall vara anpassade till barnet och dess ålder. Aktiviteterna bör vara *lämpliga* för barn och får därför inte innebära allvarliga risker eller vara hämmande för barnets utveckling, hälsa eller utbildning. Aktiviteterna får inte heller innebära att barnet exploateras på något sätt.

Staterna har vidare en skyldighet att se till så att *alla barn* får samma rätt till kultur, lek och fritidsaktiviteter. Inget barn får heller, i belysning av artikel 2, ställas utanför rättigheterna. Kulturutbudet skall således vara *tillgängligt* för alla barn.

Artikel 17

Konventionsstaterna erkänner den viktiga uppgift som massmedier utför och skall säkerställa att barnet har tillgång till information och material från olika nationella och internationella källor, särskilt sådant som syftar till att främja dess sociala, andliga och moraliska välfärd och fysiska och psykiska hälsa. Konventionsstaterna skall för detta ändamål:

(a) uppmuntra massmedier att sprida information och material av socialt och kulturellt värde för barnet i enlighet med andan i artikel 29;

(b) uppmuntra internationellt samarbete vad gäller produktion, utbyte och spridning av sådan information och sådant material från olika kulturer och nationella och internationella källor;

(c) uppmuntra produktion och spridning av barnböcker;

(d) uppmuntra massmedier att ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos ett barn som tillhör en minoritetsgrupp eller en urbefolkning;

(e) uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd, med beaktande av bestämmelserna i artiklarna 13 och 18.

Artikel 17 diskuterades vid flera tillfällen under det tio år långa arbetet med att formulera konventionen. Det ursprungliga förslaget var betydligt mer kortfattat: "Föräldrar, vårdnadshavare, statliga organ och samhällsorganisationer skall skydda barnet mot all skadlig inverkan som massmedier och då i synnerhet radio, film, TV, press och utställningar med avseende på att dess innehåll kan utöva skada på barnets mentala och moraliska utveckling". Skillnaden mellan detta första förslag och den slutliga versionen av konventionstexten ger en bild av de ideologiska diskussioner som pågick under arbetet med konventionen.

Den ursprungliga texten upplevdes av många länders delegationer som alltför negativ i sin syn på medier. Vissa delegationer uppfattade den som censurinriktad. I synnerhet västvärldens representanter ville ha formuleringar som garanterar ett fritt informationsflöde och att barn skall ha möjlighet att dra fördel av fakta och åsikter i medierna. De ville också att det skulle framgå av texten att vissa medier är privatägda snarare än statligt styrda.

Slutresultatet blev ett klart erkännande av massmediernas viktiga funktion. Statens roll skall vara att försäkra sig om barns tillgång till information och att uppmuntra positiva inslag och sprida information som ökar och stödjer förståelse, fred, tolerans och vänskap mellan alla folk. Detta är innebörden av den hänvisning som finns till artikel 29 (utbildningens syfte) i detta sammanhang. Vidare skall staten uppmuntra produktionen av informationsmaterial som är anpassat för barn som tillhör minoriteter och urbefolkningar. Internationellt samarbete inom dessa områden skall uppmuntras.

Slutligen, vilket också fanns med i den ursprungliga formuleringen, skall barn skyddas mot skadlig information och medieutbud. Staten skall "uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer". Den sista delen av artikel 17 stadgar således att barnet skall skyddas. Det framgår inte vem som har ansvar för att utveckla riktlinjer, enbart att staten skall uppmuntra till det. Vad riktlinjerna skall innehålla är också oklart, bara att de skall skydda barnet. Det ges vissa antydningar genom hänvisningarna till andra delar av konventionen. En av dessa (artikel 13) klargör barnets rättighet att söka, motta och sprida information och tankar av alla slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat uttrycksmedel som barnet väljer. Den rätten får underkastas vissa inskränkningar men endast sådana som är föreskrivna i lag och är nödvändiga (a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende eller (b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen, folkhälsan eller den

allmänna sedligheten. Andemeningen förefaller vara att denna typ av restriktioner kan ingå i de "lämpliga riktlinjer" som tidigare nämns i artikel 17.

Den andra referensen (artikel 18) behandlar föräldrarnas och vårdnadshavarnas roll. De har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Konventionsstaterna skall ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran. I detta sammanhang är andemeningen att vårdnadshavarna har det direkta ansvaret för att skydda barnet mot skadligt inflytande från massmedier och att de skall bistås av staten i denna uppgift.

Den tolkning av artikel 17 som FN-kommittén har gjort kan sammanfattas i tre punkter:

1) *Tillgång till medier.* Kommittén har understrukt barnets rätt att ha tillgång till medier, vilket förutsätter att staterna aktivt verkar för att den rättigheten skall bli reell. Det har i detta avseende ingen betydelse om medierna är statligt styrda eller privatägda. Finansiell uppmuntran eller andra former av stöd kommer även i framtiden att vara nödvändigt för att garantera ett utbud av litteratur och TV-program för barn. Detta gäller särskilt för spridning av informationsmaterial på minoritetsspråk.

2) *Att främja och framhålla positiva alternativ.* Kommittén har också efterlyst aktiva åtgärder för att främja och framhålla viktiga mål som t.ex. fred, tolerans och internationell förståelse, vilket ses som ett positivt alternativ till medievåldet. I detta avseende skall mediepolicy fungera som ett komplement till skolundervisningen.

3) *Skydd mot skadlig påverkan.* Kommittén ser ingen motsättning mellan barns tillgång till information och åtgärder för att skydda barnet mot skadlig påverkan av medier. Kommittén framhäver vikten av tillgång, men är samtidigt djupt oroad över medie våldets eventuellt negativa effekter.

För att kunna uppmuntra meningsfulla lämpliga riktlinjer är det nödvändigt, anser kommittén, att myndigheterna skaffar sig kunskap om tittarvanor, lyssnar- och läsvanor, vad som sänds, tänkbara effekter på mottagaren, sätt att effektivt inskränka och begränsa skadliga sändningar. Med andra ord rekommenderar FN-kommittén en enhetlig politik som bas för utvecklingen av riktlinjer. Sammantaget har staten förpliktelser i alla tre avseendena och detta gäller även för stater där medierna är helt privatägda.²

² Analysen av Barnkonventionen s artikel 17 är en sammanfattning av Thomas Hammarbergs artikel *FN:s barnkonvention som handlingsplan* i boken *Toppmötet - om TV:s och barns rättigheter*. Våldsskildringsrådets skriftserie nr 16

12.2 Barnets rätt till lek, fritid och kultur

Lek och utveckling

Lekens betydelse för barns inläring och utveckling betonas i Socialstyrelsens pedagogiska program för förskola och fritidshem.³ Att ge barn inspiration, god tid, utrymme och material för lek ses som en av barnomsorgens viktigaste uppgifter.

Leken är livsviktig för barn därför att den är ett sätt för barnet att upptäcka världen och sig själv. Barn lär sig genom lek. De bearbetar sina upplevelser i leken, de övar sig för kommande uppgifter och de använder leken som ett symbolspråk. I fantasin och leken övergår barnet från att uppfatta delar och detaljer till att foga samman, bilda mönster och skapa sammanhang. Att leka är en skapande handling och lekandet ger en upplevelse av enhet i tid och rum, skriver den engelske psykoanalytikern Donald Winnicott i sin bok "Lek och verklighet". Förmågan att leka hör ihop med hälsa: "Lekandet befördrar utvecklingen och därmed hälsan, lekandet leder till grupprelationer och är ett sätt att meddela sig med andra".⁴

Leken förutsätter oftast spontanitet, improvisation och ömsesidighet. Men det finns också regellekar som traderats från generation till generation, som t.ex. "hoppa hage" och "spela kula". Denna typ av lek har demokratiska inslag, alla får vara med men reglerna måste följas. En annan form av regellekar är de som återfinns inom idrotten. Här ges mycket tydliga gränser för beteendet. Regelverket i fotboll, basketboll eller ishockey utgör en sorts ram för samvaron. Reglerna sätter gränser (som inte kan ifrågasättas) för lagets och individernas handlande. Den psykologiska forskningen visar att gränser och regler skapar trygghet; man vet vad som gäller och vad som förväntas av en. Yttre gränser och regler kan också på ett psykologiskt plan bidra till att stärka de inre gränserna. För barn och ungdomar som ännu inte har utvecklat stabila inre gränser och en egen identitet är yttre gränser ett stöd.

³ Allmänna råd från Socialstyrelsen, 1983:3 och 1988:7

⁴ Winnicott D. W., 1971

Lek och utveckling är således intimt förknippade. Utveckling förutsätter lek och utan lek ingen utveckling. Enligt den engelska barnläkaren Margaret Lowenfeld är en "normal och tillfredställande känslomässig utveckling inte möjlig" om ett barn av någon anledning hindras från att leka.⁵ Att ett barn inte leker är ofta ett symptom på fysisk eller psykisk ohälsa hos ett barn. Leken används också som en "behandlingsmetod", t.ex. i rehabiliteringen av barn med svåra upplevelser av krig. Flertalet barnkliniker har särskilda lekterapeuter anställda med uppgift att tillhandahålla lekmaterial, aktivera, stimulera och delta i barnens lek i syfte att påskynda läkningsprocessen.

Det var, som nämnts, den internationella frivilliga organisationen IPA som föreslog en särskild artikel om lek. IPA antog 1977 en deklaration om barnets lek som inleds med en beskrivning av lekens betydelse för barn:

- Lek är jämsides med behoven av näring, hälsa, bostad och utbildning nödvändig för alla barns totala utveckling.
- Lek är instinktiv, frivillig och spontan. Den är naturlig och utforskande.
- Lek är kommunikation och uttryck och sammankopplar tanke och handling.
- Lek berör alla livets aspekter.
- Lek hjälper alla barn att utvecklas fysiskt, psykiskt, emotionellt och socialt.
- Lek är ett sätt att lära sig leva och ej endast ett tidsfördriv.⁶

Fritiden en barn- och ungdomskultur

Förutsättningarna för barns och ungdomars uppväxt har förändrats dramatiskt under de senaste decennierna och förändras fortfarande i rask takt. Ungdomar befinner sig under lång tid i en slags mellanställning mellan barndom och vuxenliv. Klyftan mellan biologisk och social mognad tycks ha ökat i vårt samhälle. Vi vet att ungdomar i dag i genomsnitt påbörjar sin pubertetsutveckling tre år tidigare än i slutet av 1800-talet samtidigt som gränsen för social mognad har flyttats fram.

⁵ Lowenfeld M, 1991

⁶ Grönvall K, 1993

I denna klyfta mellan barndom och vuxenliv har en så kallad barn- och ungdomskultur vuxit fram. Situationen för ungdomar kan sägas präglas av en dubbelhet. Å ena sidan är de beroende av föräldrarna långt upp i åren. De är pressade av insikten om den höga arbetslösheten och den hårda konkurrensen om utbildningsplatser. Utifrån detta perspektiv blir kamraterna och den så kallade ungdomskulturen ett sätt för ungdomar att skydda sig mot osäkerhet och känslor av beroende. Å andra sidan kan ungdomskulturen ses som en frizon där ungdomar får möjlighet att i sitt sökande efter en stabil identitet avgränsa sig mot vuxna. Ungdomskulturen blir i detta perspektiv en kreativ frizon där ungdomar tillåts vara sig själva.

Ungdomskulturen består av ett stort utbud av kultur- och fritidssysselsättningar som har ökat dramatiskt under de senaste femtio åren. Undersökningar kring barns och ungdomars fritid visar samstämmigt att barns fritid kretsar kring lek, musik, TV-tittande, serier, böcker och olika aktiviteter, dvs. organiserad kultur-, musik och idrottsverksamhet. De lite äldre ungdomarnas fritid fokuseras mer tydligt kring kamrater, musiklyssnande, TV, video, idrott, olika nöjesaktiviteter (bio, dans m.m.), "gå på stan" och att "inte göra något särskilt".

Det finns några generella mönster och utvecklingstrender som ungdomsforskningen visat. En sådan är att ungas fritid "institutionaliserades" från mitten av 60-talet fram till mitten av 80-talet. Andelen föreningsmedlemmar ökade markant under denna period i alla åldersgrupper. Framför allt var det idrottsföreningarna som vann barns och ungdomars intresse. 1968 var 17 % av flickorna och 50 % av pojkarna i stockholmsområdet aktiva medlemmar i idrottsföreningar. 1984 var motsvarande andelar 46 respektive 67 %. Nämnas kan att föräldrarnas betydelse för barnen minskade drastiskt under samma period. 1968 uppgav 16-åringarna att de tillbringade 70 % av sin fritid tillsammans med sina föräldrar. När samma undersökning genomfördes 16 år senare, 1984, tillbringade 16-åringarna 7 % av sin fritid tillsammans med föräldrarna. På frågan om vad som påverkade dem mest kom kamraterna på första plats. Därefter kom musik, video, TV, dator, film och idrottsledare, i nu nämnd ordning.

Studier visar att denna trend mot en alltmer organiserad fritid håller på att avta. Under senare delen av 80-talet och under 90-talets början har ungdomars intresse för föreningsliv minskat. Det finns alltså en annan trend, nämligen att barn och ungdomar ägnar sig alltmer åt fritidssysselsättningar som inte är organiserade av vuxna. Från olika studier vet man att det i tid räknat endast är en mindre del av barns och ungdomars fria tid som tillbringas inom olika organisa-

tioner. Den största delen av fritiden ägnas åt musik, man ser på TV och video, spelar dataspel, utvecklar egna dataprogram, läser tidningar och böcker, gör saker tillsammans med kamrater, går på stan och i affärer, spelar i rockband och går på bio.

Den ovan beskrivna generella bilden av barns och ungdomars fritid måste kompletteras med att det finns stora skillnader mellan olika grupper av barn och ungdomar. Det finns skillnader mellan pojkars och flickors intressen, mellan ungdomar på landsbygd och i stad och mellan ungdomar som har olika etnisk och social tillhörighet. Föreningslivet domineras t.ex. av barn i åldern 10 till 12 år. Andelen barn och ungdomar som deltar i något organiserat sång- och musikutövande är också högst i denna åldersgrupp. Äldre tonåringar attraheras framför allt av musiklyssnande, biobesök och dans. Skillnaden mellan att växa upp i en stad och på landsbygd är också stor. Utbudet av kultur- och fritidssysselsättningar ser helt annorlunda ut i staden med ett stort urval av biografer, restauranger, teatrar och museer. Sådana aktiviteter är naturligtvis vanligare bland barn och ungdomar som bor i de större städerna.⁷

Ungdomspolitiska kommittén genomförde i samarbete med Statistiska Centralbyrån en enkätundersökning i vilken 2 000 ungdomar mellan 15 och 25 år ingick. På frågan om det fanns tillräckligt att göra där de bor och vilka aktiviteter och fritidslokaler som de var intresserade av kunde två grupper urskiljas. Nästan varannan svarade att det inte finns särskilt mycket att göra där de bor. Den andra hälften (cirka 42 %) svarade att det finns alldeles tillräckligt att göra och somliga menade till och med att det finns mer än tillräckligt. Enkätundersökningen visade vidare att det framför allt var de yngre, mellan 15 och 17 år, som i högre grad upplevde att det inte finns något att göra där de bor. Bland ungdomarna mellan 15 och 17 år uppgav 10 % att det inte fanns något alls att göra.

De flesta ungdomar ville ha en modern idrottshall och ett ungdomscafé som är öppet på kvällarna. I undersökningen uppgav 71 respektive 63 % av ungdomarna att om det fanns en modern idrottshall eller ett ungdomscafé på orten skulle de utnyttja dessa. Svaren varierar mellan olika åldersgrupper. 42 % av 15 till 17-åringarna svarade att de är intresserade av en medieverkstad och 80 % vill ha ett ungdomscafé som är öppet på kvällarna. Ett ungdomens hus vill endast 15 % av de äldre ungdomarna ha, jämfört med 59 % av de yngsta.

⁷ Nilsson P, 1996

I de 50-tal rådslag som Ungdomspolitiska kommittén har initierat framkommer att ungdomars ilska och besvikelse över nedläggningar och nedskärningar av fritidsgårdarnas verksamhet är ett återkommande tema. Ett återkommande krav från ungdomarnas sida är ett café som är öppet på kvällarna.⁸

Barnkulturpolitik

I de mål för den nationella kulturpolitiken som antogs av riksdagen i september 1996 betonas barn- och ungdomskulturen.⁹ Av de fem mål som riksdagen fastställde för den nationella kulturpolitiken sattes värnandet om *ytrandefriheten* i främsta rummet. I det sammanhanget slår riksdagen fast: "För att den rätt till kulturell ytrandefrihet som slås fast i FN:s Barnkonvention skall kunna realiseras krävs att också barn och unga har tillgång till språkliga och kulturella verktyg". Kulturpolitikens mål är vidare att verka för allas möjlighet till kulturupplevelser och eget skapande (*jämlikhetsmålet*): "Förutsättningen för kulturell jämlikhet skapas hos den unga människan. Kulturpolitiken skall bidra till att den kulturella stimulansen i förskola och skola stärks". Kulturell mångfald är vidare en förutsättning för ett rikt kulturliv (*mångfaldhetsmålet*). Kulturpolitikens uppgift är bl.a. att motverka kommersialismens negativa verkningar på kulturens alla områden. Det är därför av särskild vikt, "att barn och unga har alternativ till det kommersiella kulturutbudet. Ungdomars egna mötesplatser och skapande bör sättas främst".

⁸ SOU 1997:71

⁹ Prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr 1996/97:129-132

Att bevara och bruka kulturarvet är ytterligare ett mål för den nationella kulturpolitiken (*kulturarvsmålet*) och i riksdagens beslut heter det att "Muséerna skall inte bara bevara utan också aktivt medverka till att människor engageras att utnyttja sitt kulturarv. Det gäller i hög grad barn och unga vars öppenhet inför intryck från olika delar av världen stimuleras om de äger en egen historisk identitet. Det gäller också dem med flykting- och invandrabakgrund som skall kunna bära med sig sitt kulturarv och infoga det i sina liv i Sverige". Det är slutligen en självklar kulturpolitisk uppgift att bidra till att människor med olika etnisk och kulturell bakgrund kan mötas och ge impulser till varandra (*internationaliseringsmålet*): "Integration skall stimuleras, främlingsfientlighet och rasism bekämpas. Det är också en viktig uppgift att skapa utrymme för den mång-etniska och mång-kulturella generation som inte passar in i traditionell kategorisering av kulturell och etnisk identitet. I blandningen av olika kulturella bakgrunder och uttrycksformer finns förutsättningar för nytt skapande och ny kvalitet".¹⁰

Kultur och utveckling

Barn- och ungdomskultur omfattar *både* kultur för barn och ungdomar *och* kultur som barn och ungdomar själva skapar. Det innebär att med barnkultur menas både den kultur som barn "konsumerar" och den kultur som är barnens egen, dvs. deras kollektiva liv i grupper och lekar, deras gemensamma normer och värden såsom de skapas och vidareutvecklas i barnens gemenskap. Barnens egna kulturformer är inte innehållsligt skild från kultur som skapas av vuxna för barn i finkultur eller masskultur.

Estetiska verksamheter är grundläggande för barns och ungdomars förmåga att tolka och förstå omgivningen och att uttrycka upplevelser och känslor.¹¹ Leken är för små barn en form av kulturaktivitet. Barn sjunger och dansar spontant, de ritar och målar, vilket inte i första hand är en form av estetiska aktiviteter utan mer ett sätt att uttrycka glädje, att bearbeta problem och att finna mening och sammanhang i tillvaron.

¹⁰ Prop. 1996/97:3

¹¹ SOU 1995:84

Barnets sätt att uttrycka sig stimuleras sedan i förskola, skola och i kontakten med kulturyttringar av olika slag. Redan vid skolstarten har de flesta svenska barn en relativt omfattande erfarenhet av kulturinstitutioner, genom förskolans och föräldrarnas försorg. Så gott som samtliga barn har använt bibliotek och de flesta förskolebarn har varit på teater och museer. I takt med att barnet blir äldre förändras kulturaktiviteterna. Särskilt påtagligt är att intresset för och kontakterna med musik och dans ökar. Musikintresset stimuleras av det offentliga kulturutbudet, främst genom den kommunala musikskolan och musikundervisningen i skolan. Men ungdomars lyssnande och utövande av musik sker i första hand utanför skolan. Många barn lever i två skilda musikvärldar med helt olika normer och värderingar; skolans och det etablerade kulturlivets musik å ena sidan och den musik som i hög grad skapas av barn och ungdomar själva å den andra. Samtidigt som många avstår från musikundervisning i skolan från tolv års ålder så finns det ingen åldersgrupp som är mera aktiva musikutövare än den mellan 9 och 14 år. På motsvarande sätt har ungdomar skapat sin egen dans-, rytm- och musikkultur.¹²

Den största förändringen under skolåren sker dock på bildskapandets område. Intresset för att teckna och måla minskar påtagligt ju äldre barnet blir. Men begreppet bildkonst omfattar inte bara måleri, skulptur och konsthantverk utan också foto, video och film. I en vidare mening hör också mode, design och arkitektur till bildkonst. Dessa uttryck för bild- och formkonst möter barn och ungdomar genom det stora massmediala utbudet i tidningar, TV, film, video och datorspel.

Utbud och efterfrågan

Kulturutbudet i Sverige är generellt sett stort och av hög kvalitet. Sverige har t.ex. en barnlitteratur i världsklass och folkbiblioteket är en kulturinstitution som är spridd över hela landet. Sverige har också sedan 1940-talet en stolt barnteatertradition som utvecklades starkt under 70-talet. En tredjedel av teaterinstitutionernas och 65 % av de fria teatergruppernas utbud riktas till barn. Muséernas utbud för barn varierar, men är på sina håll mycket stort. Flera muséer har, förutom utställningar och miljöer som är särskilt anpassade för barn, även utvecklat verksamheter för förskole- och skolbarn. Dessa muséer har under de senaste åren utökat sin personal för att kunna utveckla barn- och ungdomsverksamheterna.¹³

¹² Kulturprogram för barn och ungdom. Statens Kulturråd 1994

¹³ Se föregående not

Det offentliga utbudet av bildkonst är inte lika omfattande som utbudet inom många andra områden. En knapp tredjedel av kommunerna har en konsthall eller ett konstmuseum. Ett tjugotal kommuner kan erbjuda bild- och formverksamhet vid en kulturskola eller barnkulturcentrum. En jämförelse kan göras med Finland med dess särskilda konstskolor i mer än hundra kommuner.¹⁴

Riksdagens beslut om kulturpolitiken 1996 innehåller bl.a. särskilt stöd till barn- och ungdomskultur på en rad områden, t.ex. litteratur, teater och film samt slöjd för barn och ungdomar, vilket skall ses mot bakgrund av den stagnation som har skett på barnkulturens område under 90-talet. Svensk barnkultur hade en gynnsam utveckling under 70- och 80-talen, en utveckling som bl.a. ledde till att såväl de geografiska som de sociala skillnaderna i kulturaktiviteter suddades ut. Med barnomsorgens utbyggnad och skolans intresse för kulturaktiviteter kunde alla barn nås, oavsett bostadsort och social bakgrund.

¹⁴ Ds 1996:57

Det statliga stödet till barn- och ungdomskultur har, enligt Statens Kulturråd, i princip legat på samma nivå sedan 1970-talet. Vissa kulturområden har till och med fått utökade resurser under de senaste åren. Till det generella statliga stödet skall också läggas Stiftelsen Framtidens Kultur som under 1996 fördelade drygt 18 miljoner kronor till kulturprojekt för barn och ungdomar.¹⁵

Däremot har barns och ungdomars möjlighet att ta del av det traditionella kulturutbudet vad avser t.ex. litteratur, teater, dans och musik minskat på grund av de nedskärningar som skett i kommunerna och landstingen under 1990-talet. Samtidigt har nedskärningar skett där barnen *finns*, dvs. inom barnomsorg och skola. Den kommunala musikskolan har på flera håll skurits ner och avgifterna har höjts. De allt större barngrupperna och klasserna i kombination med personalneddragningar och mindre ekonomiska resurser har gjort att såväl tid som personal och ekonomiska möjligheter för att utveckla barnens kontakt med kulturaktiviteter saknas på många håll. Inköp av teaterföreläsningar, besök på konsthallar och bibliotek etc. har alltså minskat. Det är således de sammantagna effekterna av nedskärningar inom barnomsorg, skola, fritid och kultur, samt de nedskärningar som har gjorts inom landstinget, som får konsekvenser för barns och ungdomars kulturverksamhet.

Det finns således ett visst glapp mellan utbud och efterfrågan av de mera traditionella kulturaktiviteterna. Samtidigt har nya former för kulturaktiviteter ökat. Ett exempel är att antalet musikhus med repetitionslokaler för rockband ökade med 32 % från 1990 till 1993. Antalet repetitionslokaler på fritidsgårdar i skolor ökade under samma period med 65 %.

Barn och media

Det kulturutbud som når alla barn i Sverige är det som förmedlas via medier. På den punkten uppfyller Sverige Barnkonventionens artikel 17; i princip alla svenska barn har tillgång till ett stort medieutbud. 98 % av de svenska hushållen har tillgång till TV i hemmet och drygt

¹⁵ Stiftelsen Framtidens Kultur är en av löntagarfondsstiftelserna som bildades 1994 och började verka 1995. Stiftelsen har det nationella uppdraget att under 10 år framöver ge bidrag till nyskapande och långsiktiga kulturprojekt

hälften kan se satellit-TV. Närmare nio av tio barnfamiljer har video och drygt 10 % har tillgång till någon betalkanal.

Barn mellan tre och elva år tittar på TV och video cirka 1 timme och 45 minuter per dag. Sedan ökar deras TV-tittande och 11-14 åringar brukar framhållas som en grupp som ser mycket på TV. Senare tar andra tonårsintressen över. Datorspel upptar vidare en stor del av barns tid. Hälften av alla pojkar och en fjärdedel av alla flickor i åldersgruppen mellan 9 och 14 år ägnar sig nästan en timme åt datorspel under en genomsnittlig dag.¹⁶ Enligt den senaste mediamätningen upptar medierna nästan tre timmar per dag av småbarnens tid (3-8 åringar). Skolbarn använder närmare fem timmar, ungdomar cirka sju timmar och vuxna ungefär fem timmar om dagen åt massmedierna. I denna mätning ingår samtliga medier; TV, video, radio, tidningar, bokläsning och lyssnande på musik. Mätningen visar vidare att den sammanlagda tid som småbarn ägnar åt olika massmedier har, efter en nedgång i slutet av 80-talet, ökat igen, främst därför att TV- och videotittandet har ökat. Barn ser betydligt mer på TV och video än tidigare. Ett ökat utbud, både av barnprogram och familjeprogram, inte minst i de kommersiella kanalerna, attraherar barnpubliken.¹⁷

På femton år har medielandskapet förvandlats från ett lättöverskådligt utbud av filmer på biografer och två TV-kanaler till dagens satellit- och kabelnät, videobutiker och en växande marknad för datorspel och multimedia. Den nya tekniken har skapat en världsomspännande masskultur som har medfört att underhållning, information och nyheter sprids över hela jorden utan någon större hänsyn till nationella gränser. Internationaliseringen ger därmed helt nya möjligheter till kunskap, kulturspridning och i bästa fall även förståelse och engagemang. Den nya tekniken ger med andra ord stora möjligheter att skaffa sig information och kunskap om vad som händer i världen. Men den innebär också stora risker om den används på fel sätt.

Lagskydd för medier

I Sverige skyddas mediernas verksamhet av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) där det står att alla svenska medborgare har rätt att offentligen

¹⁶ Filipson L, 1995

¹⁷ Filipson L, 1996

fritt uttrycka sina tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna vilka uppgifter som helst i de rörliga bildmedierna. Centralt i YGL är förbudet mot förhandsgranskning, det vill säga censur. Det finns dock ett undantag. Sedan år 1911 är offentlig visning av film underkastad förhandsgranskning. Enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram skall alla filmer eller videogram som skall visas vid allmän sammankomst eller vid offentlig tillställning förhandsgranskas av Statens Biografbyrå. Varje film och numera även videofilm som visas offentligt skall alltså granskas innan den visas. Det enda som i dag kan föranleda totalförbud eller klipp i en film för vuxna är att filmens innehåll kan verka "förråande". För filmer som skall visas för barn är reglerna strängare. Statens Biografbyrå har också till uppgift att besluta om åldersgränser på filmer för att förhindra att barn tar psykisk skada. De nu gällande åldersgränserna är 7, 11 och 15 år. En film godkänns inte för offentlig visning i en åldersgrupp om den kan vålla psykisk skada för barn i denna åldersgrupp.

Videotittandet sker dock mestadels i hemmet och inte vid offentliga visningar. Att en sådan film inte förhandsgranskas betyder inte att det är tillåtet att visa vad som helst. Den ansvarige utgivaren eller den som sprider filmer kan åtalas för olaga våldsskildring. Att sprida olaga våldsskildringar är alltså ett yttrandefrihetsbrott. Enligt brottsbalken är det också straffbart att till barn lämna ut en videofilm som innehåller ingående skildringar av verklighetstroget våld. Den som yrkesmässigt eller i vinstsyfte lämnar ut en sådan videofilm till någon under femton år kan dömas till böter eller fängelse upp till sex månader.

Det finns ett viktigt undantag från granskningsplikten för filmer som sänds offentligt. Förhandsgranskning får inte göras av filmer och videogram som sänds "i radiosändning". Med det menas TV. Granskning får heller inte göras av de filmer som sänds i kabelnät, oberoende av om de kommer från satellit eller direkt från egen studio. Men reglerna om olaga våldsskildring gäller även för TV. I Sverige regleras TV-verksamheten också genom radio och TV-lagen samt de avtal som ingås mellan staten och varje TV-företag som sänder via det svenska markbundna TV-nätet. I 6 kap. 2 § radio- och TV-lagen (1996:844) heter det att "program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder får inte sändas i televisionen under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt". I de nu gällande avtalen mellan staten och TV-företagen sägs att programföretagen skall ta hänsyn till

mediets särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändningen. Eftersom varken radio- och TV-lagen eller avtalen med staten är särskilt preciserade får vägledning sökas i den praxis som skapats. Granskningsnämnden för radio och TV har i sin bedömning tagit stor hänsyn till om program som innehåller våldsskildringar sänts före eller efter klockan 21.00 och om inslaget eller programmet oberoende av vid vilken tid och i vilket sammanhang det sänts, har föregåtts av en varning.

Enligt EG:s TV-direktiv gäller den s.k. sändarlandsprincipen för TV-sändningar i Europa.¹⁸ Principen innebär bl.a. att ett programföretag skall lyda under det lands lagstiftning där det är etablerat. Som exempel kan nämnas att de svenskspråkiga kanalerna TV3 och kanal 5 är etablerade i Storbritannien och lyder alltså inte under svensk lagstiftning. De TV-programbolag som har tillstånd att sända via det svenska marknätet är Sveriges television och TV4 AB. Utöver TV4 finns flera reklamfinansierade TV-kanaler som sänder via satellit och kabel men som lyder under svensk lagstiftning, t.ex. TV6 och ZTV. TV-direktivet syftar bl.a. till att underlätta för medborgarna i Europa att kunna ta del av varandras TV-program.

Direktivets artikel 22 reglerar skyddet av underåriga. Enligt denna skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att TV-sändningarna inom respektive stats jurisdiktion inte innehåller program som allvarligt kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga, särskilt program som innehåller pornografi eller meningslöst våld. Genom 1997 års ändring av direktivet omfattas även andra program som kan vara skadliga för underåriga. Dessutom har tillkommit att åtgärder inte behöver vidtas om det kan anses säkert genom val av sändningstid eller genom tekniska åtgärder att underåriga normalt inte hör eller ser sådana sändningar. Om sådana sändningar sker i okodad form skall medlemsstaterna se till att de föregås av en akustisk varning eller att de markeras med en visuell symbol under hela sändningstiden.

Artikel 16 i direktivet behandlar frågan om TV-reklam som är riktad till barn. Utgångspunkten är att TV-reklam inte skall orsaka moralisk eller fysisk skada hos underåriga och därför skall uppfylla vissa kriterier. Reklamen skall t.ex. inte direkt uppmana underåriga till köp, utnyttja det förtroende underåriga hyser för föräldrar, lärare eller andra personer, eller visa underåriga i farliga situationer. Ett

¹⁸ 89/552/EEG, ändrad 97/36/EG

tillägg i 1997 års ändring av direktivet är att bestämmelserna även gäller TV-köp, t.ex. "TV-shop".

I samband med att direktivet antogs i juni 1997 har EG-kommissionen åtagit sig att göra en studie av hur TV-reklam och TV-köp påverkar minderåriga. EG-kommissionen kommer också att, tillsammans med myndigheter i medlemsstaterna, genomföra en undersökning av eventuella för- och nackdelar med ytterligare åtgärder i syfte att underlätta för föräldrar eller vårdnadshavare att kontrollera de program som underåriga får se.

Våldsskildringar i TV

I många länder, t.ex. USA, Tyskland och England, görs regelbundna kartläggningar av våld i televisionen. Att det gjorts få kartläggningar i Sverige beror på att vi historiskt sett har haft ett begränsat TV-utbud och att våld i TV har varit av relativt blygsam omfattning. Det var först i slutet av 1980-talet som den svenska befolkningen fick tillgång till en mångfald av TV-kanaler och till kommersiella kanaler. TV-utbudet, liksom sändningar med våldsinslag, mångdubblades inom loppet av några få år.

Den första systematiska studien av våld i svensk TV, där både public service-kanalerna SVT1 och SVT2 och de kommersiella kanalerna TV3, TV4, kanal fem och TV1000 undersökts presenterades 1996.¹⁹ Av studien framgår att de sex undersökta kanalerna visar *över 40 timmar våld i veckan*, det vill säga lika många timmar som en normal arbetsvecka. Om denna siffra jämförs med andra delar av medieutbudet visar det sig att det sänds 7 timmar mer våld än nyheter och 18 timmar mer våld än sport. Det skall nämnas att våldsinslag i nyhetsprogram inte ingick i studien. Omkring varannan våldssekvens i de kommersiella kanalernas fiktionsutbud skildrar svåra skador eller dödande. 13 av de 40 timmar våld som visades i televisionen bestod av mordsekvenser.

Det är sällan som våldet i TV utspelar sig mellan jämställda parter. 70 % av alla konflikter karaktäriseras av en entydig aktör och offer. Studien visar att TV-våldet oftast handlar om manliga våldsaktörer och manliga offer. Men trots den manliga dominansen visar det sig att antalet kvinnliga våldsaktörer har mer än fördubblats i 90-talsproducerade program jämfört med 70- och 80-talen. Ungdomar är inte någon stor grupp, vare sig som aktörer eller som offer, men det

¹⁹ Cronström J, Höijer B, Våldsskildringsrådet nr 14

finns en svag tendens att deras roll som våldsaktörer har ökat i film- och TV-berättandet. Det våld som visas är nästan alltid genomtänkt och planerat och våldsaktören visar ett kyligt, känslolöst beteende. Att våldsaktörer visar ambivalens eller rädsla är mycket ovanligt i TV-utbudet.

Det är dock orättvist att enbart beskriva det *samlade* TV-utbudet i de sex undersökta kanalerna. Det är mycket stora skillnader mellan de olika TV-kanalerna. De kommersiella kanalerna visar mest våld. Skulle vi liksom tidigare bara ha två public service-kanaler i Sverige skulle en veckas våldsutbud minska från drygt 40 timmar till drygt 4 timmar. Sveriges Television visar minst våld, cirka tre timmar i veckan i TV1 och cirka en och en halv timme i TV2. De två kanaler som visar mest våld är TV3 och TV1000.

Det visade sig också att det är de USA-producerade programmen som står för merparten av våldet i TV, 62 %. Läger man till det mesta som sänds i s.k. trailers, dvs. reklam för kommande program, ökar dominansen ytterligare. Sverige-producerat TV-våld står för mindre än det våld som finns i trailers. Storbritannien och övriga Europa står för mindre än 5 % av allt våld som visas. Även i detta avseende är skillnaderna mellan kanalerna stora. Det är i de kommersiella kanalerna som det USA-producerade våldsutbudet sänds.

12.3 Våra överväganden

Alla barns rätt till kultur

Barnkonventionen ställer långtgående krav på att tillgodose barnets rätt till kultur och rätt att delta i konstnärligt och kulturellt skapande. Barnet har rätt att bli *hört* och *sett* genom sin kreativa aktivitet. Barnkonventionen är mycket tydlig på denna punkt. Förutom att artikel 12 ger barnet rätt att komma till tals upprepas barnets eget deltagande i kulturlivet två gånger i artikel 31. I artikelns punkt 1 heter det att barnets rätt att "fritt delta i det kulturella livet" skall erkännas. I punkt 2 står det att barnets "rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet" skall respekteras.

Delaktighet i kulturen är nära förknippat med delaktighet i samhället. Kultur omfattar hela vårt sätt att leva, vår moral, värderingar, sedvänjor och vardagshandlingar. Kulturyttringar tolkar inte bara omvärlden, den formar också omvärlden. Barn har samma rätt

som vuxna att delta i denna process. Barn har dock större behov av att få utveckla sin skaparkraft, att få träna olika uttrycksformer, eftersom de behöver dem alla för att kunna utnyttja den yttrandefrihet som Barnkonventionen tillförsäkrar dem genom artikel 12 och 13. Barn har svårare än vuxna att uttrycka sig i ord och skrift. Därför har de större behov av att få tillgång till andra uttryckssätt, att få uppleva med alla sinnen och själva uttrycka sig med alla uttrycksformer.

Det är också viktigt att se den nära koppling som finns mellan artikel 6 om barnets rätt till liv och utveckling och rätten till kultur i vid mening. Fantasi, kreativitet och skaparkraft är viktiga drivkrafter i barnets utveckling. Barnets eget skapande stimuleras av kulturyttringar som i sin tur driver utvecklingen framåt. En läsoplevelse gör t.ex. att barnet själv får lust att skriva och berätta. En bild eller en målning ger barnet lust att själv teckna och måla.

Artikel 31 skall också ses mot bakgrund av artikel 2 om icke-diskriminering. *Alla* barn har rätt till till kultur, har rätt att utveckla sin skaparkraft och få träna olika uttrycksformer. Vi vill betona vikten av att resurser till kulturaktiviteter fördelas på ett sådant sätt att kulturen görs tillgänglig för alla grupper av barn. Således måste hänsyn tas till t.ex. barn som bor i glesbygd, invandrabarn och barn som av sociala eller ekonomiska orsaker kan ha svårare att få tillgång till kulturen.

Vi ser det vidare som oroande att kulturaktiviteter för barn och ungdomar allt oftare motiveras i termer av förebyggande insatser, vilket också Ungdomsstyrelsen påpekat i sitt remissvar till Kulturutredningens betänkande (SOU 1995:84). Vi vill istället understryka rättighetsperspektivet. Barn och ungdomar har rätt att fritt delta i det kulturella livet. Kulturpolitikens inriktning måste vara att unga har lika stor rätt till kultur som den vuxna generationen. Kultur för barn och ungdomar eller kultur som skapats av barn och ungdomar får inte reduceras till en "behandlingsmetod" eller en metod för att förebygga kriminalitet eller drogmissbruk.

Budgetnedskärningar inom landsting och kommuner, inom t.ex. barnomsorg och skola har medfört att kulturaktiviteter där alla barn och ungdomar finns har minskat. Vi vill påtala risken för att skillnaden mellan olika grupper av barn ökar. En sådan utveckling rimmar dåligt med Barnkonventionens stadgande om att alla barn har rätt till "lika möjligheter för kulturell och konstnärlig verksamhet".

Vi vill därför återigen betona vikten av att det ges utrymme för kulturaktiviteter där alla barn vistas, dvs. inom barnomsorgen och i skolan. Skolan är samhällets största kulturinstitution. Därför har det också från statligt håll satsats mycket på att föra in kulturen i skolan.

Redan 1985 startade de första Kultur i skola-projekten. Fram till 1988 hade cirka 4 000 sådana projekt startats runt om i landet och cirka 16 miljoner kronor hade anslagits för ändamålet. År 1991 hade sammanlagt 8 000 projekt Kultur i skolan genomförts. Under 1995 tillsattes en arbetsgrupp för fortsatt arbete med kultur i skolan. Syftet är att förändra vardagsarbetet i skolan, så att skolan ses som en kulturmiljö, att kulturarbetet integreras i undervisningen och att barn och ungdomar själva görs delaktiga med eget skapande. Vi vill betona vikten av ett sådant arbete och att regeringen följer upp förslagen från Arbetsgruppen kultur i skolan.

"Öronmärkta" kulturanslag

Förutom bibliotekslagen är det svenska kulturområdet ett icke lagreglerat område. På denna punkt skiljer sig Sverige från t.ex. Danmark och Finland. I Danmark finns förutom en bibliotekslag även lagstiftning inom film- och teaterområdet. Lagen om film stadgar att minst 25 % av anslagen till filmproduktionen skall riktas till barn och ungdomar. I den danska teaterlagen finns flera bestämmelser som prioriterar barnteatrarna. Lagen föreskriver bl.a. att Teaterrådet skall använda minst 25 % av produktionsmedlen till teater för barn och ungdomar samt att landets kommuner skall subventioneras med 50 % av kostnaderna vid köp av teaterföreställningar för barn och ungdomar. Det danska Kulturministeriet har också ett särskilt rådgivande utskott för barn- och kulturfrågor vars uppgift är att följa utvecklingen, informera om nya initiativ och tendenser och att koordinera insatser inom området. I Danmark finns också en särskild folkbildningslag i vilken barn och ungdomar uttryckligen utgör en prioriterad målgrupp, dock utan att särskilda kvoter eller liknande anges för denna prioritering.

Vad beträffar Finland är ett av de viktigaste kulturpolitiska instrumenten det så kallade statsandelssystemet. Det är en ramlag som reglerar den statliga finansieringen av undervisnings- och kulturverksamheten. I Finland finns en rad lagar inom kulturområdet, bl.a. teater- och orkesterlagen, museilagen, bibliotekslagen, lagen om grundundervisning i konst samt lagen om kommunernas kulturverksamhet. Den sistnämnda anger ramarna för kulturverksamheten i kommunerna, men är inte kopplad till särskilda kvoter eller subventionering liknande den i Danmark.²⁰

²⁰ Ett kommande Norden. Handlingsplan för nordiskt barn- och ungdomskultursamarbete 1996-2000

Vi vill betona vikten av att åtgärder vidtas för att öka möjligheterna för barn att få del av det utbud av barnkultur som står till buds. Vi anser att regeringen bör överväga att "öronmärka" en viss andel av kulturanslagen till kultur för barn och ungdomar. Det är härvid viktigt att beakta Barnkonventionens stadgande om alla barn har rätt till "lika möjligheter för kulturell och konstnärlig verksamhet".

Stöd till barnboken

Enligt Barnkonventionens artikel 17 (c) skall staten "uppmuntra produktion och spridning av barnböcker". Vi är särskilt oroade över att barn och ungdomar har fått försämrad tillgång till böcker. Hösten 1995 gav regeringen Statens Kulturråd i uppdrag att se över barnbokens ställning. Kulturrådets rapport visar att försäljningen av barn- och ungdomsböcker minskade med en fjärdedel mellan åren 1990 och 1994. Samtidigt minskade utlåningen av barn- och ungdomsböcker vid landets bibliotek. Minskningen är mest framträdande bland de yngsta barnen och bland barn till lågutbildade föräldrar. År 1990 nådde bibliotekens uppsökande verksamhet drygt 70 % av förskolorna och fritidshemmen. År 1993 nåddes bara 54 % och i 20 kommuner hade den uppsökande verksamheten helt lagts ned. Folk- och skolbiblioteken köper i dag in allt färre böcker. 1990 köpte biblioteken in 980 000 volymer barn- och ungdomsböcker. 1995 var de nere i 680 000 volymer. Bibliotekens öppethållande och programverksamhet har också minskat²¹.

I samband med att riksdagen antog en bibliotekslag beslutades också om ett särskilt statligt stöd för inköp av litteratur till folk- och skolbibliotek. Målgruppen är barn och unga. Det är viktigt att regeringen följer upp och utvärderar detta nya statliga stöd för att bedöma om ytterligare åtgärder måste vidtas för att öka barns tillgång till böcker och stimulera deras läsande.

Rätt till meningsfull fritid

Enligt Barnkonventionens artikel 31 har barnet rätt till fritid. Detta stadgande får en annan valör i länder som befinner sig på en lägre ekonomisk nivå och där barnets fritid måste skyddas mot arbete i alltför tidig ålder. I ett land som Sverige där ungdomars möjligheter

²¹ Rapport från Statens Kulturråd 1996:1

att arbeta före 18 års ålder generellt sett är små blir det mera relevant att tala om barns och ungdomars rätt till en *meningsfull* fritid.

Ungdomstiden är den tid då frigörelsen från föräldrarna och utvecklandet av en egen identitet sker. Denna process äger i stor utsträckning rum under fritiden till skillnad från tidigare då arbete och fritid tillsammans med vuxna var mer sammanvävt. Fritiden har blivit det område där ungdomarna försöker hitta sig själva, utveckla sin personlighet och finna en identitet. I detta perspektiv av identitetssökande har fritiden blivit en mycket betydelsefull del av livet för de flesta barn och ungdomar.

Detta sker i ett multimediasamhälle präglad av ett enormt informationsflöde och en mångfald av intryck. Mediasamhället och informationsteknikens utveckling med bl.a. Internet öppnar möjligheter i det sökande som ungdomstiden utgör, men innehåller även faror. Att skydda barn från mediasamhällets påverkan genom förbud på media- och IT-området är inte en framkomlig väg. Det handlar istället om att lära barn och ungdomar att använda sig av medievärldens utbud på ett så konstruktivt sätt som möjligt. I slutbetänkandet från Ungdomens IT-råd framhålls också vikten av att stödja ungdomars egen förmåga att inse vad som är "dålig" eller "skadlig" information. Genom öppen debatt och analys av det utbud som finns kan ungdomars egen inneboende känsla för vad som gynnar dem utvecklas.²²

Identitetssökandet sker i en ungdomskultur som präglas av ett kommersiellt utbud men också av ungdomars egna kulturyttringar i t.ex. musik och dans. Det är av synnerlig vikt att barns och ungdomars egna behov och fritidsintressen accepteras och respekteras. Med viss tvekan har vi använt begreppet "ungdomskultur" som i dag är ett etablerat uttryck. Men begreppet ungdomskultur för dock tankarna till att det skulle vara en särskild sorts kultur, skild från samhället i övrigt. Därmed görs också ungdomarna själva till en grupp, skild från övriga grupper i samhället. Barns och ungdomars uttryck och eget skapande är en del av den kultur vi alla lever i och därför måste barns och ungdomars egna livsstilar respekteras som en del av samhället som helhet.

Det finns dock inslag i det som vanligen benämns ungdomskultur som inte kan accepteras. Mycket tyder på att vi i dag befinner oss i början av en ny drogromantiserande väg, liknande den som västvärlden upplevde i mitten av 1960-talet. Musik- och livsstilar propagera-

²² SOU 1996:181

de då öppet för narkotika, främst för hasch och LSD, och sådana rörelser har återuppstått. Det finns en rad exempel på musikstilar med drogförhålligande budskap, t.ex. techno, rave, hip/hop, rap och reggae. Man har vidare i framförallt England och USA kunnat skönja en koppling mellan mode och droger. Några av de mer inflytelserika internationella trendmagasinen, som t.ex. *Face* från England och *Rolling Stone* i USA propagerar för droger, för legalisering av narkotika och budskapet är att det nu är inne att använda droger. De utländska impulserna har inte slagit igenom i Sverige fullt ut, men det finns exempel på affärer och postorderföretag som saluför tröjor med haschblad och annan drogpropaganda. Ungdomar exponeras även för drogromantik genom Internet. Via Internet kan ungdomar få recept på hur man själv kan framställa vissa typer av droger, tips på hur man odlar cannabis på bästa sätt och adresser till affärer och organisationer där man kan köpa narkotika.

Vi vill återigen framhålla att drogromantiken är ett inslag i ungdomskulturen och att avståndstagandet från dessa inslag inte får innebära att man tar avstånd från hela ungdomskulturen. Det finns onekligen ett starkt samband mellan t.ex. ravepartyn och droger. De flesta ungdomar som deltar i dessa använder dock inte droger utan går dit på grund av dansen och musiken.

Det är viktigt att den nya drogromantiska vågen möts med saklig information om droger och om konsekvenser av droganvändning. Dessutom måste förmedlingen av information anpassas till den nya informationstekniken. Information är dock endast en del av det förebyggande arbetet. Erbjudande av fritidssysselsättningar är en annan. Vi vill i det sammanhanget framhålla betydelsen av den utomordentligt viktiga roll som fritids- och ungdomsgårdar har. Det är viktigt att kommunerna, i samverkan med barnen och ungdomarna, arrangerar fritidssysselsättningar som kan tjäna som motvikt till det kommersialiserade fritidsutbudet.

En studie av tre jämförbara kommuner i Västsverige visar också att en bred, långsiktig och målinriktad satsning på information och fritidssysselsättningar för barn och ungdomar har effekter både vad gäller ungdomars drogvanor och deras hälsa. En av de undersökta kommunerna hade utvecklat en lång rad aktiviteter på olika nivåer riktade till ungdomar, medan det uttalade politiska budskapet i de två andra kommunerna var att det är föräldrarnas uppgift att ge ungdomar en meningsfull fritid. Resultatet av jämförelsen visade att det fanns en mycket stor skillnad i ungdomarnas hälsa och hälsovanor mellan kommunerna. I den kommun som hade ett utvecklat förebyggande arbete svarade 65 % av ungdomarna att de aldrig hade smakat

alkohol. Motsvarande siffra i de andra kommunerna var 48 respektive 44 %. På frågan om man är berusad minst två gånger i månaden svarade 5 % av ungdomarna i den första kommunen ja, medan det var 19 respektive 10 % i de båda andra kommunerna som svarade ja.²³

Vi vill också starkt betona den roll föreningslivet i allmänhet och idrottsrörelsen i synnerhet spelar för barns och ungdomars utveckling. Det finns ett nära samband mellan fysiskt och psykiskt välbefinnande och idrottsaktiviteter. Genom idrott tillgodoses kroppens behov av rörelse och aktivitet och barnets motoriska utveckling stimuleras. I idrottens strävan mot att prestera mer och bättre ligger också en utmaning och en möjlighet till självförverkligande. Medlemskap i en idrottsförening kan vidare vara en viktig ingrediens i barnets sociala utveckling. På så sätt främjar idrott en positiv utveckling och kan också vara ett hinder för en negativ utveckling. I den mån idrotten integrerar sociala aktiviteter med träning och tävling kan idrotten vara en sorts "vaccination" mot destruktiva gängbildningar, mot kriminalitet och missbruk.

Det går inte att nog betona vikten av att barn och ungdomar får vara med och påverka beslut som rör deras egen fritid. Idéer som ungdomar för fram måste bemötas respektfullt och positivt vilket innebär att politiker och tjänstemän ibland kanske måste tänka i nya banor och inte rutinemässigt säga nej till förslag som inte kan inordnas i traditionella mönster. Det skall i sammanhanget påpekas att synen på ungdomars fritid och eget skapande har förändrats. Statliga försöksprojekt och kommunala ungdomsprogram tar i dag i allt större utsträckning ungdomskulturen som en utgångspunkt för fritidsverksamheter. Denna utveckling bör påskyndas.

Artikel 31 skall ses mot bakgrund av Barnkonventionens grundläggande principer om icke-diskriminering, barnets bästa, rätten till utveckling och rätten att få uttrycka sina åsikter. *Alla* barn har rätt att

²³ Berg Kelly K. m fl., 1993

få del av det fritidsutbud som finns för barn och ungdomar. Enligt Svenska kommunförbundet minskar antalet fritidsgårdar samtidigt som aktiviteter i så kallade Ungdomens hus eller Musikhus ökar. Dessa bygger i stor utsträckning på ungdomars egna aktiviteter även om det ofta finns någon kommunalt anställd fritidsledare som leder arbetet. Denna utveckling är positiv i den meningen att ungdomar själva får forma sin egen verksamhet. Samtidigt har det visat sig att man tenderar att tappa de yngre tonåringarna och de som behöver mycket stöd för att delta i verksamheter som bygger på eget skapande och egen aktivitet.²⁴ Vi vill också betona vikten av att kommunerna i sin planering av fritidsaktiviteter beaktar flickors behov i samma utsträckning som pojkars. Enligt Fritidsutredningen pekar alla undersökningar på att flickor i dag missgynnas i förhållande till pojkar.²⁵

Lek

Barnkonventionen kräver att barn ges möjlighet till lek. För detta krävs att det finns tillräckligt med *utrymme* för lek och att den miljö där barn leker är *säker*. Barns utveckling förutsätter en naturlig nyfikenhet och upptäckarlusta. Ett barn kalkylerar inte på samma sätt som en vuxen med risker och förstår inte alltid konsekvenserna av sitt handlande. Det är därför mycket viktigt att det ställs höga krav på barns säkerhet i lagstiftningen.

Som vi tidigare har påpekat har det arbete som har bedrivits i Sverige under de senaste 40 åren för att skapa en säker miljö för barn, både inomhus och utomhus, varit mycket framgångsrikt. Antalet barn som dött på grund av olycksfall har under denna period minskat med mer än tre fjärdedelar. Lagstiftning rörande risker i miljö och risker med produkter, tillsammans med information, undervisning och planering av hem, skola, lekmiljöer och trafikleder har lett till påtagliga förbättringar när det gäller barns säkerhet.

²⁴ SOU 1997:71

²⁵ SOU 1996:3

Det finns i dag ett flertal centrala myndigheter som utfärdar råd och föreskrifter som skall garantera en säker miljö för barn.²⁶ Ett centralt sakområde för Barnombudsmannen är samhällsplanering utifrån ett barnperspektiv samt barns och ungdomars säkerhet. Barnombudsmannen har vid ett flertal tillfällen, bl.a. i sin senaste rapport till regeringen, påtalat behovet av att även äldre bostäder skall omfattas av de barnsäkerhetskrav som gäller sedan 1973.²⁷ Sedan 1973 finns det i byggreglerna långtgående krav på barnsäkerhet i byggnader och på tomtmark. Dessa regler gäller endast för hus byggda eller ändrade efter 1973. Vi anser att regeringen bör överväga att ändra reglerna så att även byggnader som har tillkommit efter 1973 omfattas av den strängare lagstiftningen på barnsäkerhetsområdet. En stor del av bostadsbeståndet, t.ex. de så kallade miljonprogramsområdena, som är barnrika områden, är byggt före 1973. Dessa bostadsområden är också enligt uppgifter från Barnombudsmannen överrepresenterade när det gäller barnolycksfall.

När det gäller lekutrymmen för barn vill vi betona den viktiga roll som utomhusmiljön spelar för barns utveckling. Utemiljön är också barnets utvecklingsmiljö. Barn utvecklas genom att i lek utforska sin närmiljö, sitt grannskap. Helst leker barn i naturmiljö. En undersökning visar att det finns ett samband mellan möjligheterna till lek i naturmiljö och kreativitet.²⁸ På skolgårdar där det finns naturmiljö leker barnen mera och är mer kreativa än på skolgårdar där det inte finns någon naturmark. En annan undersökning visar att i skolor som har engagerat sig i att skapa en god utomhusmiljö för eleverna är eleverna mer aktiva.²⁹ Vi vill också peka på att den ökade biltrafiken utgör ett hot mot barns direkta rörelsefrihet. I en studie om barns rörelsefrihet fick 732 barn svara på frågor bl.a. om hur de kom till skolan och hur de tog sig till sina fritidsaktiviteter och till sina

²⁶ Som exempel kan nämnas att Boverket ansvarar för krav på bostäder och andra byggnader samt godkänner byggprodukter och byggsystem. Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) fastställer och ger ut svensk standard för bl.a. leksaker och lekredskap. Elsäkerhetsverket utfärdar säkerhetsföreskrifter och meddelar bestämmelser för elektriskt material. Konsumentverket har bl.a. till uppgift att övervaka att företagen följer produktsäkerhetslagens regler. Nämnas kan att Sverige antog en ny lag om leksakers säkerhet som trädde i kraft den 1 januari 1994. För att kontrollera att reglerna efterlevs skall Konsumentverket göra stickprovskontroller av de leksaker som säljs på den svenska marknaden. Utöver de ovan nämnda myndigheterna har också Kemikalieinspektionen, Sprängämnesinspektionen, Arbetskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen ansvar för miljöns säkerhet

²⁷ Barnombudsmannen rapport 1997

²⁸ Grahn P, 1991

²⁹ Johansson A, 1997.

kamrater. Det visade sig att barn som bodde i trafikseparerade områden hade större rörelsefrihet än barn som bodde i trafikerade områden.³⁰

Vi har i detta sammanhang granskat barnperspektivet i plan- och bygglagen. Vi anser att reglerna i plan- och bygglagen om utemiljön motsvarar de krav som Barnkonventionens bestämmelser om barnets rätt till lek (artikel 31) och barnets bästa (artikel 3) ställer. Särskilt med tanke på att lagen föreskriver att i en konflikt mellan barns behov av lekutrymme och vuxnas behov av parkeringsplatser skall barnets intressen väga tyngre. I lagen föreskrivs att "om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas".

Barnets intresse av utrymme för lek skall således väga över i en konkret konflikt mellan friyta och parkeringsutrymme. Men i den övergripande samhälls- och trafikplaneringen har barns intressen svårare att göra sig gällande. Trots ökad medvetenhet hos samhällsplanerare om barns behov och olycksfallsrisker kommer barnets bästa ofta i andra hand när nya bostadsområden och trafikleder planeras. Vi har bl.a. mot den bakgrunden i det föregående (avsnittet 6, Barnets bästa) föreslagit förändringar i plan- och bygglagen och trafiklagstiftningen.

Barn och media

Enligt Barnkonventionens artikel 17 skall staten verka för att barn får tillgång till medier, vilket uppfylls med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetslagen. Staten skall också uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barn mot skadlig information. Sådana riktlinjer får anses finnas i de avtal som finns mellan staten och TV-företagen i Sverige. Avtalen gör klart att programföretagen skall ta särskild hänsyn till barn. Vidare finns ett skydd för barn i EG:s TV-direktiv. Den europeiska radiounionen, European Broadcasting Union, har antagit riktlinjer för hur medlemsföretagen bör förhålla sig till våldsskildringar i TV-programmen.

Den grundläggande principen om yttrandefrihet och samhällets strävan efter ett fritt och varierat medieutbud framhålls i Barnkonventionen. Dilemmat är emellertid att med en fri internationell mediemarknad som i sig inrymmer möjligheter till gränsöver-

³⁰ Heurlin-Norinder M, 1997

skridande kontakter följer också ett utbud som är oönskat utifrån barnets bästa. Därför är det viktigt att följa utvecklingen och söka internationellt samarbete kring frågor som rör skydd för barn och ungdomar.

För bara en generation sedan hade ytterst få barn sett bilder av människor som är skjutna, knivstuckna, sprängda i bitar eller våldtagna. I dag finns sådant våld tillgängligt i TV-rutan. Följderna av denna masskonsumtion av våldsamma bilder har lyfts fram i den offentliga debatten. Vi vill peka på att det generellt sett finns en stor medvetenhet om medieivåldets skadliga konsekvenser hos allmänheten. Föräldrar upplever inte en total maktlöshet inför TV-utbudet. Av en undersökning som har gjorts på uppdrag av Riksförbundet Hem och Skola framgår att föräldrar sätter gränser för sina barn både när det gäller vilka program som barnen får se och hur lång tid barnen får använda för TV-tittande.³¹

Det finns heller inget kortsiktigt, omedelbart samband mellan TV- och videovåld och verkliga våldshandlingar. Samtidigt vill vi betona det faktum att det *har* förekommit enskilda fall av våldsbrott där de unga förövarna uppenbart har inspirerats av vissa filmer. Även om en sådan direkt koppling mellan medieivåld och våldsamma handlingar inte kan fastställas annat än i undantagsfall är det uppenbart att underhållningsvåldet kan utgöra en förstärkning av redan existerande svårigheter som vissa barn lever i. Barn som lever i trygga förhållanden med föräldrar som sätter adekvata gränser har en inre motståndskraft. Däremot har barn med otrygga hemförhållanden inte samma motståndskraft och ofta heller inte samma stöd av sina föräldrar. Det är för dessa utsatta barn som medieivåldet kan utgöra en sådan förstärkning av negativa faktorer att de tar stor skada.

³¹ Filipson L i Våldsskildringsrådets skriftserie Nr 12

Vi vill också peka på de mer långsiktiga konsekvenser som det samlade TV-utbudet kan få för barn och ungdomar. Vad är det för slags berättelser och bilder som våra barn växer upp med? Vilka grundläggande samhälleliga värderingar, vilka egenskaper, attityder och beteenden skildras i medierna? Vi ansluter oss i detta sammanhang till den analys av TV-utbudet som gjorts av legitimerade psykologen Inga Gustafsson.³² TV ger med sina kvalitetsprogram möjligheter till en vidgning av barnets självförståelse, förståelse för andra och insikter om livets inneboende villkor, skriver Gustafsson som inledningsvis pekar på TV-utbudets positiva sidor. TV kan bidra till vidgade vyer när det gäller att förstå samhället, kulturers mångfald och naturens rikedom, kraft och sårbarhet. TV ger barn möjlighet till skratt och tårar, tröst och hopp, andlös spänning och överraskningar, skönhetsupplevelser och impulser till egen lek och eget skapande. I dessa hänseenden blir TV en bundsförvant och ett komplement till föräldrauppgiften och likaså till förskolans och skolans uppgift. Detta gäller såväl uppgiften att stödja barnet i att öka sin kompetens i att förstå och förhålla sig till omvärlden liksom också uppgiften att stödja barnet i att utveckla och utvidga alla sidor av sin personlighet.

Men det finns ett antal "ämnesområden" i det samlade TV-utbudet som vi starkt ifrågasätter. Ett sådant ämnesområde är vad man skulle kunna kalla för "världens bedrövlige tillstånd". Med det avses TV-nyheter och dokumentärer som nästan uteslutande behandlar ämnen som krig, katastrofer, miljöförstöring, massakrer, orättvisa levnadsvillkor, svält, brottslighet etc. Sådana företeelser måste barn – åtminstone när de har kommit upp i skolåldern – få kännedom om. Men barn kan inte lämnas ensamma med sådan information. De behöver vuxna omkring sig som förhåller sig aktiva till programmen, vuxna som är uppmärksamma på barnets reaktioner, som förklarar och kommenterar. Barn som inte har tillgång till vuxna i sådana situationer riskerar att skadas i sin grundläggande tillit till att vuxna i världen kan ge beskydd när barnet behöver det. Barn måste ges en tilltro till att även om förhållandena i världen inte är de allra bästa, så finns det en framtid både för dem själva och för världen.

Ett annat "ämnesområde" är det fiktiva våldet, underhållningsvåldet som innehåller mer eller mindre omfattande fysiskt våld, grymhet och sadism. Men också program med psykiskt våld som uttrycker förakt för de svaga och sårbara. Vi anser att sådana program inte fyller något behov. Underhållningsvåldet riskerar, som nämnts, i

³² Gustafsson I i Vårdskildringsrådets skriftserie Nr 12

stället att vålla psykisk skada. Det handlar inte bara om att barn blir rädda utan de riskerar att skadas på ett långt allvarigare sätt. Det kan skadas i tron på att det egna livet och andra liv har ett oavvisligt värde. Om barn mer eller mindre regelbundet får se program som grovt kränker dessa värden i TV kan en normförvirring uppstå hos barnet. Barnets förmåga till inlevelse kan trubbas av och stora mängder underhållningsvård i TV kan också skapa en delvis falsk verklighetsuppfattning. Barn kan dra slutsatsen att våldet i samhället är ännu mera omfattande än det i verkligheten är, vilket kan resultera i rädsla, otrygghet och misstro mot andra. En annan typ av falsk verklighetsuppfattning som kan bli följd av underhållningsvåldet är att barn inte riktigt får klart för sig de möjliga eller troliga konsekvenserna av våld i verkliga livet, det vill säga allvarliga kroppsskador, invaliditet, död och anhörigas sorg.

Vi vill framhålla vikten av att de s.k. public service-kanalerna får tillräckligt stöd för att upprätthålla en bred produktion av kvalitetsserier för barn och ungdomar. Det finns flera exempel på sådana "goda alternativ". Som exempel kan nämnas kvalitetsserier som SVT gjort för barn som bygger på manus av våra bästa barnboksförfattare. Dessa serier skildrar också relationer men utifrån barnets perspektiv. Dessa handlar om barn och deras glädjeämnen, sorger, oro och besvikelser. Vuxnas ofullkomligheter och tillkortakommanden skildras även i sådana program och barnet lever ofta ett långt ifrån problemfritt liv. Men barnet i sådana serier är aldrig helt utlämnat. Sådana TV-program är en hjälp för barnet när det gäller att förstå sig själv, andra människor och livet. Sådana program visar också rikedomerna i vad den goda barnkulturen förmår i det mänskliga växandets tjänst.

Nationellt handlingsprogram

Vi föreslår att regeringen utarbetar ett nationellt handlingsprogram mot våld i bildmedierna. Handlingsprogrammet bör, enligt vår mening, vara "mobiliserande", det vill säga öka medvetenheten om TV-våldets konsekvenser hos såväl föräldrar och barn som medie-företag. Programmet bör vidare syfta till att i samverkan med dessa grupper, utveckla strategier för att minska utbudet av våldsinslag.

Internationaliseringen och den moderna teknologin har inneburit att det är svårt att förbjuda eller stänga ute sådan information som ett enskilt land inte tycker om eller anser vara skadligt. Detta gränslösa medielandskap innebär att effekten av nationella lagar är starkt försvagad. En film som totalförbjuds eller klipps på grund av att den

vällar skada kan några veckor senare sändas i TV 3, TV 1000 eller någon annan kanal som sänder via satellit. Istället ökar vikten av ett samarbete mellan politiker, myndigheter, massmedieföretag, organisationer och enskilda vuxna samt att barn och ungdomar får information och utbildning för att själva kunna analysera bildmediernas utbud.

Ansvaret för vilka filmer och TV-program som barn ser måste i grunden ligga på föräldrarna. Biografpersonalens kontroll av att åldersgränserna hålls i biosalongen motsvaras i hemmet av föräldrarnas kontroll. Föräldrar behöver dock stöd i denna många gånger svåra uppgift. Det är viktigt att föräldrar får kunskap om hur medier och olika programtyper påverkar barn. Föräldrar behöver också bättre information om programutbudet. Det bör i programtablåerna tydligt framgå vad programmen innehåller och vilka program som innehåller våldsskildringar. Detta kan leda till att föräldrar lättare kan undvika våldsutbudet och hitta de program som passar det egna barnets utvecklingsnivå.

"Tittarmakt" är ett begrepp som innebär att ökad medvetenhet och kunskap gör det möjligt att demaskera och välja bort program som inte är utvecklande. De kommersiella kanalerna är ytterst känsliga för vikande tittarsiffror eftersom de finansieras genom reklamintäkter. Det finns en rad exempel på försök med mediekunskap i skolan som vi anser bör utvecklas. Barn måste få hjälp med att analysera den medievärld de lever i, vilket skulle innebära en sorts "vaccination" mot det TV-utbud som inte är till barnets bästa.

Det nationella handlingsprogrammet bör slutligen bygga på de nationella och internationella erfarenheter som finns på området. Den norska regeringen har utarbetat ett handlingsprogram som innehåller såväl informations- som kontrollinsatser³³. I Frankrike har program som innehåller våldsinslag försetts med en varningstriangel som information till framför allt föräldrar. I vissa länder har så kallade Watch-grupper bildats, en slags konsumentrörelse i mediafrågor.

³³ Regjeringens Handlingsplan mot vold i bildemediene. Oslo 1995

13 Barnets rätt till hälsa och sjukvård

Artikel 24

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna skall sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

2. Konventionsstaterna skall sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt och skall särskilt vidta lämpliga åtgärder för att

- (a) minska spädbarns- och barnadödligheten;
- (b) säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig sjukvård och hälsovård med tonvikt på utveckling av primärhälsovården;
- (c) bekämpa sjukdom och undernäring, däri inbegripet åtgärder inom ramen för primärhälsovården, genom bl.a. utnyttjandet av lätt tillgänglig teknik och genom att tillhandahålla näringsriktiga livsmedel i tillräcklig omfattning och rent dricksvatten, med beaktande av de faror och risker som miljöförstöring innebär;
- (d) säkerställa tillfredsställande hälsovård för mödrar före och efter förlossningen;
- (e) säkerställa att alla grupper i samhället, särskilt föräldrar och barn, får information om och har tillgång till undervisning om barnhälsovård och näringslära, fördelarna med amning, hygien och ren miljö och förebyggande av olycksfall samt får stöd vid användning av sådana grundläggande kunskaper;
- (f) utveckla förebyggande hälsovård, föräldrarådgivning samt undervisning om och hjälp i familjeplaneringsfrågor.

3. Konventionsstaterna skall vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa.

4. Konventionsstaterna åtar sig att främja och uppmuntra internationellt samarbete i syfte att gradvis uppnå det fulla förverkligandet av den rätt som erkänns i denna artikel. Särskild hänsyn skall härvid tas till utvecklingsländernas behov.

13.1 Artikelns innebörd

WHO definierar hälsa som "ett tillstånd av fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande". Hälsa definieras alltså inte enbart som avsaknad av sjukdom utan innefattar en möjlighet för individen att utvecklas maximalt såväl fysiskt som psykiskt och socialt. Barnkonventionen har anammat denna helhetssyn på hälsa; "barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering" och staten skall "sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård". Artikel 24 bygger på och konkretiserar barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6) som staten skall säkerställa "till det yttersta av sin förmåga". Artikel 24 skall också ses i relation till artikel 27 som ger varje barn rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Därmed går Barnkonventionen längre än den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som fokuserar på prevention, behandling och kontroll av sjukdomar samt tillgång till medicinsk vård.

Formuleringen "bästa uppnåeliga hälsa" innebär att barnet skall tillförsäkras *bästa möjliga* hälsa och inte endast en minimnivå. Därför preciseras det i punkt 2 de områden inom vilka åtgärder särskilt skall vidtas. Staten skall vidta åtgärder för att minska spädbarns- och barnadödligheten. Eftersom mödrars hälsa, matvanor och utbildning är intimt förknippade med barnets hälsa bör hälsovård för mödrar, både före och efter förlossningen, utvecklas. Staten skall också vidta åtgärder för att förhindra sjukdom och undernäring. Vidare skall staten vidta åtgärder för att utveckla förebyggande hälsovård, föräldrarådgivning samt information och undervisning om bland annat barnhälsovård, näringslära och förebyggande av barnolycksfall.

Den principiella skillnaden mellan Barnkonventionen och andra internationella konventioner är således att Barnkonventionen kräver mer än enbart en hälso- och sjukvård som är inriktad på att bota sjukdomar. Prevention och behandling av sjukdomar och skador är dock grundläggande för att uppnå den bästa tänkbara hälsan. Barnkonventionen ger barnet rätt till hälso- och sjukvård, vilket formuleras som att staten skall "sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård". Denna formulering var en kompromiss mellan Sovjetunionens förslag att hälso- och sjukvård skulle vara gratis för barn och USA:s förslag att enbart fattiga barnfamiljer skulle få gratis hälso- och sjukvård.

Barnkonventionen uppmanar staterna att satsa på primärvården. I artikel 24 b står det att staterna skall "säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård med tonvikt på utveckling av primärvården". Genom denna fokusering på primärvården ger Barnkonventionen staterna en signal om vilka prioriteringar som bör göras inom hälso- och sjukvården. Den trend som har dominerat i västvärlden, att bygga jättelika sjukhus i storstäderna, har bidragit till att det finns en skillnad mellan landsbygd och stad. Den småskaliga primärvården med fokus i lokalsamhället ger en bättre fördelning av sjukvårdsresurserna.

Barnkonventionen är det första bindande internationella dokument som ålägger staterna att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barnet. Med "traditionella sedvänjor" avses i första hand omskärelse av flickor. Med "effektiva åtgärder" avser konventionen lagstiftning som förbjuder sådana sedvänjor och informationskampanjer för att skapa medvetenhet om sedernas negativa effekter på barnets utveckling.

Genom artikel 24 punkt 4 åtar sig staten att främja och uppmuntra internationellt samarbete. För utvecklingsländer innebär detta att genom internationellt samarbete stegvis göra det möjligt att förverkliga barnets rätt till "bästa uppnåeliga hälsa". För länder som Sverige innebär stadgandet ett visst löfte om bistånd till länder i behov att utveckla sin hälso- och sjukvård för barn.¹

FN-kommittén har i åtskilliga av sina kommenterande slutsatser till ländernas rapporter betonat stadgandet att staterna skall "sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård" och i det sammanhanget hänvisat till artikel 2 (icke-diskriminering). Kommittén har i många fall uttryckt oro för att vissa grupper diskrimineras i sin rätt till hälso- och sjukvård. De grupper som FN-kommittén särskilt lyfter fram är flickor, barn med funktionshinder, barn som bor i landsbygdsområden, asylsökande barn och barn som vistas illegalt i ett land.

Bristen på hälso- och sjukvård för asylsökande barn tas bland annat upp i FN-kommitténs kommenterande slutsatser till Danmarks och Tysklands rapporter. I kommentarerna till Norges och Portugals rapporter tar kommittén upp rätten till sjukvård för barn som vistas illegalt i landet.

¹ Santos Pais M, 1997, Van Bueren G, 1995.

13.2 Svensk hälso- och sjukvård i relation till Barnkonventionen

13.2.1 Svenska barns hälsa

Svenska barn är bland de friskaste i världen. De flesta mår bra och lever sannolikt under betydligt bättre förhållanden än någon tidigare generation har gjort. En majoritet av barn i Sverige, 68 %, anser sig vara helt friska. Resten, bortsett från några få procent, anser sig vara "ganska friska". Detta visar en riksrepresentativ undersökning av svenska skolbarns hälsovanor som ingår i en WHO-studie som har pågått i ett decennium. Tre studier har gjorts. Elva länder deltog i den första undersökningen läsåret 1985/86. Vid nästa datainsamling, 1989/90 deltog tolv länder och i den senaste för vilken datainsamlingen genomfördes under läsåret 1993/94 deltog 24 länder.² Ett antal skolklasser med sammanlagt minst 1 000 elever i årskurs 5,7 och 9 har deltagit i studien. Frågorna gäller hälsa i vid bemärkelse. De rör förutom upplevd hälsa även relationer, trivsel, självuppfattning liksom mat- och sömnvanor, fysisk aktivitet, tandvård, droger och trafik.

På frågan "Hur trivs du i stort sett med livet just nu?" stod de svenska barnen för de mest positiva svaren jämfört av alla länders barn. På frågan om man ofta känner sig hjälplös svarade endast ca 4 % av de svenska barnen jakande. Över 90 % uppger vidare att de har två eller flera nära vänner.

Andra mått på svenska barns hälsa är spädbarnsdödligheten och olycksfallsstatistiken. De allra senaste uppgifterna om spädbarnsdödligheten i Sverige visar att den är lägst i världen; 3,80 per 1 000 levande födda år 1996. Detta är en minskning från tidigare år. Minskningen gäller såväl död på grund av vissa tillstånd under den perinatale perioden, det vill säga kring förlossningen, som på grund av medfödda missbildningar och plötslig spädbarnsdöd.

Dödsolycksfallen är färre än någonsin. Olycksfallsdödligheten bland barn under 15 år ligger i dag på sin lägsta nivå hittills. År 1995 avled 42 pojkar och 28 flickor under 15 år i olycksfall. Ungdomars

² WHO Regional Publications, European Series No. 69

död i olycksfall har minskat betydligt under 1990-talet jämfört med tidigare. Främst beror det på färre trafikolyckor.

Enligt tandvårdslagen har barn och ungdomar rätt till gratis, regelbunden och fullständig tandvård hos folktandvården eller privat tandläkare till och med det kalenderår då de fyller 19 år. Folktandvården är skyldig att med högst 18 månaders mellanrum erbjuda barn och ungdomar behandling. Folktandvården svarar också för förebyggande åtgärder i form av information om kostvanor och tandborstning. Detta har resulterat i att tandhälsan i genomsnitt är god för barn och ungdomar. Vissa grupper av barn har dock sämre tandstatus, t.ex. nyanlända flyktingbarn och vissa invandrarbarn.

Resurser satsade på förebyggande arbete, som preventivmedelsrådgivning och ungdomsmottagningar har lett till att antalet tonårsaborter har minskat påtagligt under en följd av år. Abortsiffrorna är lägst i de län, där abortförebyggande arbete har varit mest omfattande, med till exempel generösa öppettider på ungdomsmottagningar och subventionerade preventivmedel.

Generellt sett är således de svenska barnen friska. Men bilden av svenska barns hälsa är inte enbart ljus. Det finns ett antal oroande tendenser. Vid en internationell jämförelse karaktäriseras det svenska hälsoläget av små skillnader mellan barn från olika sociala grupper.³ Fortfarande är skillnaderna mycket små i vissa avseenden, till exempel i fråga om tidig barnadödlighet. Men det finns tendenser till att skillnaderna ökar i vissa avseenden. Det finns till exempel påtagliga skillnader i olycksfallsdödlighet. Barn till högre tjänstemän har den lägsta olycksfallsdödligheten och barn till arbetare den högsta. En studie av barns tillväxt har vidare dokumenterat att barn i socioekonomiskt svaga grupper i genomsnitt är kortare än andra, en skillnad som har återkommit på senare tid efter att ha varit mycket liten eller obefintlig.⁴ Det finns även rapporter som tyder på att det finns en skillnad i kariesfrekvens mellan barn från olika sociala grupper och att dessa tycks öka.⁵

³ Skydda skyddsnetet. Socialstyrelsen, 1992.

⁴ Cernerud L, 1991.

⁵ Skydda skyddsnetet. Socialstyrelsen, 1992

Olycksfallsskadorna har ökat. Mellan åren 1992 och 1994 har det skett en ökning med ungefär 10 % av antalet barn i åldrarna 0-12 år som vårdats på sjukhus för olycksfallsskada. I tonårsgrupperna har sjukhusvård på grund av skada däremot minskat något under samma tid. I genomsnitt blir upp till vart tionde olycksskadat barn inlagt på sjukhus. De yngre förskolebarnen som vårdas där är ofta inlagda på grund av förgiftning, hjärnskakning eller bränn- och skållskador. En vanlig diagnos för de lite äldre barnen är frakturer orsakade av fall- och trafikolyckor. Flera unga vårdas vidare på sjukhus för självmordsförsök. Mellan åren 1992 och 1994 ökade antalet tillfällen då ungdomar under arton år vårdades på sjukhus på grund av självmordsförsök, från 541 till 686.⁶

Av den tidigare nämnda WHO-studien framgår att fler av 11-, 13- och 15-åringarna har psykosomatiska besvär jämfört med tidigare. Ökningen mellan 1985 och 1993, då den senaste mätningen gjordes, är markant. Exempelvis har mellan 20 och 25 % av flickorna i årskurs nio huvudvärk, svårt att somna och känner sig nervösa oftare än en gång i veckan. Arton procent av pojkarna har svårt att somna. Rapporter från skolhälsovården visar också att elever har hög vårdkonsumtion trots att de medicinskt sett anses ha god hälsa. De söker i allt större utsträckning vård för problem som bottnar i psykosociala faktorer.⁷ Enligt Socialstyrelsens Folkhälsorapport 1997 framgår också att vardagliga psykiska och psykosomatiska symtom hos barn och ungdomar har ökat på senare år och att könsskillnaden är påtaglig. Flickor har problem i större omfattning än pojkar.

Detta betonas också i ett delbetänkande från Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000): "En fortsatt ökning av psykosociala och psykosomatiska problem hos barn och ungdomar befaras framöver. Invandrarnas barn och ungdomar nämns som särskilt utsatta grupper i detta sammanhang. Detta talar för att det finns skäl att värna resurserna inom den förebyggande barn- och skolhälsovården, särskilt i socialt mindre gynnade områden".⁸

⁶ Barnombudsmannens rapport 1997

⁷ Se föregående not

⁸ SOU 1996:163

HSU 2000 gör samtidigt bedömningen att några av de kroniska sjukdomar som drabbar barn kommer att öka. Det gäller framför allt allergiska tillstånd, diabetes och cancer. Nämnas kan att näst efter Finland är Sverige det land i världen som har den högsta insjukningsfrekvensen i barndiabetes. Ett aktuellt problem inom barnsjukvården är vidare den resistens mot antibiotiska medel som har börjat uppträda i vissa delar av landet. Om den utvecklingen fortsätter finns det risk för att infektioner, som tidigare har betecknats som "banala", kan komma att kräva sjukhusvård.

13.2.2 Hälsa- och sjukvårdslagen

Barnkonventionen har alltså en helhetssyn på hälsa som ålägger staten både att förebygga ohälsa och att tillhandahålla sjukvård. Därför kräver Barnkonventionen att alla barn får tillgång till såväl förebyggande insatser som sjukvård. Den svenska lagstiftningen motsvarar Barnkonventionens stadgande. Det övergripande målet för svensk hälso- och sjukvård är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. I 1 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) sägs att med hälso- och sjukvård menas "åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador", det vill säga förebyggande verksamhet har samma dignitet i lagens mening som sjukvård. Syftet med hälso- och sjukvårdens förebyggande verksamhet är dels att främja aktuella skade- och sjukdomsförebyggande åtgärder inom andra delar av samhället än hälso- och sjukvård, dels att medverka till att skapa samhällsmiljöer som tillgodoser människors fysiska, psykiska och sociala behov i vid bemärkelse.

Hälso- och sjukvårdslagens andra paragraf handlar om likställdhet. Det övergripande målet är "en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen". Det krävs att vården skall vara av god kvalitet, tillgodose patienternas behov av trygghet, vara lättillgänglig, bygga på respekt för patienternas självbestämmande och integritet, främja goda kontakter mellan patient och personal samt så vitt det är möjligt utformas och genomförs i samråd med patienten.

13.2.3 Förebyggande arbete

I hälso- och sjukvårdslagen anges särskilt att hälso- och sjukvården skall arbeta med att förebygga ohälsa. Klart är att preventiva åtgärder

som riktas till hela befolkningen ofta är mer effektiva än åtgärder som enbart riktas till personer eller grupper med stor risk att drabbas av skador. Det finns flera exempel på detta. Hjärtinfarkter som folkhälsoproblem minskar om hela befolkningen ändrar sina kostvanor, inte bara om den lilla gruppen med fettomsättningssjukdomar gör det. De preventiva vinsterna är således en konsekvens av att det totala "risktrycket" minskar hos befolkningen som helhet. Inte minst gäller detta resonemang under barnaåren eftersom det inte finns några säkra metoder för att identifiera barn som löper stor risk att drabbas av olika typer av skador.

Det finns flera exempel på generellt förebyggande verksamheter i Sverige som har givit mycket goda resultat. Ett exempel på ett brett och långsiktigt arbete för att förebygga skador är barnsäkerhetsarbetet. I mitten av 1950-talet var olycksfall den i särklass främsta dödsorsaken hos svenska barn. Cirka 400 barn i åldrarna 0-14 dog på grund av olyckor av olika slag; drunkningsolyckor, trafikolyckor, skador av fall etc. 1954 bildades en frivilligorganisation, Samarbetskommittén mot barnolycksfall, som tog initiativ till en undersökning av barnolycksfallen. Denna undersökning visade att 1955 var det totala antalet barnolycksfall i åldrarna 0-14 år i stockholmsområdet 25 000 (det totala antalet barn var 250 000). Var tionde barn råkade således ut för en skada som krävde läkarvård. Samarbetskommittén påbörjade en bred informationskampanj. Till allmänheten gavs information om barn, barnolyckor och riskmoment. Specialdestinerad information gavs till föräldrar, planerare, bostadsbyggare, uppfinnare och företag. Samarbetskommitténs uppgifter togs så småningom över av staten och Barnmiljörådet inrättades, vars uppgifter Barnombudsmannen numera har övertagit. På 40 år har detta arbete lett till att det allmänna riskmedvetandet har höjts, att varudeklarationen "barnsäker" har blivit ett säljargument, att det finns byggnormer som tar sikte på barnsäkerhet och att inköp av säkerhetsprodukter som till exempel flytvästar, cykelhjälmarna med mera hör till sådana säkerhetsåtgärder som de flesta barnfamiljer i dag anser självklara.

Barnsäkerhetsarbetet är således ett exempel på information i kombination med lagstiftning och andra åtgärder som har riktats till hela befolkningen, och därmed sänkt den totala risknivån. Antalet olyckor har minskat kraftigt, ett resultat som sannolikt inte skulle ha uppnåtts om strategin istället hade varit att leta reda på de mest olycksdrabbade grupperna och enbart rikta åtgärder till dem.

13.2.4 Barnhälsovården

Barnhälsovården är ett annat exempel på en generellt förebyggande verksamhet som riktas till alla föräldrar med förskolebarn. Barnavårdscentralerna började byggas upp på trettioalet och när lagen om mödra- och barnhälsovård trädde i kraft 1938 fanns det 20 barnavårdscentraler, 43 stationer och 3 filialer. En kraftig utbyggnad skedde på 40- och 50-talen. Från slutet av 60-talet har barnhälsovården i princip nått alla nyfödda barn i Sverige, vilket är unikt i världen.

Barnhälsovården skall vara likvärdig över hela landet, vilket framhålls i de nationella program som styr barnhälsovården. Det är hälso- och sjukvårdslagen, Hälsovård för mödrar och barn inom primärvården (SoS 1981:4) samt Hälsoundersökningar inom barnhälsovården (SoS 1991:8). Målen finns formulerade och fastställda i Socialstyrelsens allmänna råd 1981:4. Huvudmålet är att "minska dödlighet, sjuklighet och handikapp i barnpopulationen, söka minska skadlig påfrestning för föräldrar och barn" samt "stödja och aktivera föräldrar i deras föräldraskap och härigenom skapa gynnsamma betingelser för en allsidig utveckling för barn". Delmålen är att "genomföra differentierad hälsoövervakning av förskolebarn, minska väsentliga hälsoproblem för barnfamiljen, ge behovsanpassad service, stöd och vård till föräldrar och barn" samt "uppmärksamma och förebygga förhållanden i närmiljö och samhälle som kan hota barns hälsa".

På barnavårdscentralerna vaccineras barn mellan 0 och 7 år, det görs hälsokontroller, hembesök och generella utvecklingsundersökningar. Föräldrar får råd och rekommendationer om barnets skötsel och alla nyblivna föräldrar erbjuds att delta i föräldragrupperverksamhet. Det generella programmet skall kompletteras med individuellt stöd till barn och familjer med särskilda behov.

Barnavårdscentralernas vaccinationsprogram och regelbundna hälsokontroller har bidragit till att många sjukdomar nästan helt har utrotats i Sverige. Enligt Statens Bakteriologiska Laboratoriums årliga sammanställning är 99 % fullständigt vaccinerade mot polio, difteri och stelkramp samt 94 % mot mässling, röda hund och påssjuka. Från internationell synpunkt är det ovanligt med så hög vaccinations-täckning som den svenska. Barnavårdscentralernas 4-årskontroller har varit föremål för vetenskapligt studium. Resultaten visar bland annat att praktiskt taget alla allvarliga handikapp, kroniska sjukdomar och allvarliga utvecklingsavvikelse är kända före fyra år med undantag för vissa synproblem och en del allvarliga känslomässiga och

kommunikativa störningar.⁹ I den utredning om barnhälsovårdens funktion och uppgifter under 90-talet, som har genomförts av Socialstyrelsen, sägs att hälsoövervakningen fungerar i stort sett tillfredsställande ifråga om kroppsliga problem och att "missar" som fördröjer behandling på ett för barnet ödesdigert sätt är ovanliga.

Barnavårdscentralerna är en 30-talsskapelse som fyller en mycket viktig funktion även för 90-talets föräldrar. Att nära 100 % av föräldrarna utnyttjar barnavårdscentralerna visar att föräldrar generellt sett har stort förtroende för dem. Detta bekräftas också av det forskningsprojekt som Barnombudsmannen har bedrivit tillsammans med Institutionen för Samhällsmedicinska vetenskaper i Dalby (Lund). Det är helt enkelt ett svenskt normalbeteende att gå till sin barnavårdscentral för att få barnens hälsa och utveckling uppföljd. Barnavårdscentralerna är också en viktig samhällelig kanal till småbarnsfamiljer. Förändringar på samhällsnivån förs ut och konkretiseras av personal på barnavårdscentralerna. När riksdagen stiftar nya lagar som har betydelse för barn, är det barnavårdscentralernas uppgift att föra ut och förtydliga dessa för föräldrar. När till exempel aga-förbudet genomfördes eller när bilbälteslagen trädde i kraft – två lagar med stor betydelse för barns psykiska och fysiska hälsa – kunde alla föräldrar få denna information vid personliga möten med personal på barnavårdscentralerna.

Barnavårdscentralerna har under sin 50-åriga historia utvecklats och anpassats till nya behov och förutsättningar. Tyngdpunkten i innehållet har till exempel förskjutits från en tydlig inriktning på somatisk ohälsa till psykosociala påfrestningar. Att i princip 100 % av småbarnsföräldrarna går till barnavårdscentralerna måste rimligen bero på att barnavårdscentralerna har något att erbjuda alla föräldrar, även de vars barn utstrålar hälsa och välbefinnande. Den mesta tiden ägnas åt att besvara frågor från föräldrar om vad som är normalt. Det är allt ifrån frågor om födelsemärken till frågor om barnets utveckling. Den största delen av bekymren gäller normala variationer hos barnet, och det är vad föräldrarna vill och behöver höra. Hälsoövervakningen har i det avseendet en viktig trygghetsskapande funktion, som stärker föräldrarna i deras föräldraroll.

⁹ Skydda skyddsnätet. Socialstyrelsen, 1992

Barnvårdscentralen har alltid betytt mest för de barnfamiljer som har bekymmer och livsproblem som färgar av sig på rollen som förälder. Redan från starten var det barn i riskmiljöer som stod i centrum och denna tradition har funnits som en röd tråd. Ensamstående och unga föräldrar med svagt socialt nätverk och liten egen livserfarenhet har kunnat få stöd. Oroliga föräldrar har fått lugnande besked på frågor om barnets sätt att vara. Nedstämda mammor har fått tröst och hjälp med praktiska frågor så att amning och vård av barnet har fungerat. Samtidigt visar Socialstyrelsens utredning om barnhälsovårdens funktion och uppgifter under 90-talet att tidsbrist och brist på metoder och effektiv samverkan lägger hinder i vägen för bra tidiga insatser för grupper med mer sammansatta behov.¹⁰

13.2.5 Skolhälsovården

Skolhälsovården är ett annat inslag i den förebyggande hälsovården för barn och ungdomar. Enligt 14 kap. skollagen (1985:11) är kommunerna skyldiga att tillhandahålla skolhälsovård för elever i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan och det står uttryckligen att skolhälsovården i första hand skall vara förebyggande. Den skall omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser. Vidare har skolhälsovården till uppgift att följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor hos dem (14 kap. 2 §). För skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska.

För elever i sådana fristående skolor som avses i 9 kap. skollagen skall skolan erbjuda skolhälsovård som motsvarar den som ges åt eleverna inom motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet (14 kap. 7a §).

Skolhälsovården är allmänt uppskattad och högt värderad. Enligt en undersökning som Skolverket har gjort, beskrivs skolhälsovården som en oas, som ett ställe dit man går om man behöver prata. Skolhälsovården tycks uppskattas såväl som en garant för elevernas hälsa som en trygghetssymbol i skolan. Det finns höga förväntningar på skolsköterskan, ibland av närmast magisk karaktär. I hög grad tycks skolhälsovården också uppskattas för sina insatser för elever med svårigheter. En väl fungerande skolhälsovård ses därmed som ett sätt för skolan att ge alla elever en likvärdig utbildning. Skolverkets

¹⁰ Se föregående not

utvärdering visar vidare att skolsköterskor satsar en stor del av sina resurser på att finnas till hands för eleverna och att skolsköterskorna för övrigt lägger tyngdpunkten i sitt arbete på individuella kontakter med elever med psykosociala problem, hälsoundervisning och sjukvårdsinsatser.¹¹

Skolhälsovården är dock ojämnt fördelad i landet. 1994 hade en skolläkare ansvar för i genomsnitt 8 400 elever. Men det varierade över landet med mellan 1 500 elever per skolläkare och 47 900. Även skolsköterskornas arbetsvillkor varierade men i mindre omfattning. De hade ansvar för mellan 260 och 2 350 elever. Genomsnittet för skolsköterskor låg 1994 på 730 elever.

13.2.6 Barnsjukvård

Sjukvård för barn och ungdomar med akuta eller kroniska sjukdomar, eller vid olycksfall, ges vid speciella barnmedicinska, barnkirurgiska eller barnpsykiatriska kliniker. Det finns 44 barnmedicinska kliniker i landet, vilket innebär att varje sjukvårdsområde har tillgång till barnmedicinsk vård. Barnkirurgisk klinik finns vid fyra sjukhus och barnpsykiatrisk vid ett 30-tal sjukhus i landet.

Barn vårdas också på vuxenkliniker. Enligt en undersökning vårdades 16 % av barn inlagda på sjukhus på vuxenkliniker 1993.¹² Det främsta skälet till att barn vårdas bland vuxna är att det på orten saknas barnklinik. Ett annat skäl är att barnet behöver sådan specialiserad vård som inte kan ges vid barnklinikerna, till exempel neurokirurgi eller plastikkirurgi. Vid neurokirurgiska kliniker behandlas barn bland annat för shunt-justeringar och för tumörsjukdomar och vid plastikkirurgiska kliniker behandlas till exempel brännskador. I vissa fall vårdas och behandlas barn också vid infektions-, öron-näsa-hals-, ögon- och hudkliniker, även om det finns en barnklinik. Det sker i så fall på grund av stor smittorisk eller behovet av närhet till specialiserade läkare.

¹¹ Ahlin G, Hammarberg L, 1995

¹² NOBAB, 1994

Det är inte alltid möjligt att skapa en barnanpassad omgivning på ett sjukhus, där barn måste vårdas tillsammans med vuxna. Det är heller inte alltid möjligt att inrätta särskilda barnavdelningar. Vissa landsting har dock inrättat särskilda barncentra. På sådana barncentra samlar man barn med olika sjukdomar, och dit får specialisterna komma till barnen istället för att barnen placeras ut på olika specialavdelningar.

Barn på sjukhus har rätt till stöd i sin normalutveckling, det vill säga rätt till såväl skolundervisning som lekterapi. Enligt skollagen har kommunen ansvar för att elever i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan, som på grund av sjukdom eller av liknande skäl under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete, får särskild undervisning på sjukhuset, i elevens hem eller på annan lämplig plats (10 kap. 3 §). För verksamhet som motsvarar förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg, det vill säga lekterapi, ansvarar huvudmannen för sjukvårdsinstitutionen. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör barn på sjukhus ha tillgång till en god pedagogisk verksamhet ledd av specialpedagogiskt utbildad personal och anpassad till det enskilda barnets behov. Varje barn skall få stöd i sin normalutveckling och personalen skall kunna utforma en verksamhet som är meningsfull för samtliga barn. Lekterapilokalerna på sjukhus skall vidare, enligt Socialstyrelsen, vara tillräckligt stora och tillgängliga för barn i rullstolar och sjukhussängar. Lokalerna bör ha förbindelse med en utemiljö som gör det möjligt att leka utomhus för de barn som kan.¹³

Samtliga barn som vårdas på barnklinik har tillgång till lekterapi och därmed också tillgång till bibliotek och skolundervisning. Av de barn som vårdas på vuxenkliniker har 47 % tillgång till lekterapi. Detta framgår av den utvärdering som har gjorts av Nordisk förening för sjuka barns behov (NOBAB). Av utvärderingen framgår vidare att barns rätt till lek inte är något som prioriteras på vuxenkliniker. Några vuxenkliniker har inrett särskilda lekrum för barn, men oftast med leksaker endast för små barn. Material för äldre barn och ungdomar saknas ofta.¹⁴

¹³ Allmänna råd från Socialstyrelsen 1995:2

¹⁴ NOBAB, 1994

13.2.7 Barn som inte är bosatta i Sverige

Det är landstingen som ansvarar för att asylsökande barn får hälso- och sjukvård samt tandvård. För detta får landstingen ersättning av staten. Enligt en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård för asylsökande får landstingen ersättning av staten för all hälso- och sjukvård samt tandvård som ges till asylsökande barn och ungdomar som inte har fyllt 18 år. Med asylsökande avses inte bara barn som har sökt uppehållstillstånd utan också barn som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd, barn som vistas på förläggning även efter det att uppehållstillstånd beviljats samt barn som inte vistas på förläggning, men som har rätt till bistånd under en månad, från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.¹⁵

Däremot lämnar staten inte ersättning för vård som ges till barn som vistas i landet trots att de har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Detta oavsett om de hålls gömda eller vistas på förläggning i avvaktan på att avvisningsbeslutet skall verkställas. Inte heller lämnas ersättning för vård som ges till barn som har sökt uppehållstillstånd och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas i landet medan ansökan prövas. Statens Invandrarverk får dock ersätta kostnader för hälsoundersökningar som görs av smittskyddsskäl för sådana barn.

Socialstyrelsen redovisade i juni 1996 en undersökning av hälso- och sjukvården för asylsökande och flyktingar.¹⁶ Av denna framgår bland annat att den barnhälsovård som erbjuds barn på flyktingförläggningar tillgodoser det behov av kontroller och vaccinationer som Socialstyrelsen har rekommenderat för barn i förskoleåldern. Däremot är det bara några enstaka förläggningar som har ett introduktionsprogram, liknande det svenska BVC-programmet som bygger på intensiv kontakt under barnets första år. Det innebär att barn som flyttar till Sverige efter spädbarnsåret går miste om grundläggande förebyggande insatser som gäller till exempel kost, tandhälsa och olycksfall. Det finns goda skäl, påpekar Socialstyrelsen, att tro att flyktingfamiljer är en särskilt viktig målgrupp för dessa förebyggande program.

Hur omhändertagandet är för skolbarnen framgår inte helt tydligt av Socialstyrelsens undersökning eftersom dessa tas om hand i den ordinarie kommunala skolhälsovården. Men i den enkätundersökning

¹⁵ Regeringsbeslut 5, 1996-06-13

¹⁶ Socialstyrelsens rapport 1996:9

som Socialstyrelsen genomförde uttrycktes oro över brister i detta avseende.

13.2.8 Skadliga sedvänjor

Enligt svensk lagstiftning är könsstypning av flickor förbjuden och straffbar. I lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor stadgas att ett sådant ingrepp inte får utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet. Den som bryter mot detta döms till fängelse i högst två år eller, om omständigheterna är mildrande, till böter. Lagen gäller alla typer av könsstypning, det vill säga även ingrepp av mindre omfattning. Försök liksom medverkan till könsstypning är likaledes straffbelagt. Likaså kan den, som bor i Sverige och medverkar till att könsstypning utförs i ett annat land, dömas i svensk domstol om ingreppet är straffbart i det land där det utförs.

I förarbetena till lagen betonas att könsstypning är oförenlig med vår syn på individens och kvinnors rätt att bestämma över sig själv och sin kropp. I propositionen anfördes att "kampen mot bruket att omskära kvinnor förs alltså både av det skälet att det utgör en inhuman kroppskränkning av individerna och att det utgör ett utslag av förnekande av kvinnors rätt och möjlighet att vara självständiga.¹⁷ Kvinnovåldskommissionen har föreslagit att lagens rubrik ändras till "lag med förbud mot könsstypning av kvinnor" samt att ordet "omskärelse" i 1 § byts ut mot "könsstypning". Kommissionen föreslår vidare att böter bör utmönstras ur straffskalan eftersom man svårigen kan tänka sig att omständigheterna skulle kunna vara mildrande vid ett ingrepp som innebär att en kvinnas kön stympas. Vidare föreslås att straffet för normalbrottet bör vara fängelse i högst fyra år samt att kriterierna för bedömningen av huruvida brottet skall anses som grovt ändras. Straffminimum för det grova brottet föreslås vara fängelse i två år. Kvinnovåldskommissionens förslag innebär alltså en skärpning av straffet såväl för normalbrottet som för det grova brottet. Någon ändring i sak vad avser kriminaliseringens räckvidd föreslås inte.¹⁸

¹⁷ Prop. 1981/82:172

¹⁸ SOU 1995:60

Den anmälningsskyldighet för bl.a. myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten som finns till skydd för den underårige är tillämplig på uppgifter om befarad eller utförd könsstympning (71 § socialtjänstlagen). Sådana uppgifter kan lämnas mellan myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten utan hinder av att det saknas den enskildes samtycke (14 kap. 2 § sekretesslagen). En vårdnadshavare som motsätter sig att myndigheterna får vetskap om en könsstympning kan således inte förhindra att uppgifterna om detta lämnas mellan olika myndigheter.

Benämningen "kvinnlig könsstympning" är numera ett internationellt vedertaget begrepp. Från att tidigare ha benämnts "kvinnlig omskärelse" beskriver den nya termen vad ingreppet verkligen innebär. Könsstympning av flickor förekommer på många håll i världen. Dock är sedvänjan mest vanlig i Afrika, där den praktiseras i cirka 28 länder. I Somalia är i stort sett alla flickor könsstympade och i Sudan, Eritrea och Etiopien är siffran 90 %. Könsstympning är en tusenårig tradition. Ingen vet riktigt var och varför den har uppkommit. Helt klart är att det inte finns något stöd för kvinnlig könsstympning i Koranen, Bibeln eller några andra religiösa skrifter. Det är däremot inte ovanligt att könsstympning av flickor motiveras med religiösa skäl. Traditionen är mycket djupt rotad hos de folk som praktiserar den.

Det är inte förbjudet att omskära pojkar och omskärelsen kan sålunda genomföras på sjukhus. Landstingen har dock ingen skyldighet att tillhandahålla sådana tjänster. Det ligger på varje sjukvårdshuvudman att avgöra huruvida sådana ingrepp skall göras inom sjukvården. Även för läkarna är det frivilligt att utföra operationen. Om omskärelse genomförs måste den uppfylla hälso- och sjukvårdslagens krav på "god" hälso- och sjukvård. Däremot omfattas inte omskärelse av pojkar av sjukförsäkringen. Det har framförts synpunkter på att svensk hälso- och sjukvård inte skall stå till tjänst med sådana ingrepp som rituell omskärelse av pojkar. Socialstyrelsen har i ett svar till Rädda Barnen slagit fast att detta är en politisk, inte en medicinsk, fråga.

13.3 Våra överväganden

Barnavårdscentralerna – en omistlig samhällsinstitution

Svenska barn är bland de friskaste i världen. Detta måste rimligen tolkas så att den väg vi har valt, med förebyggande hälsovård till-

gänglig för alla barn och ungdomar, har varit framgångsrik. Utan tvekan har det generella förebyggande arbetet i hög grad bidragit till svenska barns allmänt sett goda hälsa. Därför anser vi det vara av synnerlig vikt att slå vakt om de resurser och den barnkompetens som finns på barnvårdscentralerna.

Hitills har också barnvårdscentralernas resurser bevarats, trots de mycket omfattande nedskärningar som har gjorts inom svensk hälso- och sjukvård under 1990-talet. Verksamheten fortgår med i stort sett oförändrade personalresurser och i vissa avseenden, till exempel i fråga om föräldragrupsverksamhet och skolförberedande undersökningar, har en positiv utveckling skett.¹⁹

Vi känner dock en oro för vad de snabba omstruktureringarna av hälso- och sjukvården på sikt kan komma att få för konsekvenser för det förebyggande barnhälsoarbetet. Vi vill betona vikten av att barnkompetensen bibehålls, oavsett organisationsform eller vilka system för finansiering som införs.

Förklaringen till att 1940-talets föräldrar hade samma stora förtroende för barnvårdscentralerna som 1990-talets ligger sannolikt i de grundläggande principer som styr verksamheten och det finns därför skäl att påminna om dessa. Enligt propositionen (1937) som låg till grund för lagen om mödra- och barnhälsovård slogs det fast att barnvårdscentralernas verksamhet skulle bygga på följande grundprinciper: Verksamheten skulle baseras på sjuksköterska/barnmorska, den skulle vara skild från medicinsk vård, följa nationella program (det vill säga vara likvärdig över hela landet), vara kostnadsfri, bygga på samverkan mellan föräldrar och professionella och det skulle vara frivilligt för föräldrar att utnyttja barnvårdscentralerna. Syftet med verksamheten var att skapa jämlikhet på hälsans område och för att nå detta krävdes att verksamheten riktades till alla föräldrar.

Att erbjudande om barnhälsovård riktas till alla, och inte bara till svaga familjer med problem, har störst betydelse för föräldrar som har svårigheter av olika slag. Att vara vanlig har alltid störst betydelse för människor som i andra sammanhang faller utanför det vanliga. Människor med ekonomiska, sociala, psykiska eller psykosomatiska problem erbjuds hjälp och stöd av olika samhällsinstitutioner, socialbyrån, psykiatriska kliniken eller vårdcentralen, men att gå dit är inte vanligt därför att man där definitionsmässigt är en person med problem. Till barnvårdscentralerna går föräldrar enbart och allena för att de är föräldrar och detta skäl delas av alla. Tack vare

¹⁹ Barnhälsovårdsutredning, Socialstyrelsen, 1993
Barnombudsmannen, Projekt BAMSE, 1993

barnvårdscentralernas symboliska funktion, som handlar om att vara vanlig, kan de starka och lyckade föräldrarna identitetsmässigt lyfta dem som är svaga. Det är inte orimligt att anta att det skapar en viss känsla av jämlikhet, en slags existentiell föräldragemenskap.²⁰

Vi måste därför värna om att barnvårdscentralen bibehålls som en arena för alla föräldrar. Det har under den senaste tiden förekommit inlägg i den offentliga debatten om att av ekonomiska skäl reducera barnvårdscentralen till en institution som enbart riktas till svaga eller så kallade riskfamiljer. Skulle så bli fallet skulle barnvårdscentralernas symboliska funktion försvagas och därmed finns det stor risk att de som mest behöver stöd i sin föräldraroll inte längre skulle gå till barnvårdscentralen. På sikt skulle detta kunna innebära slutet för denna omistliga samhällsinstitution.

Vi anser det vara viktigt att varje förändring av verksamhetens innehåll och struktur och varje avsteg från de grundläggande principer som har styrt verksamheten sedan 1930-talet noga analyseras så att inte barnvårdscentralerna förlorar sin attraktionskraft för de svaga familjerna. Det är mot denna bakgrund som vi känner oro för de omstruktureringar som pågår inom barnhälsovården. Att successivt integrera barnvårdscentralerna i övrig hälso- och sjukvård kan vara motiverat av kostnads- eller effektivitetsskäl. Men det innebär samtidigt en försvagning av barnperspektivet och ett avsteg från den grundläggande principen om att verksamheten skall vara skild från övrig medicinsk vård.

Skolhälsovården – en del av elevvården

Inte heller skolhälsovården har – om man ser på landet som helhet – drabbats av särskilt stora nedskärningar.²¹ Men det är mycket stora variationer mellan olika delar av landet. Den stora variationen mellan kommuner kan inte anses ligga i linje med Barnkonventionens bestämmelser och anda. Att en skolläkare ansvarar för allt mellan 1 500 och 47 900 elever och en skolsköterska mellan 260 och 2 350 elever kan inte anses vara en över landet likvärdig skolhälsovård. Även kostnadsmässigt är skillnaderna stora. Vissa kommuner avsätter 250 kronor per elev och år, medan andra satsar 1 000 kronor.²² I kommuner med många elever per skolsköterske- och skolläkartjänst

²⁰ Resonemanget om barnvårdscentralernas symboliska funktion har utvecklats av leg psykolog Inga Gustafsson vid PBU:s Konsultverksamhet för mödra- och barnhälsovården i Stockholms läns landsting

²¹ Ahlin G, Hammarberg L, 1995

²² Blunda inte för mobbning. Barnombudsmannen, 1997

kommer verksamheten sannolikt att domineras av de i skollagen angivna obligatoriska uppgifterna, det vill säga hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser. Däremot blir det svårare att uppfylla de mer övergripande formuleringarna, till exempel att "följa elevernas utveckling" eller att "verka för sunda levnadsvanor".

Det pågår f.n en översyn av skolhälsovården som skall vara färdig vid utgången av 1997. Barnombudsmannen har i sin rapport om mobbning bl.a. föreslagit att skollagen skall kompletteras med nationella mål och en rikstäckande basnivå för skolhälso- och elevvård, motsvarande sådana nationella mål som finns för barnhälsovården. Mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen i artikel 2 och bestämmelserna i artikel 24 anser vi att detta bör genomföras. Vi föreslår därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att utarbeta sådana riktlinjer.

Trycket på skolsköterskorna har ökat. 1996 hade skolsköterskan hand om i genomsnitt 100 fler elever per heltidssköterska än 1994.²³ Till detta kommer att skolsköterskan under de senaste åren får ta hand om allt fler och allt tyngre sociala problem. En enkätundersökning visar att nära hälften av skolsköterskorna anser att de inte kan ge eleverna den vård de behöver, bland annat på grund av att de har besök av flera elever än tidigare.²⁴ En förklaring till detta är att skolkurators- och skolpsykologtjänsterna har dragits in i många skolor. Istället har dessa funktioner centraliserats. Skolkuratoren och skolpsykologen är då inte närvarande i det vardagliga arbetet i skolan, utan dessa tjänster kan istället köpas in vid behov. Det har på många håll inneburit att skolsköterskan har fått ta över en del av de uppgifter som skolkurator och skolpsykolog tidigare skötte. Elevvården har med andra ord försvagats i många skolor. Samtidigt visar Skolverkets utvärderingar att kostnaderna för elevvården har ökat.²⁵ Vi anser att denna något paradoxala utveckling – att kostnaderna ökar samtidigt som elevvården totalt sett försvagas genom att skolkuratorerna och skolpsykologerna inte längre finns tillgängliga i skolans vardag i det förebyggande psykosociala arbetet – varken kan anses ligga i linje med Barnkonventionens artikel 3 om barnets bästa eller artikel 4 som stadgar att staterna skall använda "det yttersta av sina tillgängliga resurser".

Barnkonventionens hälsobegrepp innefattar såväl fysiskt som psykiskt och socialt välbefinnande. Med denna utgångspunkt anser vi

²³ Se föregående not

²⁴ Rapport från Vårdförbundet SHSTF och Lärarförbundet som bygger på en TEMO-enkät till 300 skolsköterskor, 1994

²⁵ Skolverkets rapport nr 100

att det för elevernas hälsovård måste finnas annan kompetens än den rent medicinska i skolorna. Skolpsykologen och kuratorn har kompetens i gruppdynamik, kunskap om barn och ungas behov samtidigt som de känner skolans struktur och förutsättningar. Det är därför viktigt att de finns i skolorna och är en del av skolans vardagsarbete samtidigt som deras kompetens gör dem särskilt lämpade att också fungera som handledare för lärare, skolsköterskor och övrig skolpersonal i hur man bemöter elever och hanterar konflikter i grupp. Vi vill i detta sammanhang lyfta fram och instämma i de uttalanden som Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) har gjort. Eftersom en fortsatt ökning av psykosociala och psykosomatiska problem hos barn och ungdomar kan befaras framöver finns det "skäl att värna resurserna inom den förebyggande barn- och skolhälsovården, särskilt i socialt mindre gynnade områden".²⁶

Ungdomsmottagningar

Vi vill i detta sammanhang peka på de cirka 200 ungdomsmottagningar som finns runt om i landet och som utgör ett viktigt komplement till skolhälsovården. Ungdomsmottagningarna är exempel på en verksamhet som har vuxit fram ur ungdomars egna behov. Den första ungdomsmottagningen startade 1970 och under hela sjuttio- och åttiotalet byggdes verksamheten ut. Verksamheten var till en början i huvudsak inriktad på att förebygga aborter hos tonårsflickor.

Ungdomsmottagningarna drivs med ett barn- och ungdomsperspektiv. Verksamheten utgör samtidigt ett gott exempel på hur samarbete mellan olika professioner och samarbete mellan olika huvudmän kan fungera utan större komplikationer. På ungdomsmottagningarna finns både medicinsk och psykosocial kompetens och de flesta drivs i samarbete mellan kommun och landsting.

Målet är i dag att främja hälsa (till skillnad från att förebygga ohälsa), vilket innebär att ungdomars egna resurser och kompetens ges stöd. De flesta ungdomar söker sig till ungdomsmottagningen för att få preventivmedel eller av medicinska skäl. Många ungdomar uppger medicinska skäl för att införa sig själva ha en legitim anledning

²⁶ SOU 1996:163

att komma till ungdomsmottagningen. När de sedan är där, visar det sig att de har helt andra behov.

Ungdomsmottagningarna är unika i det avseendet att de startades av eldsjälar och har också fortsatt att drivas av människor med ett starkt engagemang för ungdomar. Verksamheten ligger utanför det etablerade eftersom den inte sorterar vare sig under hälso- och sjukvården eller socialtjänsten utan ligger mellan de båda huvudmännen. Många ungdomsmottagningar drivs också i projektförm. Detta gör ansvarsfrågan osäker. Socialstyrelsens utredning om mödrahälsovården har föreslagit att ungdomsmottagningarna organisatoriskt bör knytas till någon redan befintlig verksamhet för administrativ och medicinsk ledningsfunktion och att det naturliga är att mottagningarna knyts till mödrahälsovården eller kvinno- sjukvården. Utredningen föreslår vidare att ungdomsmottagningarnas roll i den samlade hälso- och sjukvården bör utredas närmare²⁷. Vi anser, i likhet med Socialstyrelsens utredning, att det är viktigt att ungdomsmottagningarnas förebyggande verksamhet utreds innan huvudmannaskapsförändringar genomförs. Vi föreslår därför att regeringen gör en översyn av ungdomsmottagningarnas verksamhet.

Dramatisk ökning av allergier

Svenska barns hälsa är, som nämnts, generellt sett god. Men vi är mycket oroade över den dramatiska ökningen av allergier hos barn och ungdomar. Nästan hälften av tonåringarna och de unga vuxna lider av allergier eller annan överkänslighet. På tjugo år har antalet rapporterade allergisjukdomar hos svenska skolbarn fördubblats. Drygt 10 procent av 14-åringarna rapporterar att de har eller har haft astma. Astma är numera den vanligaste kroniska sjukdomen hos barn och ungdomar. Skillnaderna mellan Sverige och länder i mellan- och södra Europa är stor. Skolbarn i Estland och Polen har t.ex. bara en tredjedel så mycket allergibesvär som svenska barn.

Orsakerna till astma är många och komplexa, men man vet att inomhusmiljön spelar en större roll för astma än utomhusmiljön, både för uppkomsten av astma och för att utlösa sådana besvär. En stor andel av de barn som har fått allergi, astma eller astmaliknande besvär före fyra års ålder bor och vistas i byggnader med fuktskador. 60

²⁷ Socialstyrelsens rapport 1996:7

procent av skol- och daghemsbyggnader har visat sig ha fuktiga konstruktioner. I 55 % av daghemmen och i 35 % av skolorna finns det mögelproblem.

Under 1970-talet tätades husen och ventilationen minskades för att hushålla med energin. Resultatet blev en försämrad luftkvalitet. Ibland har problemen varit så allvarliga att man talar om "sjuka hus". Dålig luftkvalitet inomhus, fukt- och mögelskadade hus anges som en av orsakerna till det ökande antalet allergier.

Den viktigaste åtgärden för att komma tillrätta med problemen är att förbättra ventilationen, varför riksdagen med stor politisk enighet beslutade om att införa regler om obligatorisk ventilationskontroll, som trädde i kraft den 1 januari 1992. Byggnadens ägare ansvarar för kontrollen som skall utföras av en sakkunnig (med riks- eller lokalbehörighet). Tillsynsansvaret för kontrollen åvilar kommunerna. Första kontrollen skulle göras före utgången av 1993 och de byggnader som skulle prioriteras var skolor, daghem, fritidshem och vissa vårdlokaler, dvs. i de flesta fall kommunernas egna byggnader. Efter första kontrollen skulle nya kontroller göras med två års intervall.²⁸

Enkätundersökningar som Boverket har låtit genomföra visar stora brister i omfattningen av kontrollerna. Mellan 25 och 30 % av samtliga skolor och daghem hade 1996 ännu inte besiktigats eller åtgärdats, två år efter det att den första kontrollen skulle ha gjorts. Av de kontroller som har gjorts visade det sig att endast 51 procent av daghemmen och 43 procent av skolorna var godkända.²⁹

Det kan inte accepteras att barn riskerar att bli sjuka av att vistas i offentliga lokaler som skolor, daghem och fritidshem. Det står i strid med Barnkonventionens artikel 24 som ålägger myndigheter att "till fullo" sträva efter att förverkliga barnets rätt till "bästa uppnåeliga hälsa". Det ligger något paradoxalt i att samhället å ena sidan har byggt upp en omfattande hälso- och sjukvård för barn samtidigt som allt fler barn blir sjuka av att vistas i offentliga lokaler. Sett i ett ekonomiskt perspektiv måste det dessutom sägas vara ett slöseri med resurser.

Den lagstiftning som reglerar obligatorisk ventilationskontroll måste efterlevas i alla delar av landet. Regeringen har tillsatt en

²⁸ Boverket, Allmänna råd 1995:4

²⁹ Barnombudsmannens rapport 1997

särskild utredare (dir. 1996:39) som bl.a. skall göra en översyn av den obligatoriska funktionskontrollen av ventilationssystem och bedöma det fortsatta behovet av statligt ekonomiskt stöd för att avhjälpa fukt- och mögelskador i småhus. Vi vill understryka vikten av att regeringen prioriterar denna fråga så att samtliga landets skolor, daghem och fritidshem för det första kontrolleras i detta avseende och för det andra snabbt åtgärdas om kontrollen visar att det finns brister.

Hälso- och sjukvårdens tillgänglighet för barn

Huvuddelen av den offentliga hälso- och sjukvården samt tandvården för barn och ungdomar är avgiftsfri. För barnhälsovård, skolhälsovård och tandvård erläggs ingen patientavgift. Eftersom avgiften för vård på sjukhus är inkomstprövad betalar barn och ungdomar under 18 år normalt inte heller för sådan vård.

För övrig sjukvård; akutvård, besök hos husläkare eller specialistläkare erläggs en patientavgift. Hur hög patientavgiften är bestäms av sjukvårdshuvudmannen, vilket innebär att det varierar mellan landstingen. För närvarande varierar patientavgiften mellan 0 och cirka 200 kronor (ett landsting har infört fri läkar- och sjukvård för barn och ungdomar under 18 år). Men för att kostnaderna inte skall bli alltför betungande finns ett högkostnadsskydd som innebär att man inte behöver betala mer än 900 kronor per tolvårsperiod för läkarvård och sjukvårdande behandling. Alla barn under 18 år i samma familj, som tillsammans har uppnått högkostnadsgränsen, har rätt till var sitt frikort, vilket innebär att en familj med barn inte behöver betala mer än 900 kronor per år för barnens läkarvård och behandling. Det finns ett liknande högkostnadsskydd för läkemedel och gränsen för det ligger på 1 300 kronor. Kostnaden för en barnfamiljs läkarvård och medicin kan därmed inte överstiga 2 200 kronor per tolvårsperiod. Om en familj anser att avgifterna för läkarvård och medicin är alltför betungande att betala vid ett tillfälle finns möjlighet till avbetalning.

Vi anser att Barnkonventionens stadgande i artikel 24 om att staten skall "säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård" därigenom är uppfyllt och att hälso- och sjukvård samt tandvård är tillgänglig för alla barn och ungdomar i Sverige. Trots detta framförs nu uppgifter om att vissa barnfamiljer har svårt att betala patientavgiften för akut- och läkarvård, annan sjukvårdande behandling samt läkemedel och att de därför undviker läkarbesök som vore motiverade. Det är oroande signaler. Vissa avgiftshöjningar har

genomförts, samtidigt som det föreligger en situation med arbetslöshet och allt sämre ekonomi för vissa barnfamiljer. Därför kan patientavgiften tillsammans med andra utgifter som följer av att ett barn blir sjukt upplevas som en belastning. Det ska nämnas att det inom Landstingsförbundet pågår en utredning om patientavgifter. Vi anser att det är angeläget att regeringen följer utvecklingen på detta område, så att berörda organ kan reagera om det visar sig att barn i praktiken inte får den sjukvård de behöver.

Barn på sjukhus

När det gäller barn på sjukhus vill vi lyfta fram *Nordisk standard för omsorg om barn och unga på sjukhus*, en standard som utarbetats med utgångspunkt från Barnkonventionen av NOBAB (Nordisk förening för sjuka barns behov). Denna standard finns tillgänglig på samtliga nordiska språk och är avsedd att användas som ett redskap för att värna om barnets rättigheter och en god utvecklingsmiljö när det vårdas på sjukhus. För att utröna i vilken utsträckning denna standard används på de svenska sjukhusen genomförde NOBAB en undersökning 1994. Av denna framgår att den utarbetade standarden är relativt väl känd på de svenska sjukhusen. Av de tillfrågade barnklinikerna har 86 % svarat att de känner till Nordisk standard för omsorg om barn och unga på sjukhus. Motsvarande siffra för vuxenklinikerna var 42 %. Det framgår vidare bland annat att svensk sjukvård för barn generellt sett uppfyller den standard som har utarbetats. Barn läggs inte in på sjukhus i onödan, utan endast då det är oundgängligen nödvändigt. Föräldrar har alltid möjlighet på alla sjukhus i Sverige att vara hos sitt sjuka barn dygnet runt. I de få fall detta inte är möjligt, är det de medicinska skälen som avgör. Det finns dock alltid tillgång till anhörigrum i närheten i sådana fall. Möjligheterna att få information, liksom möjligheterna till medbestämmande, uppges också vara god. Däremot skiljer sig barnklinikerna av naturliga skäl från vuxenklinikerna i fråga om möjligheter att ge barnen en anpassad omgivning, lekterapi och övrigt stöd i normalutvecklingen.

En allmän uppfattning är, enligt undersökningen, att antalet barn på vuxenkliniker ökar. Vi vill starkt betona vikten av att landstingen "till det yttersta av tillgängliga resurser" strävar efter att barn vårdas på barnkliniker med särskilt utbildad personal.

Barn som inte är bosatta i Sverige

Enligt överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. får landstingen ersättning av staten för all hälso- och sjukvård som ges till asylsökande barn och ungdomar som inte har fyllt 18 år och därmed är dessa jämställda med barn som är bosatta i landet. Vi vill framhålla vikten av att även barn som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, men som inte kan återvända till sitt hemland på grund av att verkställighet av beslutet inte är möjlig att genomföra, garanteras rätt till hälso- och sjukvård.

Mot bakgrund av Socialstyrelsens redovisning föreslår vi att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att särskilt undersöka det medicinska omhändertagandet för asylsökande skolbarn.

Vi vill vidare kraftigt understryka vikten av att sjukvårdsenheter arbetar uppsökande och aktivt för att identifiera flyktningbarn som har haft traumatiska upplevelser i hemlandet. Socialstyrelsen har i två tidigare utredningar påtalat behovet av att dessa barn erbjuds stöd och i vissa fall barnpsykiatrisk behandling så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige.

Vi vill också understryka betydelsen av att samtliga sjukvårdsenheter inom flyktingsmottagandet utvecklar samarbetet med sociala myndigheter. Sådant regelbundet samarbete pågår på vissa håll i landet. Enligt Socialstyrelsens undersökning hade samtliga sjukvårdsenheter under det senaste året handlagt ärenden om barn som far illa i sina familjer, ofta med misstanke om misshandel. Åtskilliga enheter har följt upp dessa familjer, men utan något samarbete med sociala myndigheter och istället enbart förlitat sig på förläggnings egna resurser. Detta är formellt felaktigt eftersom anmälningsplikten till socialtjänsten också gäller sjukvårdspersonal på flyktningförläggningar.

Barn i familjer, som håller sig gömda så att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas, får av naturliga skäl inte kontakt med sjukvårdsenheterna vid flyktingförläggningarna. Inte heller omfattas de av överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet, vilket innebär att den vård som ges till sådana barn inte ersätts av staten. De "gömda" barnen är följaktligen endast berättigade till akut sjukvård enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen. Vi tog upp frågan om de "gömda" barnens rätt till sjukvård i delrapporten Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115) där vi föreslog att de svenska bestämmelserna bör ändras så att gömda barn får samma rätt till hälso- och sjukvård som svenska barn. Om sedan föräldrarna eller barnen inte anser sig kunna utnyttja denna rätt, är detta ett svårlöst problem, även om Barnkonventionens formella krav är tillgodosedda. Vi utvecklade resonemanget på följande sätt:

Detta är emellertid en svår fråga att finna en acceptabel lösning på. Även om bestämmelserna ändras så att staten garanterar även de gömda barnens hälso- och sjukvård, skulle en sådan ändring vara tämligen verkningslös eftersom de och deras föräldrar knappast vågar ta kontakt med sjukvården på grund av risken att det i så fall röjs var de finns. Hälso- och sjukvårdens personal är visserligen enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) bundna av sekretess beträffande enskilda hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Till personliga uppgifter hör bl.a. adressuppgifter. Det finns dock flera undantag som bryter sekretessen. Om utlänningsbeslut t.ex. i en ny ansökan åberopar ett intyg om sin eller barnets psykiska eller fysiska hälsa, är sjukvårdsmyndigheten skyldig att på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse i ärendet, såsom patientjournalen. Vidare sägs i 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut till en myndighet om uppgiften behövs för delgivning. Om polisen behöver en adressuppgift för delgivning av ett avvisningsbeslut, är man alltså inom hälso- och sjukvården skyldig att lämna polisen den uppgiften.

Skadliga sedvänjor

Könsstympning av flickor är förbjuden och straffbar och det gäller alla typer av könsstympning liksom försök till könsstympning. Den som bor i Sverige och medverkar till att könsstympning utförs i ett annat land kan dömas i svensk domstol om ingreppet är straffbart i det land där ingreppet utförs. Om ingreppet däremot inte är straffbart i

det land där det har utförts kan ansvar inte utdömas i Sverige. Vi anser därför att lagstiftningen bör skärpas på denna punkt. Könsstymning är ett så allvarligt brott att det bör undantas från principen om dubbel straffbarhet, 2 kap. 2 § BrB.

Vi anser också att förebyggande insatser bör intensifieras. Trots den i socialtjänstlagen fastslagna anmälningsplikten har mycket få fall av könsstymning anmälts till socialnämnden. Orsaken till detta kan i många fall vara brist på kunskap. Det är därför viktigt att alla som arbetar med barn får information och kunskap om kvinnlig könsstymning då detta är en företeelse som förekommer i vårt samhälle och som vi inte kan blunda för. I Sverige bor drygt 4 000 flickor som ursprungligen kommer från Somalia eller Etiopien, varav 1 500 är under 7 år. Dessa flickor är barn i riskzonen.

Sedan ett par år tillbaka genomför Socialstyrelsen ett arbete mot kvinnlig könsstymning, i vilket förebyggande insatser alltmer har kommit att uppmärksammas. Detta för att hindra att de flickor som befinner sig i riskzonen blir könsstympade. Projektet som drivs i samarbete med Invandrarförvaltningen i Göteborg arbetar dels med att ge information och utbildning åt yrkesgrupper som kommer i kontakt med könsstympade kvinnor eller flickor, dels med att ge de aktuella folkgrupperna relevant och saklig information om könsstymning och dess negativa konsekvenser för kvinnan. De erfarenheter som hittills har dragits av projektet är att det går att förändra attityder till könsstymning även om det tar tid. Vi ser det som mycket angeläget att projekt liknande det i Göteborg utvecklas även på andra håll i landet där det finns stora invandrargrupper från länder där könsstymning av kvinnor är vanligt förekommande.