



RiR 2024:5

Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen

– höga ambitioner men otillräckligt genomförande

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:5

ISBN 978-91-7086-683-8

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Anna Kern

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-03-12
Diarienummer: 2022/0224
RiR 2024:5

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen

– höga ambitioner men otillräckligt genomförande

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Barnombudsmannen, Skolinspektionen och Skolverket samt slutsatser som avser Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Vanessa Liu har varit föredragande. Revisorn Karin Gavelin och enhetschefen Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claudia Gardberg Morner

Vanessa Liu

För kännedom

Regeringskansliet; Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet
Barnombudsmannen, Skolinspektionen, Skolverket, Specialpedagogiska
skolmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	16
2 Barnkonventionen i Sverige	18
2.1 Barnkonventionen fastställer mänskliga rättigheter för barn	18
2.2 Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 och gav den ställning som svensk lag 2020	19
2.3 Barnrättspolitiken är ett eget politikområde och en sektorsövergripande fråga	22
2.4 Olika aktörers arbete utifrån barnkonventionen	23
3 Regeringens styrning och uppföljning	26
3.1 Regeringen har inte konkretiserat vad olika aktörer ska bidra med för att förbättra barnkonventionens genomslag	27
3.2 Styrningen av Barnombudsmannen har inte varit helt anpassad till deras utökade självständighet	29
3.3 Regeringen har inte anpassat sin styrning av skolmyndigheternas barnrättsarbete	32
3.4 Det finns rutiner för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i beslut och lagstiftning, men också vissa brister	35
3.5 Det finns risker kopplade till barns möjligheter att utkräva sina rättigheter på skolområdet	39
3.6 Kvarstående problem med kunskap och tillämpning	40
4 Barnombudsmannen	44
4.1 Så arbetar Barnombudsmannen med att driva på och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen	45
4.2 Barnombudsmannens slutsatser och förslag är otillräckligt underbyggda i flera rapporter	46
4.3 Insamlingen av rättspraxis har varit systematisk – men med risk för bristande ändamålsenlighet	48
4.4 Uppgiften att sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor genomförs inte idag	52
5 Skolmyndigheterna	54
5.1 SPSM	56
5.2 Skolverket	59
5.3 Skolinspektionen	63
5.4 Orsaker till och konsekvenser av skolmyndigheternas olika förhållningssätt och tillämpning	69

6	Slutsatser och rekommendationer	74
6.1	Barnombudsmannens insatser för att följa upp barnkonventionen behöver bli mer effektiva	74
6.2	Skolmyndigheterna tillämpar ett barnrättsperspektiv på olika sätt och i olika utsträckning	76
6.3	Regeringens styrning för att främja genomförandet av barnkonventionen har inte varit tillräckligt effektiv	79
6.4	Rekommendationer	83
	Referenslista	85
Bilaga 1	Urval av underlag och lagändringar inom skolområdet för dokumentstudie	97
Bilaga 2	Urval av områden för granskning av skolmyndigheternas barnrättsarbete	98
Bilaga 3	Genomförda möten och intervjuer	100

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 4. Skolmyndigheternas tillämpning av ett barnrättsperspektiv i sina verksamheter

Sammanfattning

FN:s konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen) har varit gällande i Sverige i över 30 år och har varit svensk lag sedan 2020. Trots det har det länge funnits utmaningar med att omsätta barnkonventionen till praktik. Riksrevisionen har därför granskat statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen, med särskilt fokus på skolområdet. Granskningen har omfattat regeringen, Barnombudsmannen och tre skolmyndigheter: Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Skolverket och Skolinspektionen.

Den övergripande slutsatsen är att statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen inte har varit tillräckligt effektiva.

Regeringens styrning har inte varit tillräckligt effektiv

Riksdag och regering har uttryckt tydliga ambitioner för att det barnrättsbaserade synsättet ska få bättre genomslag – men regeringen har inte konkretiserat ambitionerna i sin styrning av myndigheter eller gentemot kommuner och regioner. Följden är att det blir otydligt för myndigheter och andra aktörer vad regeringen vill uppnå och vad aktörerna förväntas förändra, vilket i sin tur medför en risk för att deras barnrättsarbete nedprioriteras. Detta syns i granskningen i att skolmyndigheterna tillämpar ett barnrättsperspektiv i olika utsträckning och att delar av utvecklingsarbetet på Skolverket har stannat av. Granskningen visar också att det finns brister i barnrättsperspektivet i underlag till vissa lagförslag på skolområdet. Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver bli tydligare och mer samordnad i sin styrning för att barnkonventionen ska få bättre genomslag i praktiken.

Barnombudsmannen behöver förbättra sina insatser för att driva på och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen

Granskningen visar att det finns brister i Barnombudsmannens rapporter och att arbetet med rättspraxis behöver utvecklas. Flera av Barnombudsmannens rapporter till regeringen innehåller slutsatser som är svåra att härleda och förslag som är otillräckligt motiverade. Riksrevisionen bedömer att rapporterna därför inte blir ett användbart underlag för att driva på genomförandet av barnkonventionen.

Barnombudsmannen samlar in rättspraxis om barnkonventionen i en databas i syfte att följa och analysera rättsutvecklingen. Men de avgränsningar som gjorts i detta arbete medför en risk för att databasen endast ger en begränsad bild av rättsutvecklingen, och otillräcklig vägledning för aktörer som söker stöd i tillämpningen av barnkonventionen. Det går därför att ifrågasätta om avgränsningarna är ändamålsenliga och om databasen som arbetsform är effektiv.

Barnombudsmannen har inte genomfört sin lagenliga uppgift om att sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor sedan 2021. Regeringen behöver förtydliga behovet av statistiken och se över ansvaret för genomförandet.

Skolmyndigheterna tillämpar ett barnrättsperspektiv på olika sätt och i olika utsträckning

Granskningen visar att skolmyndigheterna tillämpar barnrättsperspektivet i olika utsträckning i sina verksamheter. Detta trots att de på flera sätt verkar för samma ändamål och målgrupper. Möjliga förklaringar till skillnaderna handlar bland annat om att det råder delade meningar kring barnkonventionens mervärde i förhållande till skollagstiftningen, att konkurrerande arbetsuppgifter begränsar barnrättsarbetet och att skolmyndigheternas uppdrag skiljer sig åt. Riksrevisionen bedömer att SPSM tillämpar ett barnrättsperspektiv jämförelsevis systematiskt, medan Skolverket och Skolinspektionen bör stärka barnrättsperspektivet i sina processer och beslut.

Rekommendationer

Till regeringen

- Säkerställ en tydlig och samordnad styrning och uppföljning av genomförandet av barnkonventionen, i syfte att främja ett fortlöpande barnrättsarbete bland prioriterade aktörer och verksamheter.
- Vidta åtgärder för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i lagstiftningsprocessen, till exempel genom att inkludera tydligare instruktioner om att och hur barnrättsperspektivet ska beaktas och redovisas i utredningar och propositioner.
- Följ upp om Barnombudsmannens arbete med att samla rättspraxis i en databas är ändamålsenligt i förhållande till syftet.
- Förtydliga behovet av sammanställd statistik över barn och ungas levnadsvillkor, och se över hur ansvaret för uppgiften bör fördelas.

Till Barnombudsmannen

- Stärk den analytiska kvaliteten i arbetet med att bevaka efterlevnaden av barnkonventionen, i syfte att förstärka de rapporter och förslag som lämnas till regeringen.
- Analysera om de nuvarande formerna för arbetet med att samla in rättspraxis i en databas är ändamålsenliga i förhållande till syftet.

Till Skolverket och Skolinspektionen

- Vidta åtgärder för att stärka och synliggöra barnrättsperspektivet i interna processer och i viktigare ärenden och beslut. I det bör ingå att tydliggöra när barnkonsekvensanalyser bör göras, vad de bör omfatta samt hur de bör redovisas.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Barnkonventionen har varit gällande¹ i Sverige i över 30 år och har haft ställning som svensk lag sedan 2020.² Barnkonventionen innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn. Den slår bland annat fast att barnets bästa ska beaktas i beslut som rör barn och att hänsyn ska tas till barns åsikter i frågor som rör dem. Ett av motiven till att barnkonventionen blev svensk lag var att det skulle förtydliga att rättstillämpare och beslutsfattare måste förhålla sig till barnkonventionen och ta hänsyn till de rättigheter som följer av den vid avvägningar och bedömningar som görs i ärenden som rör barn. Det skulle bidra till att det barnrättsbaserade synsättet får bättre genomslag i verksamheter som rör barn.³

Det har dock länge funnits utmaningar med att omsätta barnkonventionen till praktik.⁴ Tidigare studier har visat att det i flera verksamheter, däribland statliga, finns en osäkerhet kring hur barnkonventionen ska tolkas och tillämpas i den egna verksamheten och i relation till annan lagstiftning.⁵ Flera aktörer har också uppmärksammat brister i efterlevnaden av barnkonventionen, bland annat när det gäller principerna om icke-diskriminering, barnets bästa och barns delaktighet. Vissa grupper av barn har särskilt svårt att utkräva sina rättigheter, däribland barn med funktionsnedsättning, barn i samhällets vård och barn i socioekonomiskt utsatta områden.⁶

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen. Vi har fördjupat oss i skolområdet och tre skolmyndigheters arbete för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen i sina verksamheter.⁷ Skolan ansvarar för alla barns utbildning och möter barn med olika behov och förutsättningar, och skolmyndigheterna ska verka för att barn får tillgång till en utbildning av god kvalitet. Det är dock känt att alla barn inte får sina rättigheter i

¹ Barnkonventionen har varit folkrättsligt bindande för Sverige sedan 1990, vilket innebär att Sverige varit skyldig att fullgöra förpliktelser enligt konventionen.

² Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

³ Prop. 2017/18:186, s. 74–76 och 80.

⁴ Riksrevisionen, *Barnkonventionen i praktiken*, 2004.

⁵ SOU 2020:63, volym 1 och 3; EY, *Utvärdering av Barnombudsmannens uppdrag – Barnrätt i praktiken*, 2020; Åhman, "Från folkrätt till svensk rätt", 2020.

⁶ SOU 2016:19; Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter. Tillägg rapport – Sverige. Sveriges sjätte och sjunde rapportperiod*, 2022; FN, Kommittén för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport*, 2023; prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 189–190.

⁷ Till exempel hur de arbetar för att säkerställa barnets rätt att höras och vara delaktiga i beslut som berör det (artikel 12) eller barnets rätt till utbildning (artikel 28). Genom att granska skolmyndigheterna har vi undersökt hur tre olika typer av myndigheter inom samma verksamhetsområde arbetar med barnets rättigheter och barnkonventionen.

skolan tillgodosedda idag.⁸ Bland annat får många barn inte de stödinsatser i skolan som de har rätt⁹ till, eftersom stödbehovet inte utreds tillräckligt fort och stödet inte ges i tillräcklig omfattning.¹⁰ Ett stort antal barn går ut grundskolan utan gymnasiebehörighet¹¹ och barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar löper större risk för detta.¹² Det är kostsamt för både individen och samhället när barn inte kan tillgodogöra sig utbildning och får svårt att vidareutbilda sig och etablera ett liv som vuxna.¹³

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningen omfattar regeringen, Barnombudsmannen och tre skolmyndigheter: Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).

Den övergripande revisionsfrågan är:

- Är statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen effektiva?¹⁴

Den besvaras med tre delfrågor:

1. Är regeringens styrning och uppföljning för att främja genomförandet av barnkonventionen effektiv?
2. Är Barnombudsmannens insatser för att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen effektiva?
3. Tillämpar skolmyndigheterna ett barnrättsperspektiv i sina interna och utåtriktade verksamheter?

⁸ Efterlevnaden av barnets rättigheter enligt både barnkonventionen och skollagen påverkas av att skolor brister i bland annat likvärdighet, elevhälsans tillgänglighet, elevers delaktighet samt trygghet och studiero. Se exempelvis Ds 2021:13, s. 62, 74–75, 169–170; Skolinspektionen, *Att skapa förutsättningar för delaktighet i undervisningen*, 2018; Skolinspektionen, *Årsrapport 2019, 2020*, s. 13, 24, 50–51; Skolinspektionen, *Årsrapport 2021, 2022*, s. 36; SOU 2016:38, s. 49–52; SOU 2017:35, s. 273–274; SOU 2021:11, s. 387–388, 390–399; FN:s kommitté för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport*, 2015, s. 9–10; FN:s kommitté för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport*, 2023.

⁹ Enligt barnkonventionen (artikel 23) har barn med funktionsnedsättning rätt till stöd för att tillgodogöra sig utbildningen. Enligt skollagen har samtliga elever, oavsett om de har en funktionsnedsättning eller inte, rätt till stöd om de riskerar att inte uppfylla de betygskriterier som minst ska uppfyllas. Därutöver gäller att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla olika betygskriterier, ska ges stöd som syftar till att motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Det innebär att stödet ska ges även om eleven uppfyller de betygskriterier som minst ska uppfyllas. Se 3 kap. 5–12 § skollag (2010:800).

¹⁰ Till exempel Skolinspektionen, *Årsrapport 2019, 2020*, s. 24; Skolinspektionen, *Årsrapport 2021, 2022*, s. 36; SOU 2021:11, s. 333–342, 349–357, 360–361.

¹¹ Nästan 16 000 elever saknade behörighet till ett nationellt gymnasieprogram 2019. Dir. 2022:74.

¹² Skolverket, *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, 2016, s.49, 83–85; SOU 2021:11, *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*, s. 288–290; Stark m.fl., ”Qualification for upper secondary education in individuals with autism without intellectual disability: Total population study, Stockholm, Sweden”, 2021.

¹³ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, ”Risk för att coronapandemin får långsiktigt negativa konsekvenser för barn och unga”, hämtad 2023-01-03; Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ett långvarigt utanförskap*, 2020, s. 47; Attention, *Attentions skolenkät 2022*, u.å.

¹⁴ Med effektiva menar vi att insatserna utformas så att de bidrar till att stärka efterlevnaden av barnkonventionen i så hög grad som möjligt inom ramen för befintliga resurser.

Granskningen omfattar i huvudsak perioden 2017–2023. På det sättet täcker granskningen regeringens åtgärder i samband med arbetet att göra barnkonventionen till lag, samt åren efter att lagen trädde i kraft. Fokus för granskningen är regeringens övergripande och strategiska arbete för att främja genomslaget av barnkonventionen inom olika verksamheter (se avsnitt 3.1.1). Vi har inte granskat barnrättspolitiken i sin helhet. Vi har inte heller granskat regeringens kunskapslyft¹⁵ för barnets rättigheter, med undantag för hur skolmyndigheterna har arbetat vidare efter sitt deltagande i kunskapslyftet. Detta eftersom Statskontoret fick i uppdrag att följa upp kunskapslyftet efter att granskningen hade inletts.¹⁶

Vi har granskat Barnombudsmannens insatser för att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen, med fokus på deras insatser för att följa upp och utvärdera tillämpningen av konventionen och att föreslå åtgärder. Vi har granskat ett urval av Barnombudsmannens rapporter samt arbetet med att samla rättspraxis och sammanställa statistik. Vi har däremot inte fördjupat oss i Barnombudsmannens insatser för att stödja aktörer och för att utveckla och sprida kunskap om barnkonventionen.¹⁷

Vi har granskat om Skolverket, Skolinspektionen och SPSM har tillämpat ett barnrättsperspektiv¹⁸ i sina interna och utåtriktade verksamheter. Vi har granskat dessa skolmyndigheter eftersom de har ingått i kunskapslyftet för barnets rättigheter. Vår granskning utgår från att skolmyndigheterna ska anpassa sina verksamheter till barnkonventionen och att de inom ramen för sina verksamhetsområden ska bidra till efterlevnaden av barnkonventionen i skolväsendet. Vi har dock inte granskat vilka resultat som skolmyndigheternas verksamheter har på skolväsendets arbete.

Vi har fördjupat oss i skolområdet och har avgränsat oss till grundskolan¹⁹. Det innebär att vi har granskat underlag på skolområdet som rör grundskolan, och inte andra skolformer, som förskola, specialskola eller gymnasieskola.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen använder för att värdera sina iakttagelser. De uttrycker hur vi bedömer att den granskade verksamheten borde fungera för att effektivt stärka efterlevnaden av barnkonventionen. Nedan beskriver vi våra övergripande bedömningsgrunder, som har betydelse för hela granskningen, samt bedömningsgrunderna per delfråga.

¹⁵ Kunskapslyftet för barnets rättigheter är en satsning som pågått sedan 2017, se kapitel 2.

¹⁶ Regeringsbeslut S2022/03183 (delvis); Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023.

¹⁷ Jämför 1 § förordning (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen.

¹⁸ Att ha ett barnrättsperspektiv handlar om att erkänna barn som rättighetsbärare med egna behov och intressen. Om en åtgärd eller ett beslut bedöms få konsekvenser för barnet, ska hänsyn tas till de rättigheter som barn har. Det innebär också att systematiskt tillgodose barnets rätt att bli hört och få sina åsikter beaktade i ärenden och beslut som berör barnet. Att på så sätt säkerställa barnets rättigheter i åtgärder eller vid beslut som rör barn innebär att ha ett barnrättsperspektiv. Se prop. 2009/10:232, s. 11; prop. 2017/18:186, s. 75. Jämför även prop. 2009/10:165, s. 230.

¹⁹ I rapporten använder vi begreppet skolor, och avser då grundskolor.

1.3.1 Övergripande bedömningsgrunder

De övergripande bedömningsgrunderna utgår från de barnrättspolitiska mål och intentioner som riksdag och regering har beslutat om genom strategin för barnets rättigheter²⁰, propositionen om inkorporering av barnkonventionen²¹ samt skollagen (2010:800) och dess förarbeten. Där framgår i korthet följande:

- **All verksamhet som rör barn ska genomsyras av ett barnrättsperspektiv** – och det barnrättsbaserade synsättet ska få bättre genomslag. Det handlar om att sätta barnet i fokus, att erkänna barnet som rättighetsbärare, och att säkerställa barnets rättigheter i åtgärder eller vid beslut som rör barn.²²
- **Barnets rätt att bli hört ska beaktas vid beslut och uppföljning.** I alla beslut som rör barn bör det framgå hur barnets åsikter har inhämtats och beaktats. Beslut ska följas upp utifrån ett barnrättsperspektiv. I det ingår att barn får uttrycka sina åsikter, till exempel när det gäller undervisning och skolmiljö.²³
- **Principen om barnets bästa bör ges en reell innebörd i beslut som rör barn.**²⁴ Beslut som rör barn bör innehålla en motivering där det bland annat framgår hur hänsyn har tagits till barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen har vägts mot andra intressen.²⁵ Det förutsätter en bedömning av vilka konsekvenser en åtgärd får för det enskilda barnet eller för en grupp av barn, det vill säga en barnkonsekvensanalys.²⁶
- **Barnets bästa ska också vara en utgångspunkt i all utbildning.** Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas och ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad.²⁷

²⁰ Prop. 2009/10:232, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35.

²¹ Prop. 2017/18:186; s. 75, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

²² Prop. 2009/10:232, s. 11; prop. 2017/18:186, s. 74–76, 80.

²³ Prop. 2009/10:232, s. 13; prop. 2009/10:165, s. 310–312.

²⁴ Prop. 2017/18:186, s. 94–95.

²⁵ Prop. 2017/18:186, s. 96. Regeringen hänvisar till FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar om principen om barnets bästa, som kan utgöra en viktig vägledning. Jämför även s. 84–85 i samma proposition.

²⁶ Prop. 2009/10:165, s. 230.

²⁷ 1 kap. 10 § skollagen. Se även prop. 2009/10:165, s. 230, 639.

Vi operationaliserar de övergripande bedömningsgrunderna så här:

Det barnrättsbaserade synsättet ska få bättre genomslag i verksamheter som rör barn. Det förutsätter ett fortlöpande arbete för att stärka efterlevnaden av barnets rättigheter enligt barnkonventionen.

Regeringen och myndigheter ska göra barnkonsekvensanalyser (kallas även prövningar eller bedömningar av barnets bästa)²⁸ vid viktigare åtgärder och beslut som påverkar barn. Sådana analyser förutsätter att man inhämtar barns synpunkter, direkt eller indirekt, och beaktar dem.

Analysen bör redovisas på ett sätt som synliggör barnets rättigheter och intressen samt andra samhällsintressen som är relevanta för bedömningen, och de avvägningar som görs. Risker bör redovisas och omhändertas, exempelvis genom att de följs upp.

1.3.2 Bedömningsgrunder för regeringen

För att bedöma regeringens styrning (delfråga 1) utgår vi från generella kriterier i den förvaltningspolitiska propositionen.²⁹ Den anger att styrningen av statliga myndigheter bör vara tydlig, verksamhetsanpassad och resultatinkriktad. Styrningen bör i hög grad ta hänsyn till varje verksamhets karaktär, och mål och uppgifter bör formuleras så att myndigheter råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.³⁰ Detta har regeringen upprepat i flera budgetpropositioner.³¹ I budgetpropositionen för 2023 anges att styrningen av statsförvaltningen också ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen och tillitsbaserad, att detaljstyrning och onödig administration ska undvikas och myndigheternas kärnuppgifter prioriteras.³²

Vi utgår också från Statskontorets analys av hur regeringens styrning i tvärsektoriella frågor kan utvecklas.³³ Enligt Statskontoret bör strategier för tvärsektoriella frågor ha en tydlig inriktning med mål som kan översättas till myndigheternas verksamhet. Regeringen behöver anpassa sin styrning efter myndigheternas förutsättningar, till exempel genom att ge anpassade uppdrag till myndigheter som saknar tidigare erfarenhet av att arbeta med den tvärsektoriella frågan. Styrningen behöver också vara mer långsiktig eftersom det ofta tar tid för myndigheterna att bygga upp kunskap.³⁴

²⁸ Vi använder begreppen barnkonsekvensanalys och prövning/bedömning av barnets bästa synonymt i granskningen. Jämför prop. 2009/10:165, s. 230, SKR, "Barnkonsekvensanalys", hämtad 2024-02-11 samt Barnombudsmannen, "Prövning av barnets bästa", hämtad 2024-02-13.

²⁹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, s. 19, rskr. 2009/10:315.

³⁰ Prop. 2009/10:175, s. 96–99.

³¹ Se budgetpropositioner för utgiftsområde 2, kapitel "Statlig förvaltningspolitik och arbetsgivarfrågor".

³² Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 2, s. 55.

³³ Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, 2022.

³⁴ Regeringen betonar vikten av att olika yrkesgrupper fortlöpande får kompetensutveckling om barnets rättigheter och vikten av att utveckla och behålla kunskapen över tid. Se prop. 2009/10:232, s. 15 och 22.

När regeringen brister i återkoppling och uppföljning försvårar det för myndigheterna att arbeta långsiktigt.³⁵

Regeringen framhåller att lagstiftningen är statens främsta instrument för att garantera att barnets rättigheter tillgodoses i verksamheter, beslut och åtgärder. Det är därför viktigt att hela lagstiftningskedjan, från utredningsdirektiv till beslut i riksdagen, präglas av ett barnrättsperspektiv.³⁶ Vi utgår från att regeringen har ett särskilt ansvar för detta, eftersom regeringen beslutar om utredningsdirektiv och ansvarar för lagförslag som presenteras för riksdagen.³⁷

Vi operationaliserar bedömningsgrunderna för regeringen så här:

- **Regeringen bör ha en tydlig och samordnad inriktning för arbetet med att stärka efterlevnaden av barnkonventionen.** Det bör vara tydligt vilka problem som behöver lösas, vilka resultat som arbetet ska bidra till, vad olika aktörer förväntas göra samt hur de förhåller sig till varandra. En samordnad styrning handlar också om att insatser på olika områden kan bidra till och förstärka varandra, samt att olika styrdokument hänger ihop för att ge riktning i arbetet.
- **Regeringen bör anpassa sin styrning** av Barnombudsmannen och skolmyndigheternas barnrättsarbete³⁸ efter deras olika verksamheter och förutsättningar och efter de behov som finns.
- **Styrningen bör främja ett fortlöpande barnrättsarbete** på myndigheterna.
- **Regeringen bör följa upp resultat** av vidtagna åtgärder och utveckla sin styrning.
- **Regeringen ska se till att det finns ett barnrättsperspektiv** när lagstiftning och andra viktigare beslut arbetas fram. Det förutsätter att det finns kunskap om, och stöd för, hur barnkonventionen säkerställs i utredningar och andra beslutsunderlag.

1.3.3 Bedömningsgrunder för Barnombudsmannen

För att bedöma Barnombudsmannens insatser (delfråga 2) utgår vi från lagen (1993:335) om Barnombudsman samt myndighetens instruktion³⁹. Där står att Barnombudsmannen ska driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen, och särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen.⁴⁰ De ska lämna förslag till regeringen om de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns

³⁵ Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, 2022, s. 49–53, 18–21, 27–32.

³⁶ Prop. 2009/10:232, s. 11–12; prop. 2017/18:186, s. 95.

³⁷ Regeringen skriver att också flera aktörer, som Barnombudsmannen och remissinstanser, bär ett ansvar för att uppmärksamma barnets rättigheter i yttranden över lagförslag. Se prop. 2009/10:232, s. 11–12.

³⁸ Med barnrättsarbete avser vi en myndighets eller verksamhets arbete för att säkerställa och tillämpa ett barnrättsperspektiv i sina verksamheter.

³⁹ Förordning (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen.

⁴⁰ 2 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

och ungas rättigheter ska tillgodoses.⁴¹ De ska också samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor.⁴²

Enligt regeringen är uppföljnings- och utvärderingsverksamheten viktig. Därför förtydligar regeringen i instruktionen att Barnombudsmannen systematiskt ska följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen i olika verksamheter.⁴³

Vi operationaliserar bedömningsgrunderna för Barnombudsmannen så här:

- **Arbetet bör vara systematiskt**, det vill säga utföras planerligt och med genomtänkta metoder.
- **Insatser bör vara ändamålsenligt utformade.**⁴⁴ Det kan handla om att följa upp så relevanta aspekter av tillämpningen av barnkonventionen som möjligt, eller att utforma insatserna så att de svarar mot behov som finns bland rättstillämpare.
- **Analys och förslag bör hålla en tillräcklig kvalitet.**⁴⁵ Förslag som lämnas bör gå att härleda från analyser av problem med efterlevnaden av barnets rättigheter och vad problemen kan bero på. Analyserna bör innehålla relevanta referenser, inklusive till andra rapporter och arbeten som behandlar liknande frågor.
- **Barnombudsmannen bör involvera barn i sitt uppföljande arbete** och det bör framgå hur barns åsikter har beaktats och tillmätts betydelse.

1.3.4 Bedömningsgrunder för skolmyndigheterna

För att bedöma om skolmyndigheterna tillämpar ett barnrättsperspektiv (delfråga 3) utgår vi från respektive myndighets instruktion som i samtliga fall anger att myndigheten ska beakta barnkonventionen i sin verksamhet.⁴⁶ Skolmyndigheterna ska verka för att skolor och huvudmän beaktar barnets rättigheter enligt skollagen, som bland annat bygger på barnkonventionen (se avsnitt 2.4.2).

⁴¹ 3 § första punkten lagen om Barnombudsman.

⁴² 3 § fjärde punkten lagen om Barnombudsman.

⁴³ 1 § andra stycket förordningen med instruktion för Barnombudsmannen; prop. 2009/10:232, s. 19.

⁴⁴ Med ändamålsenligt menar vi att insatserna bidrar till så mycket nytta som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Jämför budgetlagens krav på hög effektivitet. 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203); prop. 1995/96:220, s. 20, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

⁴⁵ Riksrevisionen har utgått från att myndigheters analyser bör hålla en tillräcklig kvalitet även i andra granskningar. Se till exempel Riksrevisionen, *Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda*, 2023, s. 13; Riksrevisionen, *Uttjänta solcellspaneler och vindturbinblad – statens insatser för en effektiv hantering*, 2023, s. 12–13.

⁴⁶ 20 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk; 16 § förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten; 7 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Vi operationaliserar bedömningsgrunderna för skolmyndigheterna så här:

- Skolmyndigheterna bör ha en tydlig intern styrning av hur de ska tillämpa barnkonventionen och barnets rättigheter i verksamheten.
- Skolmyndigheterna bör se till att det finns kunskap om, och stöd för, hur barnkonventionen och barnets rättigheter kan tillämpas i verksamheten.
- Skolmyndigheterna ska beakta barnkonventionen och barnets rättigheter och vad som bedöms vara barnets bästa vid åtgärder och beslut som rör barn.
- Skolmyndigheterna bör ha ett barnrättsperspektiv i sitt utåtriktade⁴⁷ arbete. Det kan handla om att synliggöra barnets rättigheter i kontakter med skolor och huvudmän och i externa produkter, exempelvis stödmaterial till skolväsendet.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger på dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor.

För att besvara delfråga 1 har vi ställt skriftliga frågor till företrädare för Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet.⁴⁸ Vi har även studerat myndighetsdialogerna mellan Socialdepartementet och Barnombudsmannen 2018–2023. Vidare har vi gått igenom underlag till nio lagändringar på skolområdet som beslutades 2019–2022 (se bilaga 1). Vi har även studerat relevanta riksdagstryck, regeringsbeslut och rapporter.

För att besvara delfråga 2 har vi genomfört intervjuer och ställt skriftliga frågor om de områden som vi har granskat, det vill säga om Barnombudsmannens arbete med årsrapporter och andra utredningsrapporter, regeringsuppdraget om att samla rättspraxis samt uppgiften att samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor. Vi har studerat Barnombudsmannens årsredovisningar för 2018–2022, årsrapporter 2018–2023 och två utredningsrapporter⁴⁹ kopplade till regeringsuppdrag. Vi har också gått igenom ett urval av Barnombudsmannens remissvar⁵⁰ samt tagit del av Barnombudsmannens databas över insamlad rättspraxis.

⁴⁷ Det interna arbetet och det utåtriktade arbetet kan hänga ihop, gå in i samt påverka varandra. Exempel: Om Skolverket tillämpar ett barnrättsperspektiv i arbetet med att fram en ny föreskrift (internt arbete) så kan det också få effekt på föreskriftens utformning samt på tillhörande stödmaterial (externa produkter).

⁴⁸ Frågorna rörde följande områden: styrning och uppföljning av efterlevnaden av barnkonventionen, styrning och uppföljning av Barnombudsmannen och av skolmyndigheternas barnrättsarbete samt Regeringskansliets rutiner för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i regeringsärenden.

⁴⁹ Barnombudsmannen, *Barns och ungas erfarenheter av delaktighet och inflytande i genomförandet av minoritetspolitiken*, 2023; Barnombudsmannen, *För en mer trygg och inkluderande skola för unga transpersoner och icke-binära*, 2022.

⁵⁰ Vi studerade Barnombudsmannens remissvar på de utredningsbetänkanden eller departementspromemorior som ingår i vår genomgång av underlag till lagändringar på skolområdet samt Barnombudsmannens 10 remissvar den 23 mars – 8 juni 2023.

För att besvara delfråga 3 har vi studerat hur skolmyndigheterna har tillämpat ett barnrättsperspektiv inom utvalda verksamhetsområden på respektive myndighet (se bilaga 2). I urvalet av verksamhetsområden och underlag har vi särskilt fokuserat på skolmyndigheternas arbete kopplat till elevers rätt till stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Vi har tagit del av interna styr- och stöddokument, som processbeskrivningar och rutiner. Vi har gått igenom beslut, rapporter, stödmaterial och styrdokument som myndigheterna har tagit fram för externa målgrupper. Vidare har vi intervjuat och ibland ställt skriftliga följdfrågor till myndighetsföreträdare. Vi har även medverkat i en deltagande observation av en inspektion som Skolinspektionen genomförde.

I syfte att inhämta synpunkter på granskningens inriktning har vi också intervjuat sakkunniga, företrädare för elevorganisationer och intresseorganisationer samt andra med kunskap om barnrättsfrågor. I inledningen av granskningen besökte vi två grundskolor där vi intervjuade elever, representanter för elevhälsan, lärare och rektor samt företrädare för skolans huvudman. Syftet var att få exempel på skolors arbete med barnets rättigheter, deras förutsättningar att efterleva barnkonventionen och hur de ser på behovet av statligt stöd. Sammanlagt har vi genomfört 81 möten och intervjuer i granskningen (se bilaga 3).

1.4.1 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Vanessa Liu (projektledare), Charlotta von Porat (projektledare fram till 2023-11-08) och Karin Gavelin. Filippa Hagersten, Arvid Segerström (praktikant) och Tommi Teljosuo har också bidragit i arbetet. Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet), Barnombudsmannen, Skolinspektionen, Skolverket och SPSM har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Barnkonventionen i Sverige

I detta bakgrundskapitel beskriver vi barnkonventionens historia i Sverige och olika aktörers arbete för att bidra till efterlevnaden av barnkonventionen.

2.1 Barnkonventionen fastställer mänskliga rättigheter för barn

Alla människor har mänskliga rättigheter. De har fastställts sedan lång tid och skyddas av olika internationella överenskommelser.⁵¹ Barnkonventionen innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn. Den består av 54 artiklar, däribland 4 grundprinciper⁵²:

- **Lika rättigheter:** Alla barn har samma rättigheter och lika värde. Staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering (artikel 2).
- **Barnets bästa:** I alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3).
- **Rätt till liv och utveckling:** Alla barn har rätt till liv och utveckling (artikel 6).
- **Delaktighet och inflytande:** Varje barn har rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Åsikterna ska få betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Barnet ska i alla ärenden som rör det ha möjlighet att höras på ett sätt som är lämpligt för barnet (artikel 12).⁵³

Andra artiklar som är relevanta för granskningen är följande:

- **Rätt till utbildning:** Staten ska bland annat göra grundskoleutbildning tillgänglig för varje barn samt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (artikel 28).
- **Utbildningens syfte:** Barnets utbildning ska bland annat utveckla barnets fulla möjligheter och utveckla respekt för mänskliga rättigheter (artikel 29).
- **Barn med funktionsnedsättningar har rätt till stöd:** Barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning har rätt till stöd. Stödet ska syfta till att bland annat säkerställa att barnet har effektiv tillgång till utbildning (artikel 23).
- **Genomförandet av konventionen:** Staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra rättigheterna i konventionen (artikel 4).
- **Göra konventionen allmänt känd:** Staten ska genom lämpliga åtgärder göra barnkonventionens bestämmelser och principer allmänt kända (artikel 42).⁵⁴

⁵¹ Se Regeringskansliet, "Vad är mänskliga rättigheter?", hämtad 2023-09-26; prop. 2017/18:186, s. 59.

⁵² Grundprinciperna ska vara utgångspunkt i beslut som kan röra enskilda eller grupper av barn och är vägledande för tolkningen av övriga rättigheter i konventionen, se SOU 2016:19, s. 97.

⁵³ Lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter; Barnombudsmannen, "Det här är barnkonventionen", hämtad 2023-09-25; Barnombudsmannen, "Grundprinciperna", hämtad 2023-09-25.

⁵⁴ Lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter; Barnombudsmannen, "Det här är barnkonventionen", hämtad 2023-09-25; Barnombudsmannen, "Grundprinciperna", hämtad 2023-09-25.

2.2 Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 och gav den ställning som svensk lag 2020

Sverige ratificerade barnkonventionen 1990.⁵⁵ Genom att ratificera en konvention blir landet folkrättsligt bundet av den, vilket innebär att landet är skyldigt att fullgöra förpliktelser enligt konventionen. Det finns flera sätt att införliva konventioner i nationell rätt, se rutan nedan.

Transformerering

Transformerering är ett sätt att anpassa svensk rätt till en konvention. Det innebär att man inför eller ändrar bestämmelser i svenska lagar så att de överensstämmer med konventionens bestämmelser. Då blir det den svenska författningen, och inte den autentiska konventionstexten, som gäller.

Normalt sett innehåller de svenska bestämmelserna inte någon uttrycklig hänvisning till den konvention som är utgångspunkt för den svenska bestämmelsen. Det finns till exempel bestämmelser om barnets bästa i skollagen⁵⁶, föräldrabalken⁵⁷ och socialtjänstlagen⁵⁸, även om barnkonventionen inte nämns i lagarna.⁵⁹

Inkorporering

Inkorporering innebär att en lag stiftas som föreskriver att den aktuella konventionen, eller vissa delar av konventionen, ska gälla som lag i Sverige. Vid inkorporering kommer konventionens originaltexter att gälla som lag.

Lagen innebär att barnkonventionen får samma rättsliga status som andra nationella lagar. Det innebär att barnkonventionens bestämmelser kan, med reservation för att alla bestämmelser inte är direkt tillämpliga, ensamt läggas till grund för myndigheters beslut i mål och ärenden.

Konstaterande av normharmoni

Konstaterande av normharmoni innebär att det konstateras att innehållet i svensk rätt redan överensstämmer med konventionen, och att författningsändringar inte behövs.

Källa: SOU 2016:19 s. 350–354, 366; Ds 2019:23 s. 59–60.

I Sverige är transformerering den vanligaste metoden. Det är också det sätt som inledningsvis valdes för att genomföra barnkonventionen i svensk rätt.⁶⁰ Beslut om att inkorporera barnkonventionen fattades 2018.⁶¹ Lagen började gälla 2020.

⁵⁵ SÖ 1990:20, prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28, rskr. 1989/90:350.

⁵⁶ Skollag (2010:800).

⁵⁷ Föräldrabalk (1949:381).

⁵⁸ Socialtjänstlag (2001:453)

⁵⁹ Se exempelvis 6 kap. 2 a § föräldrabalken och 1 kap. 2 § socialtjänstlagen.

⁶⁰ Barnkonventionen har i vissa delar införlivats i svensk rätt genom transformerering, medan det i fråga om andra delar har bedömts råda normharmoni. Ds 2019:23, s. 59–60.

⁶¹ Prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

2.2.1 Barnkonventionen har utretts flera gånger

Barnkonventionens ställning har sedan den svenska ratificeringen debatterats flitigt. Flera utredningar har också gjorts för att undersöka hur väl svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen.⁶²

- Regeringen gjorde en kartläggning inför ratificeringen av barnkonventionen. Slutsatsen var att inga lagändringar behövde göras för att Sverige skulle kunna ratificera konventionen.⁶³
- En parlamentarisk kommitté, Barnkommittén, gjorde en översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhöll sig till konventionens bestämmelser 1997.⁶⁴ En slutsats var att barnkonventionen inte borde inkorporeras i svensk rätt. Kommittén konstaterade att konventionen innehåller många vaga formuleringar med flera målsättningsartiklar, som siktar till ett gradvist genomförande genom politiska processer. De menade att utformningen av artiklarna skulle göra dem svåra för domstolarna att tolka. Det faktum att konventionen kunnat ratificeras av i stort sett samtliga världens länder ansågs också vara ett skäl som talade mot inkorporering. Man resonerade att om alla världens länder kan enas om ett dokument, så innehåller det formuleringar som behöver tolkas i varje land.⁶⁵
- Socialdepartementet gjorde en kartläggning 2011. Också den konstaterade att svensk lagstiftning överlag överensstämde med barnkonventionen.⁶⁶
- Barnrättsutredningen fick uppdraget att bland annat kartlägga hur tillämpningen av lagar överensstämde med barnkonventionen 2013. Uppdraget utvidgades sedan så att utredningen skulle lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen.⁶⁷

2.2.2 Barnkonventionen blev svensk lag 2020, trots invändningar från flera aktörer

Det har länge funnits problem med att få genomslag för barnets rättigheter i offentlig verksamhet och i rättstillämpning och beslutsprocesser som rör barn. Därför beslutade riksdagen att göra barnkonventionen till svensk lag genom inkorporering.⁶⁸ Ett av motiven var att det skulle förtydliga att rättstillämpare och beslutsfattare måste förhålla sig till konventionen och ta hänsyn till de rättigheter som följer av den.⁶⁹

Förslaget om att göra barnkonventionen till lag mötte reservationer. I Barnrättsutredningens betänkande redovisas ett antal svårigheter med

⁶² Se t.ex. översikt i prop. 2017/18:186, s. 66 f.

⁶³ Prop. 1989/90:107.

⁶⁴ Dir. 1996:15; SOU 1997:116.

⁶⁵ SOU 1997:116.

⁶⁶ Ds 2011:37.

⁶⁷ Dir. 2013:35; dir. 2015:17; SOU 2016:19.

⁶⁸ Prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

⁶⁹ Prop. 2017/18:186, s. 74–76, 80.

inkorporeringen. Utredaren menade dock att svårigheterna inte var skäl att inte inkorporera konventionen. Bland de svårigheter som togs upp ingick att vissa av barnkonventionens artiklar är allmänt hållna och ger stort tolkningsutrymme samt att konventionen saknar förarbeten som kan ge vägledning. Detta kunde enligt utredaren innebära svårigheter i den praktiska tillämpningen.⁷⁰

Samma svårigheter lyftes av flera remissinstanser, däribland Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK), inför beslutet att göra barnkonventionen till svensk lag.⁷¹ Även Lagrådet avstyrkte lagförslaget och var bland annat kritiskt till att ett stort ansvar för tolkningen av barnkonventionen läggs på rättstillämpningen. Lagrådet menade att detta är problematiskt eftersom konventionsbestämmelserna inte bara ska tillämpas av domstolar och andra rättsliga instanser, utan av alla statliga och kommunala befattningshavare som handlägger enskilda ärenden som rör barn.⁷²

2.2.3 Tre åtgärder för att barnkonventionen ska få genomslag

Vid sidan av inkorporeringen av barnkonventionen konstaterade regeringen att det behövdes fler åtgärder för att konventionen skulle få ökat genomslag:⁷³

- Ett fortsatt och systematiskt transformeringsarbete så att barnkonventionen fortsatt ger avtryck i svensk lagstiftning och i förarbeten. Som ett steg i detta arbete tillsatte regeringen ytterligare en utredning för att kartlägga hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen, Barnkonventionsutredningen. Avsikten var att kartläggningen skulle ge ett stöd i det fortsatta arbetet med transformering av barnkonventionens bestämmelser inom olika rättsområden.⁷⁴ Utredningsbetänkandet överlämnades 2020.⁷⁵
- *Ett kunskapslyft för statliga myndigheter, kommuner och regioner.* Syftet med kunskapslyftet är att höja kompetensen om barnkonventionen och dess tillämpning. Sedan 2017 har 27 statliga myndigheter haft uppdrag inom ramen för kunskapslyftet. Myndigheterna ansvarar för sina egna analyser av vilka utvecklingsbehov för tillämpningen av barnets rättigheter som finns inom de egna verksamheterna. Barnombudsmannen har haft i uppdrag att stödja myndigheterna i deras arbete.⁷⁶

⁷⁰ SOU 2016:19, s. 364–365, 375–382.

⁷¹ JO, *Yttrande över Barnrättighetsutredningens betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, 2016; JK, *Remissyttrande över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, 2016.

⁷² Lagrådets yttrande 2017-09-06, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*.

⁷³ Prop. 2017/18:186, s. 1, 90–106.

⁷⁴ Prop. 2017/18:186, s. 94; dir. 2018:20.

⁷⁵ SOU 2020:63.

⁷⁶ Se t.ex. regeringsbeslut S2016/07875/FST (delvis), s. 4; A2020/02650.

- *En vägledning som ska utgöra ett metodstöd för tolkning och tillämpning.* Regeringen lät ta fram en vägledning i syfte att underlätta för olika aktörer, bland annat vid rättstillämpning. Vägledningen redogör för hur man metodmässigt kan gå till väga när man tolkar och tillämpar en internationell konvention som barnkonventionen.⁷⁷ Barnombudsmannen har haft i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser om vägledningen.⁷⁸

2.3 Barnrättspolitiken är ett eget politikområde och en sektorsövergripande fråga

Barnrättspolitiken är ett särskilt politikområde för att genomföra konventionen. Målet för barnrättspolitiken är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande.⁷⁹ Målet innebär att alla barn, oavsett ålder, kön, ursprung och funktionsnedsättning, ska få sina rättigheter tillgodosedda.⁸⁰ Barnrättspolitiken är också sektorsövergripande, vilket innebär att barnets rättigheter och intressen ska genomsyra all politik, liksom alla verksamheter som rör barn. Resultat av genomförda insatser kopplade till barnrättspolitikens mål redovisas därför för olika politik- och utgiftsområden i budgetpropositionen.⁸¹

2.3.1 Riksdagen godkände en strategi för barnets rättigheter 2010

Sedan Sverige ratificerade barnkonventionen har riksdagen antagit två strategier för barnets rättigheter. Den första strategin gällde 1999–2010, medan den andra godkändes 2010 och fortfarande gäller.⁸² Strategin syftar till att stärka barnets rättigheter i Sverige, inom alla berörda områden och verksamheter på statlig och kommunal nivå.⁸³ Den vänder sig till riksdag, regering, statliga myndigheter, regioner och kommuner. Enligt strategin har också rättsväsendet en viktig roll i att säkerställa barnets rättigheter utifrån gällande lagstiftning.⁸⁴

Strategin innehåller nio principer som uttrycker grundläggande förutsättningar för att stärka barnets rättigheter i Sverige, se rutan nedan.⁸⁵ Flera av principerna handlar om att olika individer och samhällsaktörer behöver ha praktisk kunskap om barnets rättigheter samt att aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och uppföljning som rör barn.

⁷⁷ Ds 2019:23.

⁷⁸ Regeringsbeslut A2019/02059/MRB.

⁷⁹ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SoU1, rskr. 2008/09:127.

⁸⁰ T.ex. prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 183.

⁸¹ T.ex. prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 183.

⁸² Prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171 samt prop. 2009/10:232, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35.

⁸³ Prop. 2009/10:232, s.1 och 10–11.

⁸⁴ Prop. 2009/10:232, s. 10.

⁸⁵ Prop. 2009/10:232.

Strategin för barnets rättigheter innehåller nio principer

- All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen.
- Barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang.
- Barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem.
- Barn ska få kunskap om sina rättigheter och vad de innebär i praktiken.
- Föräldrar ska få kunskap om barnets rättigheter och erbjudas stöd i sitt föräldraskap.
- Beslutsfattare och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta denna kunskap i berörda verksamheter.
- Aktörer inom olika verksamheter som rör barn ska stärka barnets rättigheter genom samverkan.
- Aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn.
- Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv.

I strategin hänvisar även regeringen till ett antal prioriterade områden för att stärka barnets rättigheter.⁸⁶ De insatser som regeringen initierar och genomför inom barnrättspolitiken ska utgå från strategin och följas upp och redovisas till riksdagen. Strategin ska också ses över och följas upp med jämna mellanrum för att den ska vara så effektiv och användbar som möjligt.⁸⁷

2.4 Olika aktörers arbete utifrån barnkonventionen

2.4.1 Barnombudsmannen ska företräda barns och ungas rättigheter samt driva på och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen

Barnombudsmannen inrättades 1993 som en följd av att Sverige ratificerade barnkonventionen.⁸⁸ Myndighetens uppgifter regleras i lagen om Barnombudsman och förordningen med instruktion för Barnombudsmannen. Regeringen utser ombudsmannen (myndighetschefen).⁸⁹

Sedan inrättandet av Barnombudsmannen har regeringen vidtagit flera åtgärder för att stärka ombudsmannens roll. Barnombudsmannen gavs en ökad självständighet i förhållande till regeringen 2002 genom att ombudsmannens uppgifter preciserades närmare i lagen och beslutades av riksdagen.⁹⁰

⁸⁶ Områdena är: 1) Det strategiska arbetet med att genomföra barnkonventionen, 2) Stöd i föräldraskapet, 3) Bekämpa våld mot barn samt 4) Främja barns psykiska hälsa.

⁸⁷ Prop. 2009/10:232, s. 11.

⁸⁸ Prop. 1992/93:173, bet. 1992/93:SoU21, prot. 1992/93:106.

⁸⁹ 6 § lag (1993:335) om Barnombudsman.

⁹⁰ Prop. 2001/02:96, bet. 2001/02:SOU17, rskr. 2001/02:228.

Barnombudsmannens uppgifter enligt lagen om Barnombudsman – i korthet

Barnombudsmannen har till uppgift att företräda barn och ungas rättigheter och intressen. Barnombudsmannen ska driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Där ingår att särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen.

Inom sitt område ska Barnombudsmannen

- föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses
- informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder
- företräda barn och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten
- samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor
- följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning.

Barnombudsmannen ska lämna en årlig rapport till regeringen om sin verksamhet samt om de frågor om barn och unga de anser att regeringen behöver känna till.

Barnombudsmannen har också vissa rättsliga befogenheter, som bland annat innebär att förvaltningsmyndigheter är skyldiga att på ombudsmannens uppmaning lämna vissa uppgifter till ombudsmannen.

Regeringen har preciserat vissa uppgifter i instruktionen

I Barnombudsmannens instruktion har regeringen preciserat vad myndigheten ska göra vid fullgörandet av uppgiften om att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Barnombudsmannen ska bland annat

- systematiskt och återkommande följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen i berörda verksamheter hos förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner
- förmedla och föra en dialog om slutsatser och iakttagelser med de myndigheter och huvudmän som är berörda, samt genomföra insatser som bidrar till att utveckla och sprida kunskap om tillämpningen av barnkonventionen.⁹¹

2.4.2 Skolmyndigheterna ska beakta barnkonventionen i sina verksamheter

Skolmyndigheterna ska verka för att barn och elever⁹² får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheterna ska bidra till goda förutsättningar för barn och elevers utveckling och lärande samt förbättrade

⁹¹ 1 § förordningen med instruktion för Barnombudsmannen.

⁹² Den som får undervisning i förskolan benämns enligt skollagen som *barn*, medan den som får undervisning i andra skolformer benämns som *elev*. Vi använder dock begreppen *barn* och *elev* synonymt när vi skriver om skolområdet i granskningen, av praktiska skäl.

kunskapsresultat.⁹³ Det innebär att myndigheterna på olika sätt ska verka för att skolor och huvudmän beaktar barnets rättigheter som har införts i skollagen och som bland annat bygger på barnkonventionen.

Skolmyndigheternas instruktioner anger att skolmyndigheterna ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter. Där framgår även att skolmyndigheterna ska beakta barnkonventionen:

- Skolverket och SPSM ska i sina verksamheter vid alla åtgärder som rör barn i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa enligt barnkonventionen.⁹⁴
- Skolinspektionen ska i sin verksamhet analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt barnkonventionen.⁹⁵

Skolmyndigheterna deltog i kunskapslyftet för barnets rättigheter 2017–2019.⁹⁶

2.4.3 Länsstyrelserna ska stödja kommuner och regioner

Barnombudsmannen hade i uppdrag att inom ramen för kunskapslyftet stödja kommuner och regioner för att säkerställa tillämpningen av barnkonventionen 2017-2019.⁹⁷ Sedan 2019 har länsstyrelserna detta uppdrag. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Barnombudsmannen.⁹⁸ Sveriges kommuner och regioner (SKR) stöttar också kommuner och regioner i genomförandet av barnkonventionen.⁹⁹

2.4.4 FN:s barnrättskommitté följer upp hur barnkonventionen efterlevs

Sveriges efterlevnad av barnkonventionen följs regelbundet upp av FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén). Sveriges regering ska vart femte år lämna en rapport till barnrättskommittén. Den senaste rapporten lämnades oktober 2021.¹⁰⁰ Andra aktörer som ombudsmän, Unicef och frivilligorganisationer kan skicka in egna tilläggsrapporter. Barnrättskommittén kallar också organisationer och myndigheter till förmöten, och regeringen till utfrågningsmöten för att ställa ytterligare frågor. Därefter sammanställs en rapport med slutsatser och rekommendationer. Barnrättskommitténs senaste rapport till Sverige publicerades i februari 2023.¹⁰¹

⁹³ Se 1 § i förordningen med instruktion för Statens skolverk; förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten samt förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

⁹⁴ 20 § förordningen med instruktion för Statens skolverk; 16 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁹⁵ 7 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

⁹⁶ Skolverket hade uppdrag 2017–2019. Skolinspektionen och SPSM hade uppdrag 2018–2019. Se myndigheternas regleringsbrev för respektive år.

⁹⁷ Regeringsbeslut S2011/08293/FST, S2016/07874/FST (delvis).

⁹⁸ Regeringsbeslut A2019/01274/MRB.

⁹⁹ Intervju med sakkunnig, 2022-10-28.

¹⁰⁰ Arbetsmarknadsdepartementet, *Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport till FN:s Kommitté för barnets rättigheter*, 2021.

¹⁰¹ FN, Kommittén för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport*, 2023.

3 Regeringens styrning och uppföljning

I kapitlet redovisar vi våra iakttagelser för delfråga 1: Är regeringens styrning och uppföljning för att främja genomförandet av barnkonventionen effektiv?

Med utgångspunkt i våra bedömningsgrunder redovisar vi våra iakttagelser om regeringens övergripande styrning och uppföljning (avsnitt 3.1), styrningen av Barnombudsmannen och av skolmyndigheternas barnrättsarbete (avsnitt 3.2–3.3) samt hur barnrättsperspektivet beaktas i lagstiftning och beslut (avsnitt 3.4). Slutligen redovisar vi iakttagelser om klagomålssystemet på skolområdet samt förutsättningarna för att tillämpa och efterleva barnkonventionen (avsnitt 3.5–3.6).

Våra iakttagelser i korthet

- Regeringen har inte konkretiserat några mål eller vad olika aktörer förväntas göra för att bidra till att förbättra barnkonventionens genomslag. Exempelvis uttrycker strategin för barnets rättigheter tydliga principer för arbetet med barnets rättigheter, men den är allmänt hållen och har inte följts upp sedan 2010. Det är otydligt om strategin i praktiken har en styrande funktion idag.
- Regeringen har vidtagit åtgärder för att stärka efterlevnaden av barnets rättigheter och barnkonventionen inom flera politikområden, men resultaten av många åtgärder har inte följts upp eller redovisats. Det ger ett begränsat underlag för att utveckla styrningen.
- Regeringen har gett ett ökat antal regeringsuppdrag till Barnombudsmannen, samtidigt som den totala finansieringen för uppdragen har varierat. Uppdragen står för en relativt stor del av verksamheten och försvårar för Barnombudsmannen att arbeta med sitt kärnuppdrag. Styrningen står därmed i kontrast till intentionen att ge Barnombudsmannen en utökad självständighet.
- Regeringens uppdrag om skolmyndigheternas barnrättsarbete har varit generella, inte verksamhetsanpassade, och jämförelsevis korta. Samtidigt tillämpar skolmyndigheterna ett barnrättsperspektiv i olika utsträckning i sina verksamheter, och delar av utvecklingsarbetet har stannat av. Regeringen har inte följt upp arbetet närmare eller gett nya uppdrag. Styrningen har därmed inte främjat ett fortlöpande barnrättsarbete på skolmyndigheterna.
- Det finns rutiner för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i beredningen av lagförslag och beslut. Trots det finns det brister i hur väl barnrättsperspektivet synliggörs i underlag till vissa lagförslag inom skolområdet.
- Granskningen tyder på att lagen om barnkonventionen har bidragit till ökad medvetenhet om barnets rättigheter i olika verksamheter. Konventionen är dock allmänt hållen och ger ofta ett stort tolkningsutrymme. Därför kvarstår en osäkerhet kring hur man förväntas tolka och tillämpa lagen i praktiken.

3.1 Regeringen har inte konkretiserat vad olika aktörer ska bidra med för att förbättra barnkonventionens genomslag

I det här avsnittet redovisar vi iakttagelser om regeringens övergripande styrning och uppföljning av barnrättspolitikerna och genomförandet av barnkonventionen.

3.1.1 Barnrättspolitikens inriktning: strategiskt arbete för att främja barnkonventionen samt insatser för barn i utsatthet

Regeringens inriktning för barnrättspolitikerna består dels av ett övergripande och strategiskt arbete för att tillförsäkra barnets rättigheter och för att främja genomslaget av barnkonventionen inom olika verksamheter.¹⁰² Dels består den av insatser riktade mot barn i utsatta situationer, till exempel barn i familjer som riskerar vräkning, barn som utsätts för eller bevittnar våld och barn som riskerar att involveras i kriminalitet.¹⁰³ Vi konstaterar därmed att det pågår arbeten som är relevanta för att stärka efterlevnaden av barnets rättigheter inom många olika politikområden.

Riksrevisionens granskning fokuserar på det strategiska arbetet för att främja genomslaget av barnkonventionen. Arbetet omfattar åtgärder för att stödja tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen, genom att öka kunskaperna om barnets rättigheter i olika verksamheter och genom att se till att barnkonventionens bestämmelser fortsatt ska transformeras i nationell rätt (se avsnitt 2.2.3). Vi konstaterar att regeringen har tagit initiativ till flera relevanta utredningar, till exempel utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter.¹⁰⁴ Vidare finns flera exempel på där barnkonventionen fortsatt har transformerats i lagstiftningen. Bland annat beslutade riksdagen under 2021 om lagändringar om ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister¹⁰⁵ samt införandet av barnfridsbrottet.¹⁰⁶

3.1.2 Regeringen har inte konkretiserat mål eller vad aktörer ska bidra med för att förbättra barnkonventionens genomslag

Vi konstaterar samtidigt att regeringens styrning av genomförandet av barnkonventionen inte är tillräckligt tydlig eller samordnad. Regeringen har inte konkretiserat mål eller resultat som arbetet ska bidra till, eller vad olika aktörer förväntas göra för att bidra till att förbättra genomslaget för barnkonventionen.¹⁰⁷ En strategi eller handlingsplan kan bidra till att förtydliga en sådan inriktning.

¹⁰² T.ex. prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 183–186.

¹⁰³ Prop. 2022/23:1, bl.a.: Utgiftsområde 3 Rättsväsendet, avsnitt 3; Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, avsnitt 6 och 7; Utgiftsområde 12, avsnitt 3; Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, avsnitt 5 och 6; Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, avsnitt 3.

¹⁰⁴ Dir. 2022:35; SOU 2023:40. Andra statliga utredningar med relevans för barnkonventionen är bland annat Utredningen om barn och unga i samhällets vård (SOU 2023:66) samt Utredningen om mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet (SOU 2023:95).

¹⁰⁵ Prop. 2020/21:150 *Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister*.

¹⁰⁶ Prop. 2020/21:170 *Barn som bevittnar brott*.

¹⁰⁷ Jämför Leviner, "Barnkonventionen som svensk lag – en diskussion om utmaningar och möjligheter för att förverkliga barns rättigheter", 2018, s. 309–310; Leviner, "Barns rättigheter i 2020-talets Sverige – ansvar, utmaningar och möjligheter efter barnkonventionens inkorporering", 2024, s. 27–28.

Men regeringens strategi för barnets rättigheter, som riksdagen godkände 2010, är allmänt hållen.

Strategin är tänkt att vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på samtliga nivåer i arbetet med att säkerställa barnets rättigheter (se avsnitt 2.3.1). I våra intervjuer framförs att det finns en styrka i att strategin är godkänd av riksdagen och att den uttrycker tydliga principer och ambitioner för barnrättspolitikerna.¹⁰⁸ Samtidigt innehåller strategin inte någon handlingsplan eller budget. Den preciserar inte heller olika aktörers uppdrag eller förhållande till varandra.¹⁰⁹

Vi konstaterar att det är otydligt om strategin i praktiken har någon styrande funktion för barnrättspolitikerna idag. Exempelvis uppger företrädare för Barnombudsmannen att strategin har liten påverkan på myndighetens arbete.¹¹⁰ De insatser som regeringen har initierat och redovisat till riksdagen har inte heller på ett tydligt sätt utgått från strategin.¹¹¹ Till exempel är det otydligt hur regeringens barnrättspolitik förhåller sig till strategins nio principer eller fyra prioriterade områden.¹¹² Även Statskontoret har konstaterat att det är otydligt hur regeringens kunskapslyft har förhållit sig till strategin, och ifrågasätter därför hur styrande strategin är.¹¹³

Barnombudsmannen och andra aktörer har efterfrågat att strategin följs upp eller uppdateras, bland annat med hänsyn till att barnkonventionen blivit svensk lag. De framhåller också vikten av att det finns en handlingsplan med åtgärder.¹¹⁴ Regeringen har dock inte följt upp strategin, trots att intentionen var att den ska följas upp regelbundet för att säkerställa att den är effektiv och användbar.¹¹⁵

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för MR-institutet, 2023-06-27; intervju med sakkunnig, 2022-11-09.

¹⁰⁹ Att strategin saknar skrivningar om hur barnrättsarbetet ska gå till tas också upp i våra intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-19; företrädare för MR-institutet, 2023-06-27; sakkunnig, 2022-11-09; 2023-02-01b.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-19.

¹¹¹ Detta trots att strategin anger att "de insatser som regeringen initierar och genomför inom barnrättspolitikerna kommer att utgå från strategin och följas upp och redovisas till riksdagen".

¹¹² Företrädare för Socialdepartementet uppger dock att regeringens barnrättspolitik fortfarande utgår från strategins principer rent innehållsmässigt. Exempelvis finns rubriker i budgetpropositionen som motsvarar principerna, som "barnets rätt till delaktighet och inflytande" samt "ett systematiskt och strategiskt arbete". Strategin är också en utgångspunkt för när ärenden som rör barnrättsfrågor bereds inom Regeringskansliet. Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-09-05.

¹¹³ Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 60–61.

¹¹⁴ Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter. Tilläggsrapport – Sverige. Sveriges sjätte och sjunde rapportperiod*, 2022, s. 8; MR-institutet, *Kompletterande information till FN:s kommitté för barnets rättigheter*, 2022, s. 11; *Report from Civil Society Organisations working with Child Rights*, 2022, s. 5; Jägerskog, M., "Bris: Sverige brister när det gäller att tillgodose barns rättigheter", 2023-06-01.

¹¹⁵ Prop. 2009/10:232, s. 11. I sin rapport till FN:s barnrättskommitté 2021 hänvisar regeringen till att Barnombudsmannen hade ett uppdrag att sprida kunskap om strategin 2012 och att Barnombudsmannen utvärderade sitt arbete 2014. Utvärderingen visade att arbetet gett positiva resultat, till exempel att målgrupperna hade ökad kunskap om strategins innehåll och att de planerat för förändrade arbetssätt. Någon uppföljning av strategins användbarhet eller effektivitet har i övrigt inte gjorts. Se Barnombudsmannen, *Uppdrag att sprida den nationella strategin för att stärka barnets rättigheter – redovisning av uppdrag*, 2015, s. 5–6.

3.1.3 Regeringen redovisar många åtgärder inom barnrättspolitik, men inte åtgärdernas resultat

Regeringen redovisar åtgärder inom barnrättspolitik i budgetpropositioner, i rapporteringar till FN:s barnrättskommitté och i skrivelser till riksdagen. I viss mån redogör regeringen även för brister i efterlevnaden av barnets rättigheter och för åtgärder som har vidtagits för att komma till rätta med bristerna.¹¹⁶ Redovisningarna fokuserar dock huvudsakligen på vilka åtgärder som vidtagits, inte åtgärdernas resultat.¹¹⁷ Till exempel saknar redovisningarna till stor del analyser av ifall åtgärderna har bidragit till att komma till rätta med brister i barnkonventionens efterlevnad eller hur de har påverkat olika verksamheter.¹¹⁸ Där regeringen bedömer att vidtagna åtgärder har bidragit till att stärka efterlevnaden av barnets rättigheter saknas förklaring till hur man har kommit fram till detta.¹¹⁹ När uppföljning av och analys av åtgärdernas resultat saknas, innebär det att regeringen får ett begränsat underlag för att utveckla styrningen.

Ett positivt exempel på en mer resultatriktad uppföljning är dock regeringens uppdrag till Statskontoret att följa upp kunskapslyftet för barnets rättigheter, som redovisades i oktober 2023.¹²⁰

I samband med beslutet om inkorporering av barnkonventionen 2018 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att följa upp och vid behov vidta åtgärder för att säkerställa att de grundläggande principerna i barnkonventionen efterlevs och tillämpas i enlighet med svensk rätt.¹²¹ Med anledning av tillkännagivandet har regeringen redovisat ett antal åtgärder som vidtagits. Regeringen har därefter i flera skrivelser meddelat att den avsett att återkomma till riksdagen i frågan om uppföljning, bland annat för att beakta resultatet av vidtagna åtgärder inklusive Statskontorets uppföljning av kunskapslyftet.¹²²

3.2 Styrningen av Barnombudsmannen har inte varit helt anpassad till deras utökade självständighet

I det här avsnittet redovisar vi iakttagelser om styrningen av Barnombudsmannen.

¹¹⁶ Arbetsmarknadsdepartementet, *Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport till FN:s Kommitté för barnets rättigheter*, 2021; prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 186–189.

¹¹⁷ Regeringen har till exempel inte följt upp hur den vägledning som tagits fram på Regeringskansliet, och som Barnombudsmannen fått i uppdrag att sprida, används eller huruvida den fyller sitt syfte. Se prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 183–189.

¹¹⁸ Se till exempel prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 186–190.

¹¹⁹ Se till exempel prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 190.

¹²⁰ Regeringsbeslut S2022/03183 (delvis); Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023.

¹²¹ Bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

¹²² Skr. 2018/19:75 (S 49), s. 120; skr. 2019/20:75 (A 11), s. 297; skr. 2020/21:75 (A 6), s. 319–320; skr. 2021/22:75 (A 6), s. 378; skr. 2022/23:75 (S 17), s. 189–190.

3.2.1 Trots att Barnombudsmannen ska ha större självständighet, har antalet regeringsuppdrag ökat

Som framgår i kapitel 2, gavs Barnombudsmannen ökad självständighet 2002, bland annat genom att deras mandat bestämdes av riksdagen i lag. Att reglera Barnombudsmannens uppgifter i lag skulle enligt regeringen minska behovet av styrning i regleringsbrevet. Men det skulle samtidigt inte hindra regeringen från att ibland och i samråd med ombudsmannen ge Barnombudsmannen uppdrag.¹²³ Regeringen angav även att för att Barnombudsmannen ska kunna verka effektivt krävs att tillräckliga resurser ställs till myndighetens förfogande.¹²⁴

Under 2018–2022 har antalet regeringsuppdrag till Barnombudsmannen dock ökat, se tabell 1. Samtidigt har de totala bidragen för uppdragen varierat. Bidragen utgör dock cirka 30 procent av Barnombudsmannens totala finansiering.¹²⁵ En relativt stor andel av verksamheten handlar därmed om att genomföra regeringsuppdrag. Enligt våra intervjuer på Barnombudsmannen tar uppdragen också en stor del av myndighetens tid i anspråk och försämrar möjligheterna att arbeta självständigt (se avsnitt 3.2.3).¹²⁶ Styrningen står därmed i kontrast till intentionen med översynen av Barnombudsmannen 2002.

Tabell 1 Antal regeringsuppdrag, beviljad respektive använd finansiering för regeringsuppdragen samt Barnombudsmannens förvaltningsanslag

	2018	2019	2020	2021	2022
Regeringsuppdrag, antal	6	7	13	13	11
Bidrag, beviljat, tkr	14 600	10 661	15 100	12 700	10 500
Bidrag, använt, tkr	13 602	10 574	11 702	12 597	10 210
Förvaltningsanslag, tkr	23 669	26 087	27 089	26 898	24 520

Källa: Barnombudsmannens årsredovisningar för 2018–2022.

3.2.2 Regeringen ger särskild finansiering för uppdragen – och formerna för finansieringen har förbättrats över tid

Regeringen ger särskild finansiering för regeringsuppdragen, vilket innebär att uppdragen inte finansieras med medel från Barnombudsmannens förvaltningsanslag.¹²⁷ Regeringen har också justerat formerna för finansieringen av uppdragen över tid, för att ge ökad flexibilitet. Tidigare fick Barnombudsmannen specifika belopp för varje regeringsuppdrag, vilket myndigheten har lyft som problematiskt eftersom det inneburit en ökad administration och detaljstyrning av

¹²³ Prop. 2001/02:96, s. 16.

¹²⁴ Prop. 2001/02:96, s. 15.

¹²⁵ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2020*, s. 7; Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022*, s. 23.

¹²⁶ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-04-22; 2023-05-30; 2023-06-16.

¹²⁷ Se bl.a. regleringsbrevet avseende anslag 5:2 Barnets rättigheter inom utgiftsområde 9.

verksamheten, inte minst när uppdragen blev fler till antalet och vissa uppdrag var små.¹²⁸ Sedan 2021 har regeringen slagit ihop finansieringen till större summor som Barnombudsmannen har kunnat använda för olika kluster av regeringsuppdrag.¹²⁹ För 2023 slog regeringen ihop finansieringen till en enda större summa som kunde fördelas fritt mellan regeringsuppdragen.¹³⁰ Under 2023 hade Barnombudsmannen därmed större självbestämmande och därmed större möjlighet att prioritera mellan uppdragen.¹³¹

Sedan 2023 har Barnombudsmannen också egen dispositionsrätt till medlen för uppdragen, vilket i viss mån minskar myndighetens administration. Tidigare disponerade Kammarkollegiet över de medel som Barnombudsmannen fick använda för uppdrag. Barnombudsmannen behövde då rekvirera (beställa) medlen från Kammarkollegiet samt redovisa hur medlen hade använts.¹³²

3.2.3 Barnombudsmannen uppger att de har begränsat utrymme att arbeta egeninitierat och med kärnuppdraget

Barnombudsmannen menar att deras utrymme för att genomföra kärnuppdraget är för litet. Enligt myndighetsföreträdare är förvaltningsanslaget inte tillräckligt stort, och utrymmet för att använda anslaget har minskat på grund av ökade kostnader.¹³³ Vissa kostnader handlar om administration och är en följd av regeringsbeslut som bland annat syftar till att utnyttja stordriftsfördelar och minska kostnaderna i staten.¹³⁴ Till exempel ska Barnombudsmannen använda ekonomitjänster från Statens servicecenter. Barnombudsmannen ifrågasätter inte regeringsbesluten i sig, men påtalar att de innebär kostnader som myndigheten inte kan påverka själva. Barnombudsmannen menar också att besluten får större konsekvenser för mindre myndigheter jämfört med större.¹³⁵

¹²⁸ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-06-21; 2023-05-24. Se i synnerhet regeringsbeslut A2020/02449, s. 2–3.

¹²⁹ År 2022 fick Barnombudsmannen exempelvis använda ca 5 500 tkr för att genomföra 6 specifika regeringsuppdrag, ca 1200 tkr för genomförandet av 2 andra regeringsuppdrag och 500 tkr för genomförandet av 1 regeringsuppdrag. Se regeringsbeslut A2021/01745, s. 2–4.

¹³⁰ Jämför regeringsbeslut A2021/01745, S2022/02829 samt S2023/02889.

¹³¹ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-30, 2023-06-16, 2023-06-19. För 2024 har regeringen dock återgått till att dela upp finansieringen mellan ett antal kluster av regeringsuppdrag (åtta regeringsuppdrag uppdelade i tre kluster). Se regeringsbeslut S2023/03257 (delvis) samt Barnombudsmannens synpunkter vid faktagranskning, 2024-02-22.

¹³² Jämför regleringsbrev avseende anslag 5:2 Barnets rättigheter inom utgiftsområde 9 för åren 2022 respektive 2023. Även för 2024 har Barnombudsmannen egen dispositionsrätt.

¹³³ Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter, Tilläggsrapport – Sverige*, 2022, s. 9–10; intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-04-22 och 2023-06-19; Socialdepartementets myndighetsdialoger med Barnombudsmannen, t.ex. 2023-06-21.

¹³⁴ Jämför Statens servicecenter, *En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter, Delrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner*, 2017.

¹³⁵ Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter, Tilläggsrapport – Sverige*, 2022, s. 9–10; intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-19.

Barnombudsmannen uppger att de i nuläget är beroende av regeringsuppdragen för att kunna behålla sin personalstyrka och genomföra sitt uppdrag.¹³⁶ Barnombudsmannen menar därför att den nuvarande styrmodellen – med ett litet förvaltningsanslag och med flera regeringsuppdrag – minskar myndighetens möjlighet att arbeta strategiskt, självständigt och långsiktigt. Bland annat uppger Barnombudsmannen att myndigheten har otillräckligt utrymme att ta egna initiativ till att undersöka var barnkonventionens tillämpning brister och behöver stärkas.¹³⁷ Även utomstående aktörer har kommenterat att regeringens styrning påverkar Barnombudsmannens oberoende ställning.¹³⁸

3.3 Regeringen har inte anpassat sin styrning av skolmyndigheternas barnrättsarbete

I det här avsnittet redovisar vi iakttagelser om regeringens styrning av skolmyndigheternas barnrättsarbete.

3.3.1 Regeringen har inte anpassat sin styrning av barnrättsarbetet efter skolmyndigheternas skilda behov

Granskningen visar att regeringen inte har anpassat sin styrning efter skolmyndigheternas olika verksamheter eller behov, vilket annars brukar vara en framgångsfaktor när regeringen styr tvärsektoriella frågor.¹³⁹ De uppdrag som rör skolmyndigheternas barnrättsarbete har varit generellt utformade och gett begränsad vägledning om regeringens förväntningar.

Skolmyndigheterna ska enligt sina instruktioner beakta barnkonventionen och barnets bästa i sina verksamheter. Inom ramen för kunskapslyftet för barnets rättigheter har skolmyndigheterna också haft i uppdrag att utveckla sin praktiska tillämpning av barnkonventionen. Uppdragen inom kunskapslyftet var dock generellt utformade, och inte anpassade efter skolmyndigheternas olika verksamheter eller behov. I stället skulle myndigheterna först själva analysera sina behov av att utveckla den praktiska tillämpningen av barnkonventionen inom sina verksamhetsområden och därefter redovisa sitt utvecklingsarbete och uppnådda resultat.¹⁴⁰ Det var regeringens uppfattning att såväl behovsanalys som genomförande av utvecklingsarbetet skulle göras av varje ansvarig myndighet.¹⁴¹

¹³⁶ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-30, 2023-06-16, 2023-06-19.

¹³⁷ Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter. Tilläggsrapport – Sverige. Sveriges sjätte och sjunde rapportperiod, 2022*, s. 9–10. Jämför även intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-16.

¹³⁸ MR-institutet, *Kompletterande information till FN:s kommitté för barnets rättigheter, 2022*; *Report from Civil Society Organisations working with Child Rights, 2022*; Kommittén för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, 2023*.

¹³⁹ Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter, 2022*, s. 15–24, 51. Statskontoret framhåller att verksamhetsanpassad styrning är extra viktig om myndigheten saknar kunskap och erfarenhet av att arbeta med den tvärsektoriella frågan.

¹⁴⁰ Uppdragen har givits i respektive myndighets regleringsbrev.

¹⁴¹ Jämför regeringsbeslut S2016/07875/FST (delvis), s. 4–5.

3.3.2 Styrningen bidrar till att förklara skolmyndigheternas olika förhållningssätt till barnkonventionen

Samtidigt visar granskningen att skolmyndigheterna har olika förhållningssätt till barnkonventionen och att de tillämpar ett barnrättsperspektiv i olika utsträckning i sina verksamheter (se kapitel 5). Regeringen har dock inte följt upp skolmyndigheternas barnrättsarbete närmare och har inte heller anpassat sin styrning för att fånga upp sådana skillnader eller behov.

Till exempel har Skolverket ansett att det är otydligt om myndigheten har i uppdrag att stödja skolor och huvudmän i frågor som rör barnkonventionen.¹⁴² Skolverket har därför fokuserat på att stärka tillämpningen av barnkonventionen i sin interna verksamhet, och inte direkt i det utåtriktade arbetet.¹⁴³ Detta tas även upp i Statskontorets uppföljning av kunskapslyftet.¹⁴⁴ Ett fåtal myndigheter fick verksamhetsanpassade uppdrag inom ramen för kunskapslyftet efter att de öppna uppdragen löpte ut. Några av uppdragen handlade om att ta fram kunskapsstöd om barnkonventionen till kommuner.¹⁴⁵ Skolmyndigheterna fick dock inga sådana uppdrag.

Granskningen visar också att Skolverkets arbete för att stärka tillämpningen av barnkonventionen i mångt och mycket har stannat av, efter att de slutredovisade sitt uppdrag inom kunskapslyftet 2019. De utvecklingsområden och planerade åtgärder som pekades ut har inte prioriterats. Regeringen har inte följt upp, återkopplat eller ytterligare styrt skolmyndigheternas barnrättsarbete sedan de avslutade sitt deltagande i kunskapslyftet.¹⁴⁶ Det innebär att skolmyndigheterna inte har fått signaler om ifall arbetet går i rätt riktning, eller om arbetet bör prioriteras ytterligare.¹⁴⁷

3.3.3 Styrningen av barnets rättigheter är mer kortsiktig och upplevs mindre prioriterad än andra rättighetsområden

Av våra intervjuer framgår att regeringens styrning av barnets rättigheter skiljer sig från andra rättighetsområden, bland annat avseende uppdragens längd.¹⁴⁸ Till exempel hade Skolverket sitt uppdrag inom ramen för kunskapslyftet för barnets rättigheter

¹⁴² Intervju med företrädare för Skolverket, 2023-02-14. Jämför Skolverket, *Slutredovisning av regeringsuppdraget "Den praktiska tillämpningen av barnkonventionen"*, 2019.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Skolverket, 2023-02-14.

¹⁴⁴ Jämför Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 16, 63.

¹⁴⁵ Till exempel fick Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd i uppdrag att ta fram stödmaterial om barnkonventionen och att sprida det bland familjerättssekreterare och familjerådgivare i kommuner. Boverket fick i uppdrag att ta fram en vägledning om tillämpningen av barnkonventionen vid fysisk planering, riktad till kommuner, regioner och länsstyrelser.

¹⁴⁶ Utbildningsdepartementet har inte gjort någon särskild uppföljning av skolmyndigheternas barnrättsarbete efter att uppdragen slutredovisades, men har tagit del av myndigheternas fortsatta arbete, bland annat genom myndigheternas årsredovisningar. Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2023-09-14; Regeringskansliets synpunkter vid faktagranskning, 2024-02-22.

¹⁴⁷ Enligt Statskontoret kan återkoppling via myndighetsdialoger vara viktig för att nå varaktiga resultat. Detta för att signalera att frågan är prioriterad, vilket ger myndigheterna bättre förutsättningar att fortsätta utveckla sin kunskap kontinuerligt och över tid. Se Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärsektorieella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, 2022, s. 27–32.

¹⁴⁸ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-14; SPSM 2023-02-13.

under tre år, medan myndigheten har haft uppdrag om jämställdhetsintegrering sedan 2013.¹⁴⁹ Också Skolinspektionen och SPSM har fleråriga regeringsuppdrag om jämställdhetsintegrering.¹⁵⁰ Även inom funktionshinderspolitiken är uppdragen mer långsiktiga, till exempel är Skolverket både en sektorsmyndighet och en strategimyndighet i regeringens tioåriga strategi inom funktionshinderspolitiken 2021–2031.¹⁵¹ Granskningen tyder på att de olika styrsignalerna påverkar myndigheternas prioriteringar.¹⁵²

Flera intervjupersoner upplever även att regeringen signalerar att barnrättsarbetet är mindre prioriterat än andra rättighetsområden – även om barnkonventionen har fått ställning som lag.¹⁵³ Vidare påpekas att styrningen av och myndigheternas arbete med mänskliga rättigheter fortfarande präglas av stuprörstänkande, och att det därför finns skäl att samordna både styrningen och arbetet mer, så att arbetet med olika rättighetsområden förstärker varandra.¹⁵⁴

3.3.4 Skolmyndigheterna får även andra regeringsuppdrag som är relevanta för arbetet med barnets rättigheter

Regeringen har också gett skolmyndigheterna flera andra regeringsuppdrag som är relevanta för skolmyndigheternas arbete med barnets rättigheter, även om uppdragen inte tar sikte på skolmyndigheternas praktiska tillämpning av barnkonventionen. Till exempel fick Skolverket i uppdrag att följa upp hur covid-19-pandemin påverkade utbildningen inom skolväsendet.¹⁵⁵ Skolinspektionen fick i uppdrag att granska den fjärr- och distansundervisning som bedrevs med anledning av covid-19-pandemin samt vilken konsekvens som den fick för elevens förutsättningar att nå målen samt för elevernas hälsa.¹⁵⁶ Ett annat exempel är att Skolverket, Skolinspektionen, SPSM och Skolforskningsinstitutet fick i uppdrag att lämna underlag för olika insatser för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan.¹⁵⁷ Här ingår bland annat att Skolverket och SPSM gemensamt ska erbjuda skolhuvudmän återkommande kvalitetsdialoger. Därutöver finns exempel på uppdrag där regeringen har preciserat att det är viktigt att uppdraget

¹⁴⁹ Skolverket har varit en av de myndigheter som ingått i Jämställdhet i Myndigheter (JiM) sedan 2013. Sedan dess har Skolverket också haft olika uppdrag inom jämställdhetsintegrering. Se Skolverket, *Redovisning av regeringsuppdrag, Skolverkets inriktning för jämställdhetsintegrering 2022–2025*, 2021.

¹⁵⁰ Regeringskansliet, ”Deltagare i utvecklingsprogrammet JiM 2020–2025”, 2023-10-23.

¹⁵¹ Regeringsbeslut S2019/02213, S2021/06595.

¹⁵² Intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-14; SPSM 2023-02-13.

¹⁵³ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-06-21; Skolverket 2023-02-14; SPSM 2023-02-13; sakkunniga 2022-04-25; 2022-05-13.

¹⁵⁴ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-14; SPSM 2023-01-25. Jämför även MR-institutet, *Kompletterande information till FN:s kommitté för barnets rättigheter*, 2022, s. 15 samt Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 70–71.

¹⁵⁵ Regeringsbeslut U2020/03838. Skolverket skulle genomföra uppdraget i samråd med SPSM, Skolinspektionen och andra relevanta aktörer.

¹⁵⁶ Regeringsbeslut U2021/04947, s. 3. Skolinspektionen skulle genomföra uppdraget i samrådet med Skolverket.

¹⁵⁷ Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

genomförs med ett barnrättsperspektiv, att elevers erfarenheter tillvaratas eller att elever med särskilda förutsättningar uppmärksammas.¹⁵⁸

3.4 Det finns rutiner för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i beslut och lagstiftning, men också vissa brister

I det här avsnittet redovisar vi våra iakttagelser om hur regeringen ser till att det finns ett barnrättsperspektiv när lagstiftning och andra beslut arbetas fram.

3.4.1 Det finns rutiner för att säkerställa barnets rättigheter i beslut, men också risker för att rutinerna är otillräckliga

För att få genomslag för arbetet med att främja och skydda barnets rättigheter finns en samordningsfunktion för barnrättsfrågor i Regeringskansliet, placerad i Socialdepartementet.¹⁵⁹ Alla frågor som rör barnets rättigheter ska gemensamberedas genom samordningsfunktionen, till exempel propositioner, kommittédirektiv och regleringsbrev.¹⁶⁰ Varje departement ansvarar för att barnrättsperspektivet återspeglas inom deras respektive arbetsområden. Tjänstepersoner på departementen behöver därmed ha kunskap om barnkonventionen och vad den betyder för deras arbetsområde, för att kunna identifiera när de ska beakta barnets rättigheter eller när det är aktuellt att samråda med samordningsfunktionen. Det finns dock inte någon utbildning på Regeringskansliet om barnets rättigheter. Tidigare fanns en sådan utbildning men den genomförs inte för närvarande.¹⁶¹ Samordningsfunktionen kan bistå departement med information om barnets rättigheter och vilket stöd som finns att tillgå¹⁶², men det förutsätter att departementen efterfrågar sådan hjälp.

Samtidigt har intervjupersoner lyft att det förekommer att skolmyndigheterna får regeringsuppdrag som riskerar att få negativa konsekvenser för barn, vilket föranleder frågan om uppdragen har föregåtts av en barnkonsekvensanalys.¹⁶³ Ett exempel som tas upp gäller ett uppdrag till SPSM om att administrera ett statsbidrag som ger skolor möjlighet att skapa anpassade lärmiljöer med färre elever och hög personaltäthet i grundskolan eller gymnasieskolan. Sådana lärmiljöer är dock omdiskuterade eftersom vissa menar att de kan vara isolerande och stigmatiserande för eleven och därmed innebära risker för elevers lärande och utveckling.¹⁶⁴ Statsbidragets utformning kan också innebära att skolor får begränsade möjligheter att bygga upp en långsiktig och behovsanpassad verksamhet. Utbildningsdepartementet uppger att beslutet om

¹⁵⁸ Exempelvis regeringsbeslut U2015/03990/S, s. 1–2; U2016/04865/S, s. 2; U2021/04947, s. 3.

¹⁵⁹ Möte med företrädare för Socialdepartementet, 2023-09-05; skriftliga svar från Socialdepartementet 2023-06-30; skriftliga svar från Socialdepartementet 2023-09-05.

¹⁶⁰ Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-06-30; Regeringskansliet, *Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 (rev. 2022))*.

¹⁶¹ Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-06-30; skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2023-09-14.

¹⁶² Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-09-05.

¹⁶³ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-05-23, 2023-03-16; SPSM, 2023-05-04, 2023-03-21.

¹⁶⁴ Dagens Arena, "Nytt bidrag ökar skolsegregation och minskar likvärdighet", 2022-05-31.

statsbidraget inte föregicks av en barnkonsekvensanalys, eftersom det var av mindre omfattning och konsekvenserna kunde bedömas utan en sådan analys.¹⁶⁵

3.4.2 Barnrättsperspektivet synliggörs inte alltid i underlag till lagändringar inom skolområdet

Vår genomgång av underlag till lagändringar inom skolområdet visar att det varierar hur väl barnrättsperspektivet synliggörs i direktiv, utredningar och propositioner.¹⁶⁶

Direktiven anger att barnkonventionen ska beaktas, men är kortfattade

Enligt Socialdepartementet ska statliga utredningar som regel få direktiv om att ha ett barnrättsperspektiv i sina analyser, om utredningen har i uppdrag att lämna förslag som rör barn och unga. Utredningarna ska också få direktiv om att redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån barnkonventionen. Det görs också en bedömning¹⁶⁷ av om direktiven även ska ange att utredaren ska inhämta barns synpunkter eller föra en dialog med barn.¹⁶⁸

Alla direktiv som vi har analyserat, med ett undantag¹⁶⁹, efterfrågar också att utredaren ska beakta barnkonventionen. Men skrivningarna om barnets rättigheter är ofta kortfattade och avgränsade till avsnittet om hur utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag. Det är också endast ett fåtal av direktiven som anger att utredaren ska inhämta synpunkter från eller föra dialog med barn och elever eller elevorganisationer, trots att utredningarna rör skolan.¹⁷⁰

Barnrättsperspektivet är olika framträdande i utredningarna

Barnrättsperspektivet är olika framträdande i de utredningar¹⁷¹ som vi har analyserat. Vissa utredningar har ett väl framskrivet barnrättsperspektiv, exempelvis genom att det finns tydliga resonemang om vilka barnrättsliga avvägningar som har gjorts och hur barns synpunkter har samlats in och beaktats.¹⁷² Andra brister i barnrättsperspektiv. Det kan exempelvis handla om att det inte tydligt framgår hur barns synpunkter har

¹⁶⁵ Beslutet gällde att lägga till det aktuella statsbidraget i en befintlig förordning om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet 2023-09-14.

¹⁶⁶ Vi har gått igenom underlag till ett urval av ändringar av skollagen som beslutats 2018–2022, för att få en bild av barnrättsperspektivet i lagstiftningsprocessen, se bilaga 1.

¹⁶⁷ Inom ramen för rutinerna för gemensamberedning.

¹⁶⁸ Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-06-30.

¹⁶⁹ Regeringsbeslut U2019/03758/GV. Direktivet anger dock att utredaren ska belysa konsekvenser för elever. Direktivet avser vidare en s.k. bokstavsutredning, dvs. en utredning som genomförs inom Regeringskansliet och inte genom ett uppdrag till en särskilt utredande myndighet.

¹⁷⁰ I ett direktiv (dir. 2018:32) anges att utredaren ska inhämta synpunkter från organisationer med relevans för uppdraget, exempelvis elevorganisationer. I ett tilläggsdirektiv (dir. 2020:18) anges att utredaren ska inhämta synpunkter från bl.a. elevorganisationer i en specifik fråga. I ett direktiv (dir. 2015:35) anges att kommissionen bör arbeta i dialog med bl.a. enskilda elever. I övriga direktiv anges att utredaren ska inhämta synpunkter från organisationer med relevans för uppdraget.

¹⁷¹ Med utredningar menar vi både utredningsbetänkanden (SOU) och promemorior (Ds).

¹⁷² Ett exempel är betänkandet *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*, där utredaren tydligt redovisar hur elevers synpunkter har inhämtats på olika sätt under arbetet, vad som framkommit i dessa samtal och hur utredningen har beaktat elevernas synpunkter. SOU 2020:43. Se även Barnombudsmannen, *Remissvar. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper (SOU 2020:43)*, 2020.

samlats in, eller att resonemang om hur lagförslagen påverkar barn är otillräckligt redovisade.¹⁷³

Både Barnombudsmannen och MR-institutet har påpekat att utredningar ofta hänvisar till barnkonventionens artiklar på en övergripande nivå, men att det saknas tillräckliga barnrättsliga analyser av de lagförslag som läggs fram.¹⁷⁴ Detta trots att regeringen har understrukit att det är viktigt att det finns ett tydligt barnrättsperspektiv i lagförslag, eftersom de ligger till grund för de förarbeten som sedan är vägledande i rättstillämpningen.¹⁷⁵

Regeringen har också framhållit betydelsen av att barnets rättigheter beaktas redan på utredningsstadiet och synliggörs i utredningsbetänkanden, eftersom det kan ge ett bättre underlag i det efterföljande lagstiftningsarbetet.¹⁷⁶ Men det finns inget metodstöd för barnkonsekvensanalyser utformat för utredningar. Företrädare för Socialdepartementet anger i stället att vid förordnande av experter och sakkunniga i statliga utredningar som rör barn och unga, beaktas även behovet av personer med kunskaper om barnets rättigheter i utredningen. Företrädarna hänvisar också till Barnombudsmannens generella metodstöd som kan användas av olika typer av verksamheter, däribland utredningar.¹⁷⁷

Olika bedömningar av vad som är förenligt med barnkonventionen synliggör konventionens tolkningsutrymme

Bland de underlag som vi har analyserat förekommer att utredare, regeringen och remissinstanser gör olika bedömningar av vad som är förenligt med barnkonventionen. Två av de propositioner som vi har analyserat innehåller förslag som bland annat Barnombudsmannen har avstyrkt.¹⁷⁸ Barnombudsmannen avstyrkte förslagen med hänvisning till att barns åsikter inte tillräckligt tydligt har beaktats, att man ifrågasätter utredarens bedömning av barnets bästa eller att man anser att förslagen på olika sätt riskerar att leda till negativa konsekvenser för barn.¹⁷⁹

¹⁷³ Se exempelvis Ds 2021:13 *Nationell plan för trygghet och studiero*, som kritiserats av Barnombudsmannen för att utredaren inte i tillräcklig utsträckning inhämtat och redogjort för barn och ungas röster och perspektiv, samt för att Barnombudsmannen inte anser att förslag om att all skolpersonal ska kunna ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller ordningsstörningar är förenligt med barnkonventionen.

Barnombudsmannen, *Remissvar, Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)*, 2021.

¹⁷⁴ Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter, Tilläggsrapport – Sverige, 2022*, s. 7 och 12; MR-institutet, *Kompletterande information till FN:s kommitté för barnets rättigheter, 2022*, s. 21–22.

¹⁷⁵ Prop. 2017/18:186, s. 92, 94. Se även t.ex. Barnombudsmannen, *Remissvar. Kampen om tiden – mer tid till lärande, SOU 2021:30, 2021*; Barnombudsmannen, *Remissvar. Betänkandet (SOU 2021:11) Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning, 2021*.

¹⁷⁶ Prop. 2017/18:186 s. 95.

¹⁷⁷ Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-06-30.

¹⁷⁸ Prop. 2021/22:160 och prop. 2020/21:58. Se t.ex.: Barnombudsmannen, *Remisspromemoria om möjlighet till betyg från årskurs 4 – efter försöksverksamheten, 2020*; Barnombudsmannen, *Remissvar Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13), 2021*; Lärarförbundet, *Yttrande över promemorian Möjlighet till betyg från årskurs 4 – efter försöksverksamheten*; SPSM, *Svar på remiss gällande Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)*; SPSM, *Svar på remiss gällande promemorian Möjlighet till betyg från årskurs 4 – efter försöksverksamheten*; Sveriges Elevråd, *Yttrande över remisspromemoria om möjlighet till betyg i årskurs 4*.

¹⁷⁹ Barnombudsmannen, *Remisspromemoria om möjlighet till betyg från årskurs 4 – efter försöksverksamheten, 2020*; Barnombudsmannen, *Remissvar Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)*.

I propositionerna håller regeringen dock fast vid att förslagen i fråga är förenliga med barnkonventionen och uppger att ytterligare utredning inte är nödvändig. I stället upprepar regeringen skälen för lagförslagen och de argument som framgått av betänkandet eller promemorian.¹⁸⁰ I ett av fallen, som handlar om ifall det är förenligt med barnkonventionen att skolpersonal ska kunna ingripa fysiskt i vissa situationer, bemöter regeringen invändningarna med en genomgång av berörda artiklar i barnkonventionen, FN:s barnrättskommittés allmänna kommentarer om artiklarna och befintlig rättspraxis.¹⁸¹ Att olika aktörer gör olika bedömningar av vad som är förenligt med barnkonventionen synliggör konventionens tolkningsutrymme och hur det kan försvåra genomförandet av den.

Flera aktörer efterfrågar tydligare regler för barnkonsekvensanalyser

Flera aktörer har framfört att det behövs tydligare regler för när och hur barnkonsekvensanalyser ska genomföras och redovisas i bland annat statliga utredningar. Till exempel föreslog Barnrättighetsutredningen, som utredde frågan om inkorporeringen av barnkonventionen, att kommittéförordningen¹⁸² skulle ändras i detta avseende.¹⁸³ Vidare har Finansdepartementet 2022 tagit fram ett förslag för en ny förordning om statliga konsekvensutredningar.¹⁸⁴ Förslaget innehåller inga nya regler för barnkonsekvensanalyser.¹⁸⁵ Förslaget har remitterats och bereds just nu inom Regeringskansliet. Bland remissvaren efterfrågar flera remissinstanser tydligare regler för barnkonsekvensanalyser.¹⁸⁶

3.4.3 Regeringen har olika forum för att inhämta barns synpunkter i frågor som rör dem

För att se till att det finns ett barnrättsperspektiv i ärenden och beslut behöver regeringen också ta tillvara barns och ungas egna erfarenheter där det är relevant. Regeringen och Regeringskansliet har olika forum för detta, till exempel följande.

- Regeringskansliet har sakråd och hearings eller andra möten med företrädare för barn- och ungdomsorganisationer eller barn med särskilda erfarenheter inom ramen för vissa ärenden.¹⁸⁷

¹⁸⁰ Prop. 2021/22:160, t.ex. s. 130–131; prop. 2020/21:58, t.ex. s. 28, 33–34.

¹⁸¹ Prop. 2021/22:160, s.162–165.

¹⁸² Kommittéförordning (1998:1474).

¹⁸³ SOU 2016:19, s. 320–323. Någon sådan förändring har inte skett.

¹⁸⁴ Ds 2022:22. Den föreslagna förordningen skulle gälla för kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag, för särskilda utredare och för andra förvaltningsmyndigheter under regeringen.

¹⁸⁵ Det står dock att konsekvensutredningar kan behöva innefatta beskrivningar om hur förslag eller beslut är förenliga med konventionsåtaganden angående bland annat personer med funktionsnedsättning och barn. Se Ds 2022:22, s. 91.

¹⁸⁶ Barnombudsmanen, *Remissvar. Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22), 2022*; BRIS, *Bättre konsekvensutredningar, 2023*; Rädda Barnen, *Remissvar Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar, 2022*; SPSM, *Yttrande över Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22), 2022*.

¹⁸⁷ Några exempel är följande. Socialdepartementet har hållit sakråd i samband med beredningen av regeringens rapport till FN:s barnrättskommitté. Utbildningsdepartementet har bjudit in elevorganisationer till möten i samband med covid-19-pandemin. Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-08-22 och 2023-09-05; skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2023-09-14.

- Regeringen har regelbundna möten med Barnrättsdelegationen som är ett forum för dialog mellan regeringen och civilsamhällesorganisationer som arbetar med barnets rättigheter. I delegationen ingår några barn- och ungdomsledda organisationer.¹⁸⁸ Andra departement kan bjudas in om mötet rör deras ansvarsområden.¹⁸⁹ Utbildningsdepartementet har inte deltagit.¹⁹⁰
- Regeringskansliet har ett ungdomspolitiskt råd där barn- och ungdomsledda organisationer ingår.¹⁹¹
- Organisationer som företräder barn och elever är i vissa fall remissinstanser.¹⁹²

3.5 Det finns risker kopplade till barns möjligheter att utkräva sina rättigheter på skolområdet

Möjligheterna är utkräva sina rättigheter är en viktig del av barnkonventionen. Flera av våra intervjupersoner har uppmärksammat frågan om barns möjligheter att framföra klagomål och utkräva sina rättigheter i Sverige, däribland på skolområdet. De ser vissa risker som dels handlar om huvudmannens ansvar för att ha en fungerande klagomålshantering, dels om att det finns många olika aktörer som ansvarar för att hantera olika typer av klagomål.¹⁹³ Vi beskriver detta nedan samt även i avsnitt 5.3.2 som handlar om Skolinspektionen.

3.5.1 Huvudmannen har huvudansvar för att ta emot och utreda klagomål enligt skollagen

Möjligheterna att påtala brister eller överklaga beslut i skolan skiljer sig åt beroende på vad saken gäller. Men ansvaret för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen ligger i första hand på huvudmannen.¹⁹⁴ Elever och vårdnadshavare ska därför i första hand vända sig till rektorn och därefter till huvudmannen.¹⁹⁵

Huvudmannens ansvar förtydligades genom en ändring i skollagen som trädde i kraft den 1 augusti 2022. Efter ändringen är det även huvudregel att Skolinspektionen enbart får inleda tillsyn som rör en enskild elev, om den enskilde först har anmält klagomålet till huvudmannen och huvudmannen har fått möjlighet att agera.¹⁹⁶

¹⁸⁸ Delegationen leds av statsrådet med ansvar för barnrättspolitiken. Exempel på teman som togs upp vid delegationens möten under 2022 var den nationella handlingsplanen för genomförandet av den europeiska barngarantin i Sverige, hur barn påverkas av Rysslands aggression mot Ukraina och utredningen om möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. Se prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 9, s. 185.

¹⁸⁹ Regeringsbeslut S2016/02760/FST; skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2023-09-14.

¹⁹⁰ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2023-09-14.

¹⁹¹ Regeringsbeslut U2011/2833. Rådet leds av statsrådet med ansvar för ungdomsfrågor.

¹⁹² Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-08-22; skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2023-09-14.

¹⁹³ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-06-21; SPSM, 2023-04-19; intresseorganisationer, 2023-02-09, 2023-03-08; elevorganisation, 2023-02-27; sakkunniga 2022-05-03, 2022-05-05.

¹⁹⁴ 26 kap. 3 a § skollagen.

¹⁹⁵ Skolinspektionen, "Missförhållanden i skolan", hämtad 2024-01-13.

¹⁹⁶ 26 kap. 3 a § skollagen. Se även prop. 2021/22:160, s. 18, 70–88 samt SOU 2023:40, s. 424.

Intervjupersoner tar upp att det innebär risker, även om det i de flesta fall är fördelaktigt att klagomål mot utbildningen i första hand ska hanteras av huvudmannen. Bland annat riskerar barn och elever att inte få tillgång till en opartisk prövning, inte minst på skolor med mindre huvudmän.¹⁹⁷ Detta togs även upp av remissinstanser när lagförslaget bereddes.¹⁹⁸ Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter lyfte samma problematik och konstaterade att det därför kan ifrågasättas om klagomålshandlingen i alla situationer kan anses utgöra ett effektivt rättsmedel.¹⁹⁹ Utredningen bedömde dock att den nya klagomålshandlingen behöver ha varit i funktion under en tid för att kunna utvärderas i ett senare skede.²⁰⁰

3.5.2 Klagomål på skolområdet handläggs av flera olika aktörer

Utredningen redogjorde också för att det utöver huvudmannen finns många aktörer som har ansvar för att utreda olika former av missförhållanden i skolan eller hantera överklaganden av beslut.²⁰¹ Det kan vara svårt för elever och vårdnadshavare att veta vart de ska vända sig och vem som kan utkrävas på ansvar.²⁰² Detta har tagits upp även i våra intervjuer. En fråga som tas upp särskilt är att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Skolinspektionen, Barn- och elevombudet (BEO) och DO, vilket kan försvåra för elever och vårdnadshavare att hamna rätt och även göra att ärenden riskerar att hamna mellan stolarna.²⁰³

3.6 Kvarstående problem med kunskap och tillämpning

Våra intervjuer visar att det finns en samsyn om att de viktigaste utmaningarna med att genomföra barnkonventionen handlar om brister i tillämpningen. Det förklaras av att det är svårt att tillämpa barnkonventionen i praktiken, att det fortfarande saknas kunskap om vad barnets rättigheter innebär samt att efterlevnaden ytterligare försvåras av bristande organisatoriska förutsättningar.

¹⁹⁷ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2022-06-21; BEO 2023-04-26; Diskrimineringsombudsmannen 2023-06-21; SPSM 2023-04-04, 2023-04-19; intresseorganisationer 2023-01-16, 2023-02-09, 2023-03-08.

¹⁹⁸ Till exempel Skolinspektionen, *Yttrande över departementsskrivelsen Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)*, 2021; SPSM, *Svar på remiss gällande Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)*, 2021, s.2. Se även Ds 2021:13 *Nationell plan för trygghet och studiero*, s. 155; prop. 2021/22:160, s.75–82.

¹⁹⁹ SOU 2023:40, s. 430–431.

²⁰⁰ SOU 2023:40, s. 431.

²⁰¹ T.ex. Skolinspektionen, BEO, DO, Inspektionen för vård och omsorg, Skolväsendets överklagandenämnd och förvaltningsdomstolar.

²⁰² SOU 2023:40, s. 424–425, 430. Se även s. 136–137, 744.

²⁰³ SOU 2023:40, s. 136–137, 430, 744. Intervjuer med företrädare för BEO 2023-04-26; Skolinspektionen, 2023-04-19; SPSM, 2023-04-19. Här kan även framhållas att lagstiftningarna på området, exempelvis skollagen och diskrimineringslagen, ser olika ut, vilket också kan försvåra elevers och vårdnadshavares förståelse för systemet. Exempel: Som vi beskrivit ovan får Skolinspektionen som huvudregel enbart inleda tillsyn på individnivå, om den enskilde har anmält klagomål som rör utbildningen till huvudmannen. Händelser som är diskriminerande kan dock inte utredas av Skolinspektionen eller BEO, utan utreds av DO. Sådana händelser kan anmälas direkt till DO, som också kan utreda ärendet direkt.

3.6.1 Lagen om barnkonventionen har gett viss tyngd åt barnrättsarbetet, men mervärdet av lagen diskuteras

Beslutet att göra barnkonventionen till svensk lag syftade till att ytterligare tydliggöra att konventionen är gällande i alla delar av samhället och i alla verksamheter som rör barn. Flera intervjupersoner i granskningen bekräftar också att inkorporeringen av barnkonventionen har bidragit till att öka medvetenheten om barnets rättigheter i många offentliga verksamheter. Flera intervjupersoner menar att lagen om barnkonventionen gav en tydlig signal om att barnets rättigheter ska beaktas, vilket bland annat har bidragit till en ökning av kompetenshöjande satsningar och att barnkonsekvensanalyser i högre utsträckning görs inför beslut som påverkar barn.²⁰⁴

Samtidigt har inte alla förväntningar om en snabbare utveckling av barnrättspolitiken fullt ut infriats. Inom många verksamheter finns en fortsatt osäkerhet kring hur man förväntas tillämpa lagen om barnkonventionen i praktiken, bland annat avseende hur den ska vägas mot annan lagstiftning.²⁰⁵ Därtill finns en osäkerhet kring vad lagen betyder för verksamheter där barnkonventionen redan är transformerad i gällande regelverk, som skolan (se avsnitt 5.4.1). Flera intervjupersoner tar upp att lagen om barnkonventionen inom vissa verksamheter inte tas på allvar eller att den ses som en lag som man kan välja att inte följa.²⁰⁶

3.6.2 Svårigheter att tolka och tillämpa barnkonventionen påverkar efterlevnaden

Som vi har beskrivit tidigare har flera aktörer under lång tid påtalat att svårigheter att tolka och tillämpa barnkonventionen riskerar att påverka efterlevnaden (se avsnitt 2.2.2). Flera av barnkonventionens artiklar är allmänt hållna och ger därför ett stort tolkningsutrymme.²⁰⁷ Eftersom konventionen saknar förarbeten och dess ställning i förhållande till annan lagstiftning inte är reglerad, är det särskilt viktigt att rättspraxis utvecklas för att ge vägledning till hur barnkonventionen bör tolkas. Rättspraxis tar dock tid att utvecklas.²⁰⁸

²⁰⁴ Exempelvis intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2022-04-21, 2022-06-21; Länsstyrelserna 2022-06-15; Skolverket 2023-02-14; SPSM, 2023-02-13, 2023-03-30, 2023-04-11, 2023-05-04; intresseorganisation 2023-02-09, 2022-05-03; sakkunniga 2023-02-01, 2022-05-05, 2022-05-13, 2022-11-09.

²⁰⁵ Exempelvis intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2022-08-30; Länsstyrelserna 2022-06-15; SPSM 2023-04-04, 2023-04-19; Barnrättskonsulterna 2022-04-25; sakkunniga 2022-05-05, 2022-05-13, 2022-11-09, 2023-08-28.

²⁰⁶ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2022-04-21, 2022-08-30; intresseorganisation 2022-05-03; Länsstyrelserna 2022-06-15; sakkunniga 2023-01-25, 2023-02-01a, 2023-02-01b, 2023-08-28.

²⁰⁷ JO, *Yttrande över Barnrättsutredningens betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, 2016; JK, *Remissyttrande över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, 2016; SOU 2016:19, s. 375–382.

²⁰⁸ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-08-30; sakkunniga 2022-04-25; 2022-05-03; 2022-05-13; 2022-11-09. Se även Leviner, "Barns rättigheter i 2020-talets Sverige – ansvar, utmaningar och möjligheter efter barnkonventionens inkorporering", 2024, s. 28–32. Jämför JO, *Yttrande över Barnrättsutredningens betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, 2016, s. 3. Lagrådets yttrande 2017-09-06, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*; SOU 2016:19, s. 375–382.

När Barnkonventionsutredningen kartlade svensk lagstiftning och praxis i förhållande till barnkonventionen, konstaterade utredaren att svensk lag förvisso överensstämmer med konventionen i stor utsträckning, men att tolkningsvårigheter och brister i tillämpningen kvarstår.²⁰⁹ Vår granskning tyder på att det fortfarande gäller. Av våra intervjuer framgår att barnkonventionen ställer krav på komplicerade tolkningar och avvägningar som kan vara svåra att genomföra, i synnerhet för personer som inte är jurister och som arbetar inom pressade verksamheter – som skolpersonal eller handläggare inom socialtjänsten. Som exempel på vad som är svårt nämns att tillämpare av barnkonventionen förväntas ta hänsyn till olika lagstiftningar parallellt, inhämta barns synpunkter, väga olika tolkningar om barnets bästa – inklusive barnets eget perspektiv – mot varandra, samt avgöra och redogöra för om barnets bästa eller andra intressen bör väga tyngst.²¹⁰ Även chefer och förtroendevalda behöver kunskap för att kunna avgöra när och hur barnets rättigheter ska beaktas i beslut som påverkar barn.²¹¹

Samtidigt menar sakkunniga som har intervjuats i granskningen att det är problematiskt att genomförandet av barnkonventionen i Sverige till stor del har kommit att handla om konventionens grundprinciper och i synnerhet om principen om barnets bästa. De menar att prövningar av barnets bästa handlar om subjektiva bedömningar som enkelt kan riktas för att tjäna syften som inte har med barns behov eller rättigheter att göra.²¹²

Vår granskning bekräftar också att flera verksamhetsområden fortfarande väntar på rättspraxis.²¹³ Även om det har blivit vanligare att domstolsbeslut hänvisar till barnkonventionen, tycks det ofta göras nominellt – utan redovisning av hur barnets rättigheter faktiskt har beaktats i besluten.²¹⁴

3.6.3 Viktigt med fortsatta kunskapsstöd till kommuner, regioner och rättsväsendet

Av våra intervjuer framgår att det är viktigt med fortsatta kunskapshöjande satsningar bland annat gentemot kommuner, regioner och verksamheter som möter barn eller som arbetar med verksamheter som berör barn – däribland rättsväsendet.

Intervjupersoner betonar att sådana satsningar behöver vara verksamhetsanpassade och ges återkommande samt på olika nivåer för att göra konkret och långsiktig skillnad. I vissa fall menar intervjupersoner att det även behövs tydligare lagtexter och

²⁰⁹ SOU 2020:63, volym 1, s. 57–58.

²¹⁰ Exempelvis intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2022-08-30; länsstyrelserna 2022-06-15; SPSM 2023-04-04, 2023-04-19; Skolväsendets överklagandenämnd 2023-06-13; sakkunniga 2022-05-05, 2022-05-13, 2022-11-09; 2023-08-28; 2022-04-25.

²¹¹ Intervjuer med företrädare för SPSM 2023-02-13; elevorganisation 2023-02-21; sakkunniga 2023-01-25, 2023-02-01b, 2023-03-07, 2023-08-28. Se även Statskontoret, *Kunskapslyft för barnets rättigheter*, 2023, s. 46.

²¹² Intervjuer med sakkunniga 2022-04-14, 2022-05-05, 2022-05-13; 2023-02-01a.

²¹³ Intervjuer med sakkunniga 2022-04-25; 2022-05-03; 2022-05-13.

²¹⁴ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-31b, sakkunniga 2022-04-25, 2022-05-05. Se också SOU 2020:63, volym 3, s. 1816; Unicef Sverige, *Barnkonventionen som lag i praktiken - En granskning av domar från 2020, 2021*.

tydligare verksamhetsanpassade kunskapsstöd med fokus på barnkonventionens tillämpning.²¹⁵

Statskontoret konstaterar i sin uppföljning av kunskapslyftet om barnets rättigheter att statens stöd till kommuner och regioner behöver utvecklas, inklusive stödet till kommun- och regionledningar. Statskontoret skriver att behovet av ett fortsatt kunskapslyft är störst i kommunerna, bland annat eftersom de ansvarar för flera verksamheter som i hög grad påverkar barns levnadsvillkor.²¹⁶

Både Statskontoret och Barnombudsmannen har också uppmärksammat att regeringens kunskapslyft inte har nått rättsväsendet i tillräcklig utsträckning och att Domstolsverket inte har ingått i kunskapslyftet. Statskontoret, Barnombudsmannen, Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter samt FN:s barnrättskommitté har alla efterfrågat kunskapsinsatser riktade mot rättsväsendet.²¹⁷

Samtidigt påminner flera intervjupersoner om att det behöver finnas organisatoriska förutsättningar för att ta emot och tillämpa kunskap om barnets rättigheter och omsätta den till praktik. Verksamheter med pressad budget, personalbrist, hög personalomsättning och liknande utmaningar kommer att ha svårt att fullt ut efterleva barnkonventionen oavsett hur lagar och kunskapsstöd är utformade.²¹⁸

²¹⁵ Exempelvis intervjuer med företrädare för länsstyrelserna 2022-06-15; SPSM 2023-02-13; sakkunniga 2022-05-03; 2022-05-13; 2022-11-09; 2023-02-01b; 2023-08-28. Jämför även SOU 2020:63, volym 3, s. 1814-1818.

²¹⁶ Statskontoret, *Kunskapslyft för barnets rättigheter*, 2023, s. 22–25.

²¹⁷ Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter. Tillägsrapport – Sverige. Sveriges sjätte och sjunde rapportperiod*, 2022, se t.ex. s. 4 och 5; SOU 2023:40, s. 499; Statskontoret, *Kunskapslyft för barnets rättigheter*, 2023, s. 65; FN:s kommitté för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport*, 2023, s. 13. Företrädare för Socialdepartementet uppger att Domstolsakademien fortlöpande erbjuder utbildningar i olika barnrättsfrågor, för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i domstolarna. Skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-08-22.

²¹⁸ Exempelvis intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-04-21; Skolinspektionen 2023-04-19, 2023-05-05; SPSM 2023-02-13; 2023-04-11, 2023-03-30; sakkunniga 2022-05-13; 2023-02-01b; 2023-08-28; intresseorganisation 2023-02-09. Jämför även SOU 2017:35, s. 14, 87–90; SOU 2020:63, volym 3, s. 1817; samt Statskontoret, *Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, 2023, s. 72.

4 Barnombudsmannen

I kapitlet redovisar vi våra iakttagelser för delfråga 2: Är Barnombudsmannens insatser för att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen effektiva?²¹⁹

Först beskriver vi hur Barnombudsmannen arbetar med sina olika uppdrag (avsnitt 4.1). Därefter redovisar vi våra iakttagelser om Barnombudsmannens rapporter, insamling av rättspraxis och arbete med att sammanställa statistik (avsnitt 4.2–4.4), med utgångspunkt i våra bedömningsgrunder.

Våra iakttagelser i korthet

Barnombudsmannen är en liten myndighet som har ambitionen att arbeta strategiskt med sina uppdrag utifrån sina förutsättningar. Granskningen visar dock att det finns brister i Barnombudsmannens insatser med att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Vi ser bland annat följande:

- Flera av Barnombudsmannens rapporter innehåller slutsatser och förslag som är otillräckligt underbyggda. Flera förslag till regeringen saknar utvecklade resonemang om vad som behöver förändras och varför. Det gör det svårt att värdera hur viktiga förslagen är för att barnets rättigheter ska tillgodoses. Bristerna gäller särskilt för rapporter för 2022–2023.
- Barnombudsmannen samlar systematiskt in rättspraxis om barnkonventionen i en databas och sprider kunskap om detta, i enlighet med regeringsuppdrag. Men Barnombudsmannen har avgränsat arbetet så att myndigheten ibland samlar in avgöranden som har låg relevans, samtidigt som andra mer relevanta avgöranden riskerar att förbises. Insamlingen riskerar därmed att ge en begränsad bild av rättsutvecklingen och begränsad vägledning för aktörer som söker stöd i rättstillämpningen. Det går därför att ifrågasätta om avgränsningarna är ändamålsenliga, och om databasen som arbetsform är effektiv för att följa och analysera rättsutveckling och rättspraxis.
- Barnombudsmannen har sedan 2021 inte genomfört uppgiften att sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor, som är en uppgift enligt lagen om Barnombudsman. Barnombudsmannen uppger att myndigheten är bättre lämpad för att analysera statistik ur ett barnrättsperspektiv, än för att sammanställa statistik och tillgängliggöra den för externa aktörer.

²¹⁹ Vi har granskat Barnombudsmannens insatser med att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen, med fokus på insatser för att följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen och föreslå åtgärder (se avsnitt 1.2). Det innebär att vi inte har fördjupat oss i Barnombudsmannens insatser för att stödja aktörer och att sprida kunskap.

4.1 Så arbetar Barnombudsmannen med att driva på och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen

I det här avsnittet beskriver vi översiktligt hur Barnombudsmannen arbetar.

4.1.1 Barnombudsmannen är en liten myndighet med ambitionen att arbeta strategiskt med sina uppdrag

Barnombudsmannen är en liten myndighet som tidvis har haft en hög personalomsättning. Myndigheten hade i genomsnitt 28 anställda år 2022. Samma år lämnade 12 personer sina anställningar och personalomsättningen var 18 procent.²²⁰ Kostnaderna var cirka 35 miljoner kronor där 70 procent finansierades av förvaltningsanslag och 30 procent av bidrag för regeringsuppdrag.²²¹

Barnombudsmannen har i flera sammanhang uppgett att myndighetens förvaltningsanslag är för litet och att regeringens styrning genom regeringsuppdrag påverkar förutsättningarna för att arbeta självständigt och långsiktigt (se kapitel 3). Ett sätt för Barnombudsmannen att hantera utmaningarna är att genomföra regeringsuppdragen strategiskt så att de gör nytta för olika delar av organisationen och på längre sikt.²²² Det finns därmed en ambition att arbeta integrerat med regeringsuppdragen och kärnuppdraget²²³ så att de bidrar till varandra. Att arbeta på det sättet kan bidra till ett mer effektivt arbete, exempelvis genom att risken för dubbelarbete minskar. Vi konstaterar dock att det integrerade arbetssättet samtidigt gör det svårt att bedöma hur systematiskt Barnombudsmannen arbetar, och hur effektivt myndigheten använder sina medel.

4.1.2 Barnombudsmannen driver på och bevakar genomförandet av barnkonventionen på olika sätt

Företrädare för Barnombudsmannen beskriver att vissa av myndighetens arbetsområden bidrar till att både bevaka efterlevnaden av konventionen och att driva på genomförandet. Till exempel bevakar Barnombudsmannen efterlevnaden av konventionen genom sin årsrapport, genom att samla rättspraxis och genom andra regeringsuppdrag. Dessa arbetsområden bidrar samtidigt till att driva på genomförandet, till exempel genom de förslag som lämnas i årsrapporterna. Det pådrivande arbetet sker även genom Barnombudsmannens nätverk, genom medverkan i media och i externa konferenser samt genom det stöd som Barnombudsmannen ger till myndigheter, kommuner och regioner.²²⁴

²²⁰ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 17–18.

²²¹ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 4.

²²² Till exempel intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-31a; 2023-05-30.

²²³ Det vill säga uppgifter enligt lagen om Barnombudsman och enligt instruktionen.

²²⁴ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-30; 2023-05-31a; 2023-06-16; 2023-06-19.

Barnombudsmannens remissarbete och medverkan i statliga utredningar uppges också vara viktiga och omfattande delar av myndighetens verksamhet.²²⁵ Även dessa uppges bidra till att både bevaka hur konventionen efterlevs och tillämpas i lagstiftningsprocesser *och* att driva på genomförandet av konventionen.

I intervjuer uppges företrädare att delar av Barnombudsmannens pådrivande arbete inte syns eller uppmärksammas för utomstående, eftersom det kan handla om att exempelvis ge stöd till journalister eller att föra dialog med myndigheter som brister i efterlevnaden av barnets rättigheter. Sådan dialog genomförs idag utan att det uppmärksammas av andra än de myndigheter som berörs.²²⁶

Barnombudsmannen har prioriterat att utveckla sin utredningsverksamhet och sitt arbete med att följa upp tillämpningen av barnkonventionen de senaste åren.²²⁷ Som följd har myndigheten bland annat prioriterat bort att arrangera vissa externa evenemang, som Barnrättsdagarna och seminarier på Almedalen.

4.2 Barnombudsmannens slutsatser och förslag är otillräckligt underbyggda i flera rapporter

I det här avsnittet redovisas våra iakttagelser om Barnombudsmannens rapporter.

4.2.1 Rapporterna anses viktiga för att driva på genomförandet, men flera förslag är otillräckligt underbyggda

Barnombudsmannens årsrapporter ska belysa de frågor gällande barn och unga som ombudsmannen anser att regeringen behöver känna till.²²⁸ Årsrapporten är ett sätt för Barnombudsmannen att systematiskt följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen och att, genom de förslag som lämnas, driva på genomförandet. Både Barnombudsmannen och företrädare för Regeringskansliet anser att årsrapporterna, och myndighetens andra rapporter, är viktiga för dessa syften.²²⁹

Vår granskning visar dock att rapporterna innehåller flera slutsatser som är svåra att härleda och förslag som är otillräckligt motiverade. I flera av rapporterna som vi har granskat saknas tillräckliga analyser som kopplar rapporternas iakttagelser till deras slutsatser och förslag. Flera förslag är också allmänt hållna och saknar utvecklade resonemang om vad som behöver förändras och varför.²³⁰ Det gör det svårt att värdera

²²⁵ Barnombudsmannen deltog som expert i 3–5 utredningar per år under 2018–2021 och i 14 utredningar 2022. Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022*, s. 13. Se även Barnombudsmannens årsredovisningar 2018–2021; Socialdepartementets myndighetsdialog med Barnombudsmannen 2023-06-21; intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-06-21; 2023-05-31b.

²²⁶ Till exempel intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-31a.

²²⁷ Intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-19.

²²⁸ 4 § lagen om Barnombudsman.

²²⁹ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 10 och 21; intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-16 och 2023-06-19; skriftliga svar från Socialdepartementet, 2023-08-22. Se även prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 9, s. 183.

²³⁰ Barnombudsmannen, *Blir det nån skillnad – eller säger vi det här helt i onödan? Barnkonventionen i barns vardag, Barnombudsmannens årsrapport 2022, 2022*; Barnombudsmannen, *Jag hade vitt hjärta. Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet, Barnombudsmannens årsrapport 2023, 2023*, Barnombudsmannen, *Barns och ungas erfarenheter av delaktighet och inflytande i genomförandet av minoritetspolitiken, 2023*.

hur viktiga förslagen är för att stärka barnets rättigheter, och begränsar möjligheterna för att rapporterna kommer till nytta som underlag för att driva på genomförandet av barnkonventionen. Bristerna gäller i högre utsträckning för årsrapporterna 2022–2023 än årsrapporterna 2018–2021.²³¹ Vi ser även brister i årsrapporten 2024.²³²

Ett exempel är att Barnombudsmannen i årsrapporten 2023 föreslår att socialtjänstlagen reformeras utifrån ett barnrättsperspektiv och att skydds nätet för barn förbättras, bland annat genom att orosanmälningar till socialtjänsten görs sökbara. Men rapporten saknar beskrivningar av vilka brister, exempelvis i socialtjänstlagens nuvarande skrivningar, som föranleder förslagen. Likaså saknas en redogörelse för problemen med det nuvarande systemet för orosanmälningar, exempelvis att anmälningar inte är sökbara och vilka konsekvenser det får, som skulle behövas för att motivera förslagen i rapporten.²³³ I flera fall saknas också triangulering i form av hänvisning till aktuella källor och till andra, pågående arbeten som rör samma frågor och som antingen styrker eller motsäger det som tas upp.²³⁴ Därtill saknar flera av rapporterna en tillfredsställande redovisning av källor och metod.²³⁵

4.2.2 Barnombudsmannen involverar barn i utredningar, men redovisning och analys av barnens åsikter kan förbättras

Barnombudsmannen involverar regelbundet barn som informanter eller referenspersoner i sina rapporter. Att involvera barn och att utveckla metoderna för det är prioriterat på myndigheten.²³⁶ I samtliga rapporter som vi granskat framgår också att barn har deltagit som informanter. I flera fall finns även hänvisningar till andra undersökningar där barn har varit informanter.

Barnombudsmannen redogör för barnens åsikter genom sammanställningar och citat. Men i vissa rapporter saknas en tydlig analys av barnens åsikter, till exempel en

²³¹ Detta trots att relativt mycket resurser lagts på dem: Barnombudsmannens kostnader för årsrapporterna 2022 respektive 2023 var cirka 1870 tkr och 2450 tkr. E-post från företrädare för Barnombudsmannen, 2023-08-18. Därutöver bestod årsrapporten 2023 till stor del av en redovisning av resultatet från ett regeringsuppdrag som Barnombudsmannen fått separat finansiering för (1 000 tkr). Jämför Barnombudsmannen, *Redovisning av uppdrag att inhämta barns och ungas röster och erfarenheter – om att förebygga utnyttjande av barn i kriminella aktiviteter*, 2023.

²³² I årsrapporten 2024 rekommenderar Barnombudsmannen exempelvis att regeringen vidtar åtgärder för att införa psykisk hälsa som en obligatorisk del av läroplanen. Rekommendationen utvecklas dock inte i någon del av rapporten. En annan rekommendation handlar om att ge alla barn möjlighet till viss behandling genom elevhälsan. Att elevhälsan är viktig framgår på flera ställen i rapporten, men det står inget om det som rekommendationen avser. Se Barnombudsmannen, *Hur dåligt måste man må egentligen? Samhällets insatser för att främja barns psykiska hälsa*, *Barnombudsmannens årsrapport 2024*, 2024. Årsrapporten 2024 publicerades samtidigt som Riksrevisionen slutbehandlade denna granskningsrapport.

²³³ Barnombudsmannen, *Jag hade vitt hjärta. Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet*, *Barnombudsmannens årsrapport 2023*, 2023.

²³⁴ Till exempel saknar ovanstående exempel hänvisningar till aktuella och relaterade arbeten hos regeringen och andra aktörer. Exempelvis SOU 2020:47 samt Socialstyrelsens problematisering och rekommendationer om sökbarhet i Socialstyrelsen, *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021 Uppföljning och analys av utvecklingen*, 2022 och Socialstyrelsen, *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara. Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*, 2019.

²³⁵ Det kan betyda att det saknas redogörelse för hur Barnombudsmannen har valt ut källor och informanter, hur olika aktörer har involverats i arbetet och hur materialet har analyserats. Vissa avsnitt saknar källhänvisningar och flera av de granskade publikationerna saknar en referenslista.

²³⁶ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2023-05-31, 2023-06-19.

tematisering av åsikterna, diskussion om vad de betyder för rapportens frågeställningar eller triangulering med andra källor.²³⁷ Det framkommer generellt inte hur barnens åsikter har beaktats i arbetet. Där barn har medverkat som referenspersoner framgår inte hur barnens synpunkter har påverkat rapporternas inriktning eller utformning.²³⁸

4.3 Insamlingen av rättspraxis har varit systematisk – men med risk för bristande ändamålsenlighet

I det här avsnittet redovisas våra iakttagelser om Barnombudsmannens arbete med att samla rättspraxis.

4.3.1 Barnombudsmannen samlar rättspraxis och sprider information om den till sina målgrupper

Barnombudsmannen har sedan 2020 ett regeringsuppdrag att samla rättspraxis avseende barnkonventionen i en databas.²³⁹ Syftet enligt Barnombudsmannen är att följa och analysera rättsutvecklingen och att sprida kunskap om den. I förlängningen ska det bidra till att rättsutvecklingen uppmärksammas och påverkas så att barnkonventionen får större genomslag i rättstillämpningen och att barnets rättigheter enligt konventionen tas till vara i större utsträckning.²⁴⁰

Barnombudsmannen har avgränsat insamlingen till avgöranden från domstolar i högsta instans och där barnkonventionen är omnämnd.²⁴¹ Huvudfokus ligger på avgöranden från svenska domstolar.²⁴² Det finns drygt 300 avgöranden i databasen varav cirka 150 är från svenska domstolar. Databasen innehåller avgöranden från både före och efter år 2020, när barnkonventionen blev lag.

²³⁷ T.ex. Barnombudsmannen, *Dom tror att dom vet bättre. Barnet som rättighetsbärare*, 2020; Barnombudsmannen, *Jag hade vitt hjärta. Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet*, Barnombudsmannens årsrapport 2023, 2023.

²³⁸ Barnombudsmannen, *Jag hade vitt hjärta. Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet*, Barnombudsmannens årsrapport 2023, 2023, s. 34. Redovisningen är dock bättre i Barnombudsmannen, *Hur dåligt måste man må egentligen? Samhällets insatser för att främja barns psykiska hälsa*, Barnombudsmannens årsrapport 2024, 2024.

²³⁹ Se regeringsbeslut A2019/02323, A2019/02296 samt efterföljande regleringsbrev för åren 2021–2023. Barnombudsmannen hade själva efterfrågat uppdraget. Önskemålet var dock att domstolarna skulle skicka alla domar som rör barnkonventionen, så att Barnombudsmannen kunde bygga en offentlig databas. Se Barnombudsmannen, *Budgetunderlag för 2020–2022*, 2019, s. 6.

²⁴⁰ Barnombudsmannen, *Redovisning Barnombudsmannens rättsdatabas*, 2021, s. 3.

²⁴¹ Se Barnombudsmannen, *Redovisning Barnombudsmannens rättsdatabas*, 2021, s. 7–8 samt Barnombudsmannen, *Användarmanual för Barnombudsmannens rättsdatabas*, 2022, s. 17–18.

²⁴² Domstolarna är Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Migrationsöverdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen, Patent- och marknadsöverdomstolen, Arbetsdomstolen och Svea hovrätt (högsta instans i hyresrättsliga avgöranden). Därtill ingår domstolar i andra nordiska länder och internationella domstolar, som EU-domstolen och Europadomstolen.

Databasen är inte tillgänglig externt²⁴³, men Barnombudsmannen sprider kunskap om rättspraxis i sina nätverk och på sin webbplats.²⁴⁴ På webbplatsen beskriver Barnombudsmannen ett antal avgöranden som myndigheten bedömer kan ge vägledning i hur man kan tolka och tillämpa barnkonventionen. Till exempel lyfter Barnombudsmannen fram avgöranden med särskilt utvecklade resonemang utifrån barnkonventionen. Barnombudsmannen jämför också avgöranden från Sverige och Norge, och uppmärksammar olika sakområden, som migrations- och hyresmål.²⁴⁵

Få avgöranden med utvecklade resonemang utifrån barnkonventionen

Barnombudsmannens insamling av rättspraxis visar att det har kommit förhållandevis få svenska avgöranden från högsta instans med utvecklade resonemang som utgår från barnkonventionen. Sedan 2020 har det kommit 73 avgöranden i högsta instans där barnkonventionen omnämns. Barnombudsmannen delar in dem så här:

- I 9 avgöranden förs utvecklade²⁴⁶ resonemang utifrån barnkonventionen.
- I 35 avgöranden berörs barnkonventionen på ett övergripande sätt.
- I 29 avgöranden nämns barnkonventionen endast i samband med redogörelse för en rättslig reglering eller av en part i målet, men ingår inte uttryckligen i domstolens bedömning.²⁴⁷

Barnombudsmannen har inte analyserat varför det är så få avgöranden som innehåller utvecklade resonemang utifrån barnkonventionen.²⁴⁸ Barnombudsmannen har dock påtalat behovet av att öka kunskapen om barnkonventionen inom rättsväsendet och förtydliga domstolarnas utredningsansvar.²⁴⁹

²⁴³ Enligt Statskontoret är det många intervjuade myndigheter som efterfrågar att databasen görs tillgänglig externt. Se Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 96. Se även våra intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-16 och med sakkunnig, 2022-05-03. Barnombudsmannen har i sina uppdragsredovisningar till regeringen angett att det skulle krävas ytterligare resurser för att göra databasen åtkomlig externt, eftersom extern åtkomst ställer högre krav på funktionalitet, tillgänglighet, löpande underhåll samt support.

²⁴⁴ Till exempel Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022*, 2023, s. 15.

²⁴⁵ Barnombudsmannen, "Rättspraxis gällande barnkonventionen", hämtad 2023-06-09.

²⁴⁶ Med ett utvecklat resonemang menas, enligt Barnombudsmannen, avgöranden där det i domstolens bedömning finns en tydlig koppling till barnkonventionen, till exempel att det finns en hänvisning till specifika artiklar eller rättigheter, att barnets omständigheter beskrivs, eller att en tydlig intresseavvägning görs. Källa: Barnombudsmannens rättsdatabas, 2023-05-31 samt intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-31.

²⁴⁷ Barnombudsmannen, "Kunskapen om barnkonventionen måste öka inom rättsväsendet", hämtad 2023-06-09 samt Barnombudsmannen, "Barnkonventionen i avgöranden från svenska högsta instanser sedan inkorporeringen i januari 2020 – en summering", hämtad 2023-06-09.

²⁴⁸ En förklaring kan vara att barnkonventionen är transformerad i svensk lagstiftning. Det är därför möjligt att exempelvis resonemang om barnets bästa förekommer utan att konventionen nämns.

²⁴⁹ Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter. Tillägsrapport – Sverige. Sveriges sjätte och sjunde rapportperiod*, Barnombudsmannen, 2022, s. 5 och 6 samt Barnombudsmannen, "Kunskapen om barnkonventionen måste öka inom rättsväsendet", hämtad 2023-06-09.

4.3.2 Barnombudsmannen har i huvudsak motiverat sina avgränsningar med hänsyn till kostnader och kontinuitet ...

Som vi nämnt ovan har Barnombudsmannen avgränsat insamlingen av rättspraxis till avgöranden från domstolar i *högsta instans* och där *barnkonventionen uttryckligen nämns*. Avgöranden från lägre instanser och beslut som fattas av exempelvis förvaltningsmyndigheter eller kommuner ingår därmed inte.²⁵⁰ Avgöranden som rör barnets rättigheter, men där domstolen inte nämner barnkonventionen, ingår inte heller.

Avgränsningarna har gjorts med hänsyn till flera faktorer. Barnombudsmannen har i huvudsak motiverat avgränsningarna med hänsyn till arbetstid och kostnader. Det bedömdes exempelvis inte vara möjligt att inkludera avgöranden från underrätterna i databasen inom ramen för uppdragets budget.²⁵¹ Att inkludera avgöranden där principerna om barnets bästa och rätten att komma till tals är omnämnda övervägdes, men bedömdes inte heller vara möjligt.²⁵²

Utöver de resursmässiga skälen bedömde Barnombudsmannen att det även var motiverat att samla rättspraxis från *högsta instans* eftersom sådana avgöranden är prejudicerande och därmed har stor betydelse för rättstillämpningen. Att avgränsa sig till avgöranden där *barnkonventionen uttryckligen nämns* bedömdes också vara i linje med intresset att följa hur barnkonventionen som svensk lag påverkar domstolarnas användning av konventionen i sina avgöranden.²⁵³

Enligt Barnombudsmannen är det en utmaning att göra ett relevant urval av avgöranden och samtidigt bibehålla en kontinuitet i insamlingen till databasen. En utvidgning av avgränsningarna skulle exempelvis kräva att myndigheten även gör kompletteringar av äldre avgöranden, för att databasen ska vara komplett.²⁵⁴

4.3.3 ... men insamlingen riskerar att ge en begränsad bild av rättsutvecklingen och begränsad vägledning i tillämpningen

Samtidigt går det att ifrågasätta om Barnombudsmannens avgränsningar är ändamålsenliga, eftersom de innebär att insamlingen i databasen riskerar att ge en begränsad bild av rättsutvecklingen och begränsad vägledning i rättstillämpningen.²⁵⁵

²⁵⁰ Under 2023 beslutade Barnombudsmannen dock att inkludera beslut från Justitieombudsmannen (JO) i databasen, med motiveringen att JO:s roll är central och vägledande även om JO inte är en formell en instans i rättskedjan. Barnombudsmannen uppfattar det också som att JO alltmer uppmärksammar barnkonventionen i sina beslut. Se Barnombudsmannens synpunkter vid faktagranskning, 2024-02-22.

²⁵¹ Intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-31. Se även Barnombudsmannens redovisningar till regeringen 2021, 2022 och 2023.

²⁵² Barnombudsmannen, *Redovisning Barnombudsmannens rättsdatabas*, 2021, s. 6; intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-01-20 samt 2023-05-31.

²⁵³ Barnombudsmannen, *Redovisning Barnombudsmannens rättsdatabas*, 2021, s. 6; intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-01-20 samt 2023-05-31.

²⁵⁴ Se t. ex. Barnombudsmannen, *Redovisning Barnombudsmannens rättsdatabas*, 2023, s. 6.

²⁵⁵ Barnombudsmannen har inte redovisat hur avgränsningarna förhåller sig till uppdragets syfte eller vilka begränsningar som avgränsningarna medför.

Avgränsningen till *högsta instans* innebär att Barnombudsmannen endast följer en avgränsad del av rättsutvecklingen²⁵⁶, vilket står i kontrast till syftet med arbetet: att följa och analysera rättsutvecklingen och att sprida kunskap om den. När det saknas vägledning från exempelvis högsta förvaltningsdomstolen förekommer det att exempelvis kommuner och regioner i stället lutar sig mot praxis i form av kammarrättsavgöranden.²⁵⁷ Den del av rättsutvecklingen som Barnombudsmannen följer genom databasen är därmed inte nödvändigtvis den som är mest relevant för aktörer som söker vägledning i tillämpningen av barnkonventionen.

Avgränsningen till att *barnkonventionen ska omnämnas* innebär vidare att Barnombudsmannen ibland samlar in avgöranden av låg relevans, till exempel sådana där barnkonventionen endast nämns i en redogörelse för en rättslig reglering, men inte uttryckligen tas upp i domstolens bedömning. Avgränsningen innebär också att andra potentiellt relevanta avgöranden kan förbises. Det kan handla om avgöranden där det kan argumenteras att domstolen borde ha beaktat barnkonventionen i sin bedömning.²⁵⁸ Det kan också handla om avgöranden med ett utvecklat barnrättsperspektiv, men där barnkonventionen inte nämns, exempelvis för att de åberopar lagstiftning där barnkonventionen redan är transformerad, som skollagen.²⁵⁹ Avgränsningen innebär därmed att databasen riskerar att bli mindre relevant i takt med att barnkonventionen fortsatt transformeras i övrig lagstiftning.

Barnombudsmannen har uppgett att de flesta avgöranden i databasen inte ger någon direkt vägledning för hur aktörer kan tolka och tillämpa barnkonventionen, även om konventionen nämns i avgörandena.²⁶⁰ Det talar för att Barnombudsmannen skulle kunna följa, analysera och sprida kunskap om rättsutveckling och rättspraxis på andra sätt, än genom att huvudsakligen *samla* rättspraxis i en egen *databas*. Det kan exempelvis handla om att analysera ett urval av viktiga avgöranden och sprida kunskap om resultatet till sina målgrupper, i stället för att som idag samla in en avgränsad del av rättspraxis i en databas på ett sätt som förvisso går att följa och upprätthålla över tid, men som riskerar att ha lägre relevans.

²⁵⁶ Rättspraxis avser tidigare domar från högre domstolar och vissa myndigheter. Om målet har avgjorts i högsta instans är rättsfallet vägledande för rättstillämpningen (prejudikat). Rättspraxis avser inte bara HD:s prejudikat utan också tingsrätternas och hovrätternas avgöranden i den mån de i sig eller tillsammans i andra fall ger uttryck för principiella bedömningar. Se Lagrummet, "Rättspraxis", hämtad 2023-10-30 samt Heuman, "Rättspraxis", 2014, s. 134. Jämför även SOU 2020:63, volym 1, s. 87–88.

²⁵⁷ Jämför intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-31 och Leviner, "Barns rättigheter i 2020-talets Sverige – ansvar, utmaningar och möjligheter efter barnkonventionens inkorporering", 2024, s. 28, 32.

²⁵⁸ Jämför intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-05-31 och Leviner, "Barns rättigheter i 2020-talets Sverige – ansvar, utmaningar och möjligheter efter barnkonventionens inkorporering", 2024, s. 28, 32.

²⁵⁹ Jämför SOU 2020:63, Vol. 3, s. 1761.

²⁶⁰ Se Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 96, jämför s. 18–19 och 27 i samma rapport.

4.4 Uppgiften att sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor genomförs inte idag

Barnombudsmannen ska samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor, enligt lagen om Barnombudsman.²⁶¹ Barnombudsmannen har dock inte genomfört uppgiften att sammanställa statistik sedan 2021.

4.4.1 Barnombudsmannen hade i uppdrag att utveckla ett uppföljningssystem 2009 – systemet lades ner 2021

Barnombudsmannen tillhandahöll tidigare det digitala statistikverktyget Max18, där olika myndigheters statistik om barn och unga fanns sammanställd. Max18 utvecklades inom ramen för ett regeringsuppdrag 2009 där Barnombudsmannen skulle utveckla ett uppföljningssystem för barns levnadsvillkor.²⁶² Syftet var att möjliggöra för beslutsfattare och tjänstepersoner på nationell, regional och kommunal nivå att undersöka hur barnets rättigheter tillgodoses och att prioritera insatser ur ett barnrättsperspektiv.²⁶³

Efter en intern utvärdering 2019 konstaterade Barnombudsmannen att Max18 inte var tillräckligt användarvänligt och att antalet besökare minskade. Verktöget var också kostsamt och tidskrävande att hålla uppdaterat.²⁶⁴ Därför beslutade Barnombudsmannen att lägga ned statistikverktyget i början av 2021.²⁶⁵ I stället skulle Barnombudsmannen utveckla sin insamling och analys av statistik om barn och ungas levnadsvillkor på ett annat, mer användarvänligt sätt.²⁶⁶ Barnombudsmannen har sedan 2021 uppgett att arbetet är under utveckling.²⁶⁷

4.4.2 Planer på att analysera statistik ur ett barnrättsperspektiv, i stället för att sammanställa den

Barnombudsmannen fick ett återrapporteringskrav att redovisa sitt arbete med att samla kunskap och sammanställa statistik under 2022.²⁶⁸ Barnombudsmannen redovisade att myndigheten hade tagit fram indikatorer för att följa barns och ungas levnadsvillkor. Vår granskning visar dock att redovisningen har brister. Till exempel framgår det inte att uppgifterna i fråga utgör indikatorer som Barnombudsmannen

²⁶¹ 3 § fjärde punkten lagen om Barnombudsman.

²⁶² Regeringsbeslut S2009/9848/SF (delvis). Se även S2012/6494/FST (delvis).

²⁶³ Regeringsbeslut S2009/9848/SF (delvis); S2012/6494/FST. Se även Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 17.

²⁶⁴ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2019, 2020*, s. 15; Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 29.

²⁶⁵ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 29.

²⁶⁶ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2020, 2021*.

²⁶⁷ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 21; Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2021, 2022*, s. 9, 27; intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2023-06-16, 2023-06-19.

²⁶⁸ Regeringsbeslut S2022/02828.

avser att följa över tid. Uppgifterna är också otydligt presenterade och det saknas analys av vad de betyder för barns och ungas levnadsvillkor.²⁶⁹

Företrädare för Socialdepartementet har i myndighetsdialoger med Barnombudsmannen bett om mer klarhet i hur arbetet med att sammanställa statistik bedrivs.²⁷⁰ Barnombudsmannen har uppgett att myndigheten har inlett diskussioner med Statistiska centralbyrån (SCB) om relevanta sätt att följa barn och ungas levnadsvillkor utifrån befintlig statistik.²⁷¹ Företrädare för Barnombudsmannen menar vidare att en statistikmyndighet vore bättre lämpad att *sammanställa* befintlig statistik och att tillgängliggöra den externt²⁷², medan Barnombudsmannen skulle kunna *analysera* statistiken utifrån ett barnrättsperspektiv.²⁷³ Riksrevisionen konstaterar att Barnombudsmannens tolkning av hur de kan genomföra statistikuppgiften kan vara rimlig och pragmatisk, men att Barnombudsmannen inte har gjort några sådana analyser de senaste åren.

Statskontoret har i sin uppföljning av kunskapslyftet för barnets rättigheter föreslagit att regeringen ger SCB i uppdrag att samla och samordna statistik över barns levnadsvillkor och att Barnombudsmannen stödjer SCB i deras samordning av statistiken.²⁷⁴

²⁶⁹ Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 21. I intervjuer hänvisar företrädare för Barnombudsmannen till att arbetet med att utveckla mått och indikatorer fortfarande pågår. I årsredovisningen för 2023 har Barnombudsmannen lagt till ytterligare uppgifter och utökat analysen något. Se Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 8–13.

²⁷⁰ Se t.ex. Socialdepartementets myndighetsdialog med Barnombudsmannen 2023-06-21.

²⁷¹ Socialdepartementets myndighetsdialog med Barnombudsmannen 2023-06-21; intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-16 och 2023-06-19.

²⁷² Intervju med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-16.

²⁷³ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2023-06-16 och 2023-06-19.

²⁷⁴ Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 26–28.

5 Skolmyndigheterna

I kapitlet redovisar vi våra iakttagelser för delfråga 3: Tillämpar skolmyndigheterna ett barnrättsperspektiv i sina interna och utåtriktade verksamheter?

Vi redovisar våra iakttagelser för varje skolmyndighet i sammanfattande avsnitt (avsnitt 5.1–5.3) med utgångspunkt i våra bedömningsgrunder. En mer utförlig redovisning av iakttagelserna finns i bilaga 4 (elektronisk bilaga). I avsnitt 5.4 resonerar vi kring möjliga orsaker till att skolmyndigheterna tillämpar barnrättsperspektivet på olika sätt, samt vilka konsekvenser det kan ha.

Våra iakttagelser i korthet

Skolmyndigheterna har olika förhållningssätt till barnkonventionen:

- SPSM strävar aktivt efter att tillämpa och främja efterlevnaden av barnkonventionen, i både interna och utåtriktade verksamheter.
- Skolinspektionen främjar efterlevnaden av barnets rättigheter huvudsakligen utifrån skollagen och beaktar därmed barnkonventionen indirekt, eftersom delar av barnkonventionen är transformerad i skollagen.
- Skolverket har en liknande utgångspunkt, men framhåller samtidigt att barnkonventionen har en självständig betydelse, som kan möjliggöra tolkningar av innebörden av lagstiftningen när det gäller barnets rättigheter.

Skolmyndigheterna tillämpar ett barnrättsperspektiv i olika utsträckning:

- SPSM har en tydlig intern styrning och ett utvecklat internt stöd för hur myndigheten ska tillämpa både barnkonventionen och barnets rättigheter i sin verksamhet. SPSM tillämpar också barnrättsperspektivet jämförelsevis systematiskt såväl internt som i det utåtriktade arbetet. SPSM gör prövningar av barnets bästa vid många beslut och prioriterar barn och elevers delaktighet både på myndighetsövergripande nivå och inom olika verksamhetsområden.
- Skolverket har en relativt begränsad intern styrning av hur myndigheten ska tillämpa barnkonventionen och barnets rättigheter. Skolverket redovisar inte heller tydligt hur myndigheten har beaktat ett barnrättsperspektiv när man tagit fram styrdokument för skolan, som allmänna råd eller förslag till reviderade läroplaner. De bedömningar av barnets bästa som redovisas i detta arbete är översiktliga och kortfattade, och det är ovanligt att Skolverket inhämtar synpunkter från enskilda barn och elever i arbetet. När Skolverket har involverat elevorganisationer eller enskilda elever framgår inte heller hur dessas synpunkter har beaktats. Skolverket lyfter dock fram elevers rätt till delaktighet på ett bra sätt i de styrdokument och stödmaterial till skolor och huvudmän som vi har granskat. Skolverket ger i dessa dokument dock sällan vägledning till hur olika rättigheter kan behöva synliggöras och vägas mot varandra i skolan.

- Även Skolinspektionen har en relativt begränsad intern styrning av hur myndigheten ska tillämpa barnkonventionen och barnets rättigheter. Skolinspektionen beaktar dock barnets rättigheter utifrån skollagen på olika sätt i sin inspektionsverksamhet. Till exempel har myndigheten valt att fokusera sin planerade tillsyn på områden som är viktiga för elevers utveckling i skolan. De skolor som Skolinspektionen granskar väljs också ut baserat på en riskanalys som bland annat bygger på underlag från elever. När Skolinspektionens utredare genomför tillsyn och kvalitetsgranskning intervjuar myndigheten också som regel elever under skolbesök. Skolinspektionen redovisar dock inte rutinmässigt barnkonsekvensanalyser när myndigheten utvecklar och beslutar om inriktningen på sin inspektionsverksamhet, och det är ovanligt att elever eller elevorganisationer involveras i sådant utvecklingsarbete eller i andra former av verksamhetsfrågor.

Det finns flera möjliga orsaker till att skolmyndigheternas förhållningssätt till, och tillämpning av, barnrättsperspektivet skiljer sig åt, till exempel följande:

- Det råder delade meningar om huruvida det räcker att arbeta utifrån skollagen, eller om barnkonventionen också behövs för att främja efterlevnaden av barnets rättigheter i skolan.
- Skolmyndigheternas olika uppdrag kan påverka i vilken utsträckning de ser behov av, och möjligheter till, att arbeta på ett meningsfullt sätt med barnkonventionen. Ledningens kunskap och engagemang i frågorna kan ha betydelse för detta. Vidare kan konkurrerande uppgifter och perspektivträngsel också bidra till att barnrättsarbetet prioriteras ned.

Det är svårt att bedöma konsekvenserna av skolmyndigheternas olika förhållningssätt till barnkonventionen. Följande reflektioner görs:

- När skolmyndigheter systematiskt beaktar barnets bästa och barnets rätt att komma till tals kan det ge flera potentiella fördelar både för myndigheternas eget arbete och för barn i skolan. Bland annat rapporterar myndighetsföreträdare att de genom att involvera barn och elever i arbetet fått insikter och perspektiv som de inte annars fått ta del av. Barnkonsekvensanalyser kan också minska risken för att skolmyndigheterna genomför arbeten som får oförutsedda konsekvenser för barn.
- Skolmyndigheternas normerande, stödjande och tillsynande uppdrag ger myndigheterna möjlighet att påverka hur barnkonventionen efterlevs i skolan. Det kan ske dels genom att skolmyndigheterna förmedlar kunskap om barnets rättigheter till skolor och huvudmän, dels genom att skolmyndigheterna agerar förebilder i barnrättsarbetet – exempelvis genom att synliggöra när de gör barn och elever delaktiga och hur det påverkar beslut.

5.1 SPSM

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM

SPSM ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten har fyra verksamhetsområden: specialskola²⁷⁵, specialpedagogiskt stöd, kunskapsutveckling samt stöd och styrning.

SPSM erbjuder undervisning i specialskolor, specialpedagogiskt stöd till förskolor och skolor, kompetensutveckling, tillgängliga läromedel och statsbidrag till skolor och huvudmän. SPSM har kontor på 20 orter och ca 1300 medarbetare.

5.1.1 SPSM har en ambitiös intern styrning och utvecklat stöd för att tillämpa barnkonventionen och barnets rättigheter

Granskningen visar att det finns en ambitiös intern styrning och ett utvecklat stöd för arbetet med barnets rättigheter och barnkonventionen på SPSM. Det innebär bland annat följande:

- SPSM:s styrdokument på såväl övergripande²⁷⁶ som verksamhetsinriktad²⁷⁷ nivå förmedlar att barnets rättigheter ska prioriteras.
- Det har pågått ett internt utvecklingsarbete för att skapa en ”rättighetskultur” på SPSM, i syfte att myndigheten ska bli en ”pådrivande rättighetsaktör”. Med det menas att medarbetare förväntas ha kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter, och att rättighetsperspektivet ska vara tydligt framträdande i exempelvis utvecklingen av verksamheten, i interna processer och styrdokument samt vid remissvar och samverkan med skolor, huvudmän och andra aktörer.²⁷⁸
- Det finns praktiska vägledningar till hur prövningar av barnets bästa ska göras och hur medarbetare bör förhålla sig till både barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.²⁷⁹

²⁷⁵ På uppdrag av staten driver SPSM tio specialskolor för elever med olika funktionsnedsättningar, som hörselnedsättning eller synnedsättning. Specialskolorna har inte omfattats av granskningen.

²⁷⁶ Exempelvis: SPSM, *Strategi för SPSM 2023–2027. Vår väg till en likvärdig utbildning för alla*, u.å; SPSM, *Arbetsordning för Specialpedagogiska skolmyndigheten*, 2022; SPSM, *Vägledning för Specialpedagogiska skolmyndighetens handläggning och besvarande av remisser*, 2022.

²⁷⁷ Exempelvis: SPSM, *Inköpspolicy*, 2021; SPSM, *Processspecifikation Anordna extern kompetensutveckling*, 2021; SPSM, *Processspecifikation Genomföra specialpedagogisk utredning och ge specialpedagogiska rekommendationer*, 2022; SPSM, *Processspecifikation Ge stöd i specialpedagogiska frågor*, 2022; SPSM, *Processspecifikation för Hantera bidrag för produktionsstöd*, 2022.

²⁷⁸ SPSM, *Strategi för SPSM 2023–2027. Vår väg till en likvärdig utbildning för alla*, u.å; SPSM, *Strategisk plan för att stärka och utveckla en rättighetskultur inom Specialpedagogiska skolmyndigheten*, 2019.

²⁷⁹ SPSM, *Vägledning för prövningar av barnets bästa inom Specialpedagogiska skolmyndigheten*, 2020.

- Kunskap om och efterlevnad av barnets rättigheter främjas också genom utbildningar, kollegialt lärande, intern granskning och uppföljning.²⁸⁰

Medan det därmed är tydligt för SPSM:s medarbetare att barnets rättigheter ska beaktas i all verksamhet, är det inte lika tydligt *när* och *hur* det ska gå till. Vissa medarbetare efterfrågar mer stöd för att tillämpa barnkonventionen.²⁸¹

Samtidigt som Riksrevisionens granskning genomfördes pågick en omorganisering av SPSM:s rättighetsarbete. Detta skapade viss otydlighet för SPSM:s medarbetare angående vilka stödstrukturer och styrdokument som var gällande.²⁸²

5.1.2 SPSM beaktar barnets rättigheter vid många interna beslut, men utmaningar i tillämpningen kvarstår

Granskningen visar att SPSM tillämpar barnkonventionen och barnets rättigheter på olika sätt i den interna verksamheten:

- Bland annat görs prövningar av barnets bästa regelbundet på myndigheten. I våra intervjuer och i SPSM:s egna uppföljningar framför medarbetare att arbetet med prövningarna av barnets bästa har bidragit till att utveckla deras förståelse för barnets rättigheter och hur barnkonventionen kan tillämpas. Samtidigt konstateras att prövningarna är av varierande kvalitet och nytta.²⁸³
- SPSM prioriterar barn och elevers delaktighet både på myndighetsövergripande nivå och inom olika verksamhetsområden. På myndighetsövergripande nivå sker det bland annat genom att elev- och ungdomsorganisationer finns representerade i SPSM:s insynsråd²⁸⁴ och ungdomsnätverk²⁸⁵. Inom olika verksamhetsområden involveras barn och elever på olika sätt, exempelvis involverar SPSM:s resurscenteravdelning barn och elever i specialpedagogiska utredningar och återkopplar till dem efteråt.²⁸⁶

²⁸⁰ Till exempel SPSM, *Kartläggning av SPSM:s arbete med att involvera målgruppen barn, elever och vuxenstuderande*, 2020; SPSM, *Kvalitetsgranskning av myndighetens arbete med att implementera riktlinjer för prövningar av barnets bästa*, 2021; SPSM, *Årsredovisning 2022*, 2023; intervju med företrädare för SPSM, 2023-03-29.

²⁸¹ SPSM, *Kartläggning av SPSM:s arbete med att involvera målgruppen barn, elever och vuxenstuderande*, 2020; SPSM, *Kvalitetsgranskning av myndighetens arbete med att implementera riktlinjer för prövningar av barnets bästa*, 2021. Intervjuer med företrädare för SPSM, 2023-02-13, 2023-03-29, 2023-04-04, 2023-04-19.

²⁸² Intervjuer med företrädare för SPSM, 2023-01-25, 2023-03-28, 2023-04-04. Omorganisationen innebär att det nu finns utsedda sakkunniga stödpersoner för att ge ett verksamhetsnära stöd så att barnrättsarbetet ska kunna tillämpas i myndighetens olika verksamheter och uppdrag. Skriftligt svar från SPSM, 2024-02-22.

²⁸³ SPSM, *Kvalitetsgranskning av myndighetens arbete med att implementera riktlinjer för prövningar av barnets bästa*, 2021. Intervjuer med företrädare för SPSM, 2023-03-21, 2023-04-19, 2023-04-04. Riksrevisionen har läst ett urval av prövningar av barnets bästa från olika verksamhetsområden som stärker denna bild.

²⁸⁴ SPSM:s insynsråd har till uppgift att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd, i syfte att tillgodose behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Insynsrådets ledamöter utses av regeringen. Se: SPSM, "Insynsråd", hämtad 2023-06-23.

²⁸⁵ SPSM:s ungdomsnätverk samlar regelbundet en grupp ungdomsorganisationer inom funktionsrättsområdet i syfte att föra dialog och delge myndigheten organisationernas perspektiv. Se: SPSM, "Ungdomsnätverk", hämtad 2023-06-23.

²⁸⁶ SPSM, *Kartläggning av SPSM:s arbete med att involvera målgruppen barn, elever och vuxenstuderande*, 2020; intervjuer med företrädare för SPSM, 2023-03-29, 2023-03-30.

Samtidigt framkommer att utmaningar och utvecklingsbehov kvarstår i myndighetens rättighetsarbete. Exempel på områden där ett barnrättsperspektiv kan stärkas sägs vara vid rekrytering av ny personal, i budgetfördelningen och i framtagandet av stödmaterial.²⁸⁷

5.1.3 SPSM strävar efter att sprida kunskap om barnets rättigheter i kontakter med skolor, huvudmän och andra aktörer

Granskningen visar att barnrättsperspektivet ses som en central del av SPSM:s utåtriktade arbete. Det innebär bland annat att medarbetare ska sträva efter

- att i möten med skolor, huvudmän och andra aktörer sprida kunskap om de rättigheter som barn med funktionsnedsättningar har enligt flera regelverk – som barnkonventionen, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och skollagen
- att i kontakter med skolor och huvudmän ställa frågor om hur dessa involverar barn och elever i utbildningen och i att utreda stödbehov, samt uppmuntra skolor och huvudmän att utveckla detta arbete
- att lyfta barnrätts- och funktionsrättsperspektivet i remissvar samt i kontakter med andra myndigheter och Regeringskansliet.²⁸⁸

SPSM:s medarbetare beskriver dock ett antal utmaningar i det utåtriktade rättighetsarbetet, däribland

- att perspektivträngsel kan uppstå när barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning och jämställdhetsmål ställs mot varandra inom ett ärende²⁸⁹
- att rättighetsdilemman kan uppstå på grund av att skolor är organiserade utifrån grupper av barn och att skollagen och barnkonventionen är skrivna utifrån individens rättigheter²⁹⁰; det kan exempelvis handla om situationer där det enskilda barnets rätt till likvärdig utbildning ställs mot en grupp barns behov av studiero²⁹¹
- att många skolor står inför organisatoriska utmaningar och sparkrav, vilket påverkar deras möjligheter att efterleva barnets rättigheter och kan göra det svårt för SPSM att ge stöd på en nivå som skolorna har förutsättningar att följa.²⁹²

²⁸⁷ Intervjuer med företrädare för SPSM, 2023-02-13, 2023-03-29.

²⁸⁸ Intervjuer med företrädare för SPSM, 2023-02-13, 2023-03-21, 2023-03-28, 2023-03-29, 2023-03-30, 2023-04-19.

²⁸⁹ Intervjuer med företrädare för SPSM, 2023-04-04, 2023-05-05.

²⁹⁰ Intervju med företrädare för SPSM, 2023-04-11. Jämför även intervju med företrädare för Skolverket, 2023-02-23.

²⁹¹ Intervju med företrädare för SPSM, 2023-05-04.

²⁹² Intervjuer med företrädare för SPSM 2023-04-11, 2023-03-30.

Därutöver beskriver en intervjuperson att SPSM:s rättighetsarbete inte är samordnat med andra myndigheter eller med aktörer som SKR. Det innebär att man ibland dubbelarbetar eller jobbar i otakt med andra nationella aktörer, med följden att skolor och huvudmän i vissa fall får olika budskap från dem.²⁹³

5.2 Skolverket

Skolverket

Skolverket ansvarar för att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och kommunal vuxenutbildning. Skolverkets uppdrag är att främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket arbetar normerande, analyserande och stödjande gentemot skolor och huvudmän. I detta ingår bland annat att

- sätta ramar för hur utbildningen ska bedrivas och bedömas, exempelvis genom att ta fram kursplaner, bedömningskriterier, föreskrifter och allmänna råd
- genomföra studier och ta fram statistik om förskolan och skolan
- stödja utvecklingen och förbättringsarbetet i förskolan och skolan samt erbjuda fortbildning för skolpersonal.

Skolverkets huvudkontor ligger i Solna och har ca 800 medarbetare.

5.2.1 Skolverkets interna styrning och stöd för att tillämpa barnkonventionen och barnets rättigheter är begränsad

Granskningen visar att Skolverkets interna styrning för arbetet med barnets rättigheter och barnkonventionen är relativt begränsad:

- Det finns inga interna styrdokument på övergripande nivå, som en strategi eller handlingsplan, som styr Skolverkets arbete med barnets rättigheter eller barnkonventionen.²⁹⁴
- Skolverket har dock ett utvecklingsarbete för att öka barnrättsperspektivet i fyra av sina arbetsprocesser. Utvecklingsarbetet inleddes 2019 i samband med myndighetens uppdrag i regeringens kunskapslyft, men har i mångt och mycket stannat av sedan uppdraget slutredovisades.²⁹⁵ Utvecklingsarbetet gäller dock fortfarande och ingick i Skolverkets verksamhetsplan för 2023.²⁹⁶

²⁹³ Intervju med företrädare för SPSM 2023-02-13.

²⁹⁴ Skriftliga svar från Skolverket, 2023-03-02.

²⁹⁵ Skolverket, *Slutredovisning av regeringsuppdraget "Den praktiska tillämpningen av barnkonventionen"*, 2019; Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-14; 2023-02-27; 2023-04-12; 2023-06-14; Skriftliga svar från Skolverket, 2023-03-03. Under våren 2023, det vill säga samtidigt som Riksrevisionens granskning genomfördes, tog Skolverket tagit fram en rutin för att pröva barnets bästa för en av de fyra utpekade processerna. Rutinen har inte börjat användas ännu. Se skriftliga svar från Skolverket, 2023-03-03; Skolverket, *Rutin för barnets bästa i process 6.1.1 Utarbeta läroplansanknutna styrdokument*, 2023.

²⁹⁶ Intervju med företrädare för Skolverket, 2023-02-14; e-post från Skolverket 2023-03-02; möte med företrädare för Skolverket, 2023-03-30.

Att Skolverket ska tillämpa barnets rättigheter och barnkonventionen framgår annars i myndighetens processer för olika verksamheter:

- Processerna anger som regel att Skolverket ska beakta barnkonventionen i arbetet, men sällan när eller hur det bör göras. Exempelvis ska Skolverket vid framtagandet av läroplansanknutna styrdokument²⁹⁷ och andra föreskrifter beskriva hur barnets bästa har beaktats i framtagandet av förslagen. Men det finns endast begränsad styrning av vad det innebär att beakta barnets bästa, i vilka skeden av arbetet det ska göras eller för vilka frågeställningar.²⁹⁸
- Medarbetare som söker stöd i frågor som rör barnets rättigheter kan vända sig till Skolverkets skoljurister och GD-stab.²⁹⁹ I övrigt får medarbetare stöd för hur barnets rättigheter kan beaktas i verksamheten genom kollegialt samarbete och genom Skolverkets rutiner för generell kvalitetssäkring. Samråd och remisser med externa aktörer ska också bidra till att säkerställa att Skolverket i olika arbeten beaktar de perspektiv som är relevanta för barnets rättigheter.³⁰⁰

Intervjupersoner uppger att det är en självklarhet för Skolverkets medarbetare att alltid arbeta utifrån ett barnrättsperspektiv och beakta barnets bästa, eftersom verksamheten ytterst syftar till att tillgodose barnets rätt till utbildning och utveckling.³⁰¹ Samtidigt konstaterar intervjupersoner att Skolverkets verksamhet främst riktar sig till huvudmän, rektorer och skolpersonal och att det därför inte alltid anses självklart att exempelvis involvera barn och elever i myndighetens arbete.³⁰²

Granskningen tyder på att det finns behov av att utveckla den interna styrningen och stödet så att barnrättsperspektivet blir tydligare i Skolverkets arbete. I våra intervjuer efterfrågar medarbetare bland annat

- stöd för hur de kan arbeta mer strukturerat med barnets rättigheter, exempelvis vägledning till när och hur barnkonsekvensanalyser kan göras.³⁰³
- bättre stöd för att involvera barn och elever, avseende både när det kan göras och hur – exempelvis finns en osäkerhet kring när Skolverket bör inhämta barns och elevers synpunkter direkt och när det räcker att använda underlag där barn och elever kommit till tals sedan tidigare; medarbetare uppges också behöva stöd i hur de kan ha kontakter med barn och elever så att det faktiskt bidrar till Skolverkets verksamhet, och så att kontakterna inte bara tas pliktskyldigt.³⁰⁴

²⁹⁷ Till exempel förslag till reviderade läroplaner eller kursplaner.

²⁹⁸ Jämför Skolverket, *Processbeskrivning: Utarbeta läroplansanknutna styrdokument*, 2020, s. 4–5; Skolverket, *Mall för konsekvensutredning*, u.å.; Skolverket, *Processbeskrivning: Bedriva nationella skolutvecklingsprogram*, 2021, s. 5–6; Skolverket, *Strategi för stöd till skolutveckling*, 2021, s. 3; Skolverket, *Stöd i arbetet med att göra en översyn av insats*, u.å.; Skolverket, *Stöd i arbetet med att ta fram en insatsbeskrivning*, u.å.

²⁹⁹ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-23; 2023-03-27; 2023-02-28; 2023-04-12.

³⁰⁰ Till exempel intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-23; 2023-02-27; 2023-02-28; 2023-03-16.

³⁰¹ Till exempel intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-23; 2023-02-28.

³⁰² Till exempel intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-27; 2023-05-30.

³⁰³ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-23; 2023-02-27; 2023-03-16; 2023-04-12; 2023-05-30; 2023-06-14; skriftliga svar från Skolverket, 2023-03-03.

³⁰⁴ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-27; 2023-03-16; 2023-05-29; 2023-06-02.

5.2.2 Skolverkets tillämpning av barnrättsperspektivet i beslut och uppföljning har vissa brister

Granskningen visar att Skolverkets faktiska tillämpning av barnrättsperspektivet i arbetet med att ta fram och besluta om styrdokument och stödmaterial är otydlig, och att elevernas perspektiv inte alltid synliggörs. Bland annat ser vi följande:

- Skolverkets bedömningar av barnets bästa är översiktliga och kortfattade. De konsekvensutredningar som vi har granskat redovisar förväntade konsekvenser för elever på övergripande nivå, men inte vad bedömningen bygger på eller vilka av barnets rättigheter som har varit relevanta att beakta i arbetet – till exempel med hänsyn till olika grupper av elever och deras skilda förutsättningar.³⁰⁵
- Skolverket baserar beslut om att se över styrdokument och stödmaterial på behovsanalyser som delvis bygger på kunskap om hur elever har påverkats av tidigare beslut, men elevers behov tenderar att belysas på övergripande nivå. Till exempel saknas ofta information om hur olika grupper av elever med olika förutsättningar har påverkats av tidigare beslut. Underlagen handlar också till största del av om vad tidigare beslut haft för konsekvenser för lärare.³⁰⁶
- Skolverket involverar regelbundet elevorganisationer när styrdokument för skolan tas fram, men det framgår inte i dokumentationen vilka synpunkter som elevorganisationerna har framfört eller hur synpunkterna har beaktats i arbetet.³⁰⁷ Det är också mindre vanligt att Skolverket involverar enskilda elever. Att enbart vända sig till elevorganisationer kan dock vara problematiskt eftersom de inte alltid är representativa och främst företräder äldre elever.³⁰⁸
- Samtidigt uppger intervjupersoner på Skolverket att kontakter med både elevorganisationer och enskilda barn och elever ofta ger värdefulla inspel och perspektiv till arbetet med att ta fram styrdokument och stödmaterial.³⁰⁹

³⁰⁵ Jämför Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till ändringar i kursplanerna och kunskapskraven i samliga ämnen i grundskolan och sameskolan, vissa ämnen i specialskolan samt vissa ämnesplaner på gymnasial nivå*, 2019, s. 15; Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd, och åtgärdsprogram*, 2021, s. 6.

³⁰⁶ Jämför exempelvis Skolverket, *Fördjupad analys av uppdraget Stödmaterial för utredning av en elevs behov av särskilt stöd*, u.å.; Skolverket, *Behovsanalys kring kurs- och ämnesplaner samt kunskapskrav*, 2019.

³⁰⁷ Jämför Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till ändringar i kursplanerna och kunskapskraven i samliga ämnen i grundskolan och sameskolan, vissa ämnen i specialskolan samt vissa ämnesplaner på gymnasial nivå*, 2019; Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd, och åtgärdsprogram*, 2021; Skolverket, *Anteckningar från Samråd 2 (föräldraföreningar och intresseorganisationer)*, 2020.

³⁰⁸ Intervju med företrädare för Skolverket, 2023-02-14; elevorganisation, 2023-02-21.

³⁰⁹ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-23; 2023-03-16.

Vidare visar granskningen att det saknas ett tydligt barnrättsperspektiv när Skolverket följer upp hur styrdokument och stödmaterial implementeras i skolor:

- Det betyder att uppföljningarna inte omfattar vilka konsekvenser som beslut och åtgärder har fått för barn eller för barnets rättigheter. Det förekommer att Skolverket involverar barn och elever som informanter i utvärderingar, men det är vanligare att utvärderingar bygger på huvudmäns, rektorers eller skolpersonals perspektiv.³¹⁰
- Ett område där Riksrevisionen konstaterar att ett tydligare barnrättsperspektiv i uppföljningen vore relevant gäller den kunskap som barn och elever får om sina rättigheter genom skolundervisningen.³¹¹ Enligt intervjupersoner i granskningen finns tecken på att undervisningen om barnets rättigheter är för abstrakt idag och att barn inte får tillräcklig kunskap om vad rättigheterna innebär för dem själva. Det kan betyda att barn och elever inte får den kunskap de behöver för att förstå när deras rättigheter kränks, till exempel i möten med olika samhällsaktörer, men inte heller den handlingskompetens de behöver för att kunna utkräva sina rättigheter.³¹²

5.2.3 Skolverket synliggör elevers rätt till delaktighet i externa produkter, men sällan hur rättigheter kan behöva vägas mot varandra

Granskningen visar att Skolverket synliggör elevers rätt till delaktighet i de styrdokument och stödmaterial som riktar sig till skolor och huvudmän som vi har granskat. Till exempel:

- Skolverkets stödmaterial för skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, betonar vikten av att tillvarata elevens och vårdnadshavares perspektiv samt ger konkreta och utvecklade exempel på hur elevens rätt till delaktighet kan tillgodoses.³¹³

Samtidigt ser vi att Skolverkets styrdokument och stödmaterial sällan tar upp principen om barnets bästa och att Skolverket sällan ger vägledning till hur olika rättigheter kan behöva vägas mot varandra.³¹⁴

³¹⁰ Intervju med företrädare för Skolverket, 2023-06-14; skriftliga svar från Skolverket, 2023-05-26.

³¹¹ Att det är viktigt att barn får kunskap om sina rättigheter framgår av barnkonventionen och betonas bland annat i skollagens förarbeten och strategin för att stärka barnets rättigheter. Se barnkonventionen artikel 29 och 42; Prop. 2009/10:165, s.311; Prop. 2009/10:232, s. 14, 22–23; Prop. 2017/18:186, s. 98.

³¹² Intervjuer med företrädare för SPSM 2023-03-23; elevorganisationer 2023-02-21, 2023-02-27; intresseorganisation 2023-02-09; sakkunnig 2023-02-01a; gruppintervju med elever i skola, 2023-04-13. Jämför även SOU 2023:40, s. 135–137.

³¹³ Skolverket, *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, 2022, s. 17 och 21; Skolverket, "Organisera arbetet med de allmänna råden för extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram", hämtad 2023-03-06; Skolverket, "Utredning av en elevs behov av särskilt stöd", hämtad 2023-03-06. Det sistnämnda stöd materialet, "Utredning av en elevs behov av särskilt stöd", har tagits fram av Skolverket och SPSM på uppdrag av regeringen.

³¹⁴ Jämför Skolverket, *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, 2022, s. 21; Skolverket, "Utredning av en elevs behov av särskilt stöd", hämtad 2023-03-06. Se även intervjuer med företrädare för Skolverket, 2023-02-28; 2023-03-27.

Vidare framför företrädare för Skolverket att det är otydligt vilken myndighet som har ansvar för att stötta skolor och huvudmän i frågor som rör barnkonventionen, och vilken roll Skolverket i så fall ska ha i förhållande till andra aktörer på området³¹⁵:

- Skolverket menar att myndigheten har i uppgift att svara på frågor och utarbeta stödmaterial om skollagstiftningen, medan Skolverket hänvisar till Barnombudsmannen för stöd kring barnkonventionens betydelse för skolan.³¹⁶

På sin webbplats anger Skolverket att barnkonventionens artiklar inte är så detaljerade och att det ibland kan vara svårt att veta hur långt konventionens krav sträcker sig eller hur olika rättigheter förhåller sig till varandra. Skolverkets utgångspunkt är att lagstiftarna ska ha tagit hänsyn till barnkonventionen i utformningen av skollagen. Vidare anges att "genom nationell lagstiftning, som exempelvis skollagen, har lagstiftaren valt hur Sverige tolkar barnkonventionens krav när det gäller rätten till utbildning".³¹⁷ Skolinspektionen skriver samma sak på sin webbplats (se nedan).

5.3 Skolinspektionen

Skolinspektionen

Skolinspektionens uppdrag är att genom inspektion och tillståndsprovning se till att skolhuvudmän följer skollagens krav och utvecklar sina verksamheter, för att alla barn och elever ska få tillgång till en likvärdig utbildning. Skolinspektionen har cirka 540 anställda på fem regionala avdelningar och ett huvudkontor.

Inspektionsarbetet består av olika former av *tillsyn*³¹⁸ och *kvalitetsgranskning*³¹⁹.

- *Planerad tillsyn* genomförs för skolor och huvudmän som bedöms ha högre risk att inte leva upp till de regelverk som styr skolan.
- När Skolinspektionen uppmärksammas om missförhållanden på en skola görs i vissa fall *riktad tillsyn* på generell nivå eller på individnivå.
- När det finns en riskbild för ett särskilt område på flera skolor görs *tematisk tillsyn*.
- Skolinspektionen genomför även *tematisk kvalitetsgranskning* och *planerad kvalitetsgranskning* inom olika områden.

Barn- och elevombudet (BEO) är en del av Skolinspektionen men har samtidigt en självständig funktion. BEO:s uppgift är att motverka kränkande behandling av barn och elever samt sprida kunskap om regelverk som rör detta.

³¹⁵ Intervju med företrädare för Skolverket, 2023-02-14. Jämför Skolverket, *Slutredovisning av regeringsuppdraget "Den praktiska tillämpningen av barnkonventionen"*, 2019.

³¹⁶ Skolverket, "Barnkonventionen i skolan", hämtad 2023-08-07.

³¹⁷ Skolverket, "Barnkonventionen i skolan", hämtad 2023-08-07. Se även Skolverket, *Slutredovisning av regeringsuppdraget "Den praktiska tillämpningen av barnkonventionen"*, 2019. Skolverket har samtidigt framhållit att barnkonventionen kan möjliggöra tolkningar av innebörden av lagstiftningen när det gäller barnets rättigheter. Se intervju med företrädare för Skolverket, 2023-03-27.

³¹⁸ Lagar och förordningar kräver att skolor ska leva upp till vissa krav. Den inspektion som ska säkerställa att skolor når upp till minimikraven kallas tillsyn.

³¹⁹ För att höja kvaliteten mer än det lagen kräver utförs kvalitetsgranskningar.

5.3.1 Skolinspektionens interna styrning och stöd fokuserar på barnets rättigheter enligt skollagen

Skolinspektionen utgår från barnets rättigheter enligt skollagen, där barnkonventionens grundprinciper är inskrivna. Skolinspektionen beaktar därmed barnkonventionen indirekt i sin verksamhet:

- Skolinspektionen verkar för barns och elevers rättigheter genom att inspektera att skolor och huvudmän följer skollagen, och att skolor och huvudmän därigenom tillgodoser barns och elevers rättigheter.³²⁰
- Skolinspektionen anger, precis som Skolverket (se ovan), att det ibland vara svårt att veta hur långt barnkonventionens krav sträcker sig eller hur olika rättigheter förhåller sig till varandra. Genom nationell lagstiftning, som exempelvis skollagen, har lagstiftaren valt hur Sverige tolkar barnkonventionens krav när det gäller rätten till utbildning.³²¹

När det gäller Skolinspektionens interna styrning och stöd ser vi följande:

- Skolinspektionen har inte något internt styrdokument på övergripande nivå om hur myndigheten ska tillämpa vare sig barnkonventionen eller barnets rättigheter i sin verksamhet. Det finns till exempel ingen handlingsplan eller strategi som styr när eller hur barnkonsekvensanalyser ska göras.³²² Skolinspektionen framhåller dock att en bättre skola för barn och elever alltid är i fokus när myndigheten genomför, förändrar eller utvecklar sin verksamhet (se avsnitt 5.3.2).³²³
- Skolinspektionen har dock en tydlig styrning av hur myndigheten ska tillämpa barnets rättigheter inom ramen för sin inspektionsverksamhet. Det innebär exempelvis att det är tydligt vilka områden som utredare ska fokusera tillsynen på, och att elever som regel ska intervjuas.³²⁴
- Det stöd som finns för hur barnets rättigheter kan tillämpas i inspektionsverksamheten fokuserar på rättigheter enligt skollagen och metoder för intervjuer med elever. I utbildningar och metodstöd för utredare och inspektörer betonas barnets rätt att komma till tals och att elevers synpunkter är lika betydelsefulla empiri som intervjuer med vuxna.³²⁵

³²⁰ Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-11-06. Jämför Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag barnkonventionen*, 2020; Skolinspektionen, "Barnkonventionen", hämtad 2023-05-21.

³²¹ Skolinspektionen, "Barnkonventionen", hämtad 2023-05-21.

³²² Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-11-06.

³²³ Samtliga intervjuer med företrädare för Skolinspektionen under april och maj 2023; skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-06-15.

³²⁴ Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-06-15; 2023-11-06.

³²⁵ Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-11-06; Skolinspektionen, *Inspektörsprogrammet på Skolinspektionen*, u.å; Skolinspektionen, *Samlat metodstöd*, 2023, s. 34–35.

5.3.2 Skolinspektionen beaktar barnets rättigheter på olika sätt i utvecklingen och utformningen av sin verksamhet

Skolinspektionen beaktar barnets rättigheter på olika sätt i utvecklingen och utformningen av sin verksamhet. Till exempel:

- Skolinspektionen har valt att fokusera sin planerade tillsyn på områden som bland annat forskning visar är viktiga för att elever ska ges förutsättningar att klara sin utbildning, som undervisning och stöd samt trygghet och studiero. De skolor som väljs ut för tillsyn är sådana där eleverna bedöms löpa störst risk att inte få sina rättigheter tillgodosedda, och urvalet baseras bland annat på resultat från Skolinspektionens elevenkät.³²⁶
- En intervjuperson beskriver att konsekvenserna för eleverna är i fokus när Skolinspektionen ser över och förändrar inspektionsverksamheten – men myndigheten tar inte nödvändigtvis fram eller redovisar särskilda barnkonsekvensanalyser i sådant utvecklingsarbete.³²⁷

Det förekommer att Skolinspektionen inhämtar synpunkter från elever och elevorganisationer när de utvecklar sin verksamhet. Två exempel på det ges nedan. Enligt en intervjuperson skulle Skolinspektionen dock kunna bli bättre på att inhämta synpunkter från barn- och elevorganisationer i detta avseende – något som även en elevorganisation har framfört i en av våra intervjuer.³²⁸

- När Skolinspektionen gjorde en översyn av sin skolenkät 2020 testade myndigheten enkäten på elever och gav dem möjlighet att återkoppla på hur de förstod frågorna.³²⁹ Skolinspektionen erbjöd även två elevorganisationer att inkomma med synpunkter på enkäten, men fick inte svar.³³⁰
- När Skolinspektionen och BEO förändrade sin riktade tillsyn och hur myndigheterna skulle hantera uppgifter från allmänheten om missförhållanden på skolor, motiverades besluten utifrån ett barnrättsperspektiv.³³¹ Skolinspektionen och BEO redovisade också varsin prövning av barnets bästa:

³²⁶ Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-11-06. Se även Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag barnkonventionen*, 2019, s. 6–7; intervjuer med företrädare för Skolinspektionen, 2023-04-19 och BEO, 2023-04-26.

³²⁷ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2023-04-19.

³²⁸ Intervjuer med företrädare för Skolinspektionen, 2023-05-02; elevorganisation, 2023-02-27.

³²⁹ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2023-05-05.

³³⁰ Skolinspektionens synpunkter vid faktagranskning, 2024-02-22.

³³¹ Skolinspektionen, *Ny prioritering inom Skolinspektionens tillsyn; utredning främst på systemnivå med samlad hantering av signaler*, 2021, s. 12; BEO, *Prioritering inom Barn- och elevombudets uppdrag*, 2021, s. 4–5.

- Förändringen innebar att Skolinspektionen registrerar inkomna uppgifter och i vissa fall använder dem som grund för att öppna ett tillsynsärende på systemnivå, men att individärenden endast öppnas i särskilda fall. Uppgiftslämnaren får som regel inte någon återkoppling från Skolinspektionen om hur uppgifterna har tagits omhand. Motivet var att använda Skolinspektionens resurser mer effektivt så att de kommer till nytta för så många elever som möjligt.³³²
- Både Skolinspektionen och BEO angav att det för det enskilda barnet kan finnas ett starkt intresse att få sin egen sak utredd eller prövad. Men BEO bedömde att intresset att arbeta för gruppen barn på en skola ibland väger tyngre. Skolinspektionen bedömde att de genom att prioritera tillsyn på systemnivå har bättre möjlighet att säkerställa alla barns rättigheter. Exempelvis kan det vara lättare att fånga situationen för barn vars föräldrar inte vänder sig till myndigheter i samma utsträckning.³³³
- Systemet bygger på att elever och vårdnadshavare i första hand ska vända sig till rektor och huvudman för att anmäla missförhållanden.³³⁴ Skolinspektionen framhåller att detta är i elevens intresse eftersom det lokalt finns bäst kännedom om elevens situation och oftast den snabbaste vägen till lösning. Det fanns också argument för att elever inte alltid gagnas av en statlig utredning, eftersom utredningstiden kan vara flera månader samtidigt som skolan eller huvudmannen då avvaktar med att vidta egna åtgärder för att förbättra elevens situation i skolan.³³⁵
- I både Skolinspektionens och BEO:s beslutsunderlag framgår att de samrådde med elevorganisationer och organisationer som företräder elever med funktionsnedsättningar. Organisationernas synpunkter redovisas dock endast kortfattat.³³⁶

³³² Skolinspektionen, *Ny prioritering inom Skolinspektionens tillsyn; utredning främst på systemnivå med samlad hantering av signaler*, 2021, s. 3–5.

³³³ Skolinspektionen, *Ny prioritering inom Skolinspektionens tillsyn; utredning främst på systemnivå med samlad hantering av signaler*, 2021, s. 12; BEO, *Prioritering inom Barn- och elevombudets uppdrag*, 2021, s. 4–5.

³³⁴ Den 1 augusti 2022 trädde också en ändring i skollagen i kraft som förtydligar att ansvaret för att utreda och hantera klagomål i första hand ligger hos skolans huvudman. Det innebar också en förändring av Skolinspektionens tillsynsansvar. Skolinspektionen kan fortfarande inleda tillsyn på individnivå utifrån inkomna uppgifter. Men det får som huvudregel endast göras efter att uppgiftslämnaren har anmält klagomålet till huvudmannen. Se mer i avsnitt 3.5 och i bilaga 4.

³³⁵ Intervjuer med företrädare för Skolinspektionen, 2023-04-19 och BEO, 2023-04-26. Skolinspektionen, *Ny prioritering inom Skolinspektionens tillsyn; utredning främst på systemnivå med samlad hantering av signaler*, 2021, s. 8. Se även Skolinspektionen, *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna*, 2017; Skolinspektionen, *Klagomål mot utbildningen – Huvudmäns organisation och tillvägagångssätt*, 2020; Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag barnkonventionen, 2020* samt Statskontoret, *Klagomålshantering i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*, 2020.

³³⁶ Skolinspektionen, *Ny prioritering inom Skolinspektionens tillsyn; utredning främst på systemnivå med samlad hantering av signaler*, 2021, s. 12; BEO, *Prioritering inom Barn- och elevombudets uppdrag*, 2021, s. 4.

- Skolinspektionen skulle bevaka risker³³⁷ med verksamhetsförändringen under implementeringen.³³⁸ Både Skolinspektionen och BEO skulle också följa upp det nya arbetssättet cirka ett år efter implementeringen för att säkerställa att avsedda effekter uppnås.³³⁹ Skolinspektionen har ännu inte följt upp effekterna av det ändrade arbetssättet, men planerar en översyn under 2024.³⁴⁰ BEO genomförde en intern utvärdering av sitt arbetssätt i september 2022 och reviderade därefter sina prioriteringar.³⁴¹ Utvärderingen omfattade inte elevers och vårdnadshavares perspektiv på förändringen.

Som vi har beskrivit i kapitel 3, förtydligades också huvudmannens ansvar för att utreda och hantera klagomål i skolan den 1 augusti 2022 genom förändrad lagstiftning. Flera aktörer har lyft att det nuvarande systemet för klagomålshantering inom skolan medför vissa risker (se avsnitt 3.5). Aktörer har bland annat lyft att Skolinspektionens och BEO:s hantering av uppgifter om missförhållanden – där tillsyn i huvudsak ska göras på systemnivå³⁴² – innebär risker och problem rörande bland annat rättssäkerhet och likvärdighet. Där ingår att elever riskerar att inte få en opartisk prövning av huvudmannen³⁴³, att elever inte själva blir en part i de individärenden som öppnas av Skolinspektionen och att kriterierna för när individärenden öppnas inte är transparenta.³⁴⁴

5.3.3 Skolinspektionen beaktar barnets rättigheter i kontakter med skolor och huvudmän genom inspektionsverksamheten

Skolinspektionen beaktar barnets rättigheter på olika sätt i kontakter med skolor och huvudmän vid genomförandet av inspektionsverksamheten:

- Inom den planerade tillsynen och kvalitetsgranskningen innebär det till exempel att
 - Skolinspektionen utreder elevernas möjligheter att påverka utbildningens innehåll och form³⁴⁵

³³⁷ En risk som identifierades var att huvudmän har varierande kapacitet att hantera klagomål. För att åtgärda detta planerade Skolinspektionen stödinsatser riktade till huvudmän.

³³⁸ Skolinspektionen, *Ny prioritering inom Skolinspektionens tillsyn; utredning främst på systemnivå med samlad hantering av signaler*, 2021, s. 7–11.

³³⁹ Skolinspektionen, *Ny prioritering inom Skolinspektionens tillsyn; utredning främst på systemnivå med samlad hantering av signaler*, 2021, s. 12; BEO, *Prioritering inom Barn- och elevombudets uppdrag*, 2021, s. 4.

³⁴⁰ Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-11-06.

³⁴¹ Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-11-06. Jämför BEO, *Prioritering inom Barn- och elevombudets uppdrag*, 2022.

³⁴² Skolinspektionens tillsyn görs i huvudsak på systemnivå, vilket BEO förhåller sig till. BEO genomför dock ingen tillsyn på systemnivå, utan endast på individnivå. BEO samverkar med Skolinspektionen för att säkerställa att den samlade tillsynen genomförs på effektivaste sätt. Ett övervägande görs ibland om tillsyn på individnivå eller systemnivå är det bästa för enskild elev och eleverna på en skola. Se BEO:s synpunkter vid faktagranskning, 2024-02-22.

³⁴³ Exempelvis intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2022-06-21; SPSM 2023-04-04, 2023-04-19; intresseorganisationer 2023-02-09, 2023-03-08; samt SOU 2023:40, s. 424–432.

³⁴⁴ Intervju med företrädare för intresseorganisation 2023-01-16.

³⁴⁵ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2023-04-19; 2023-04-23; 2023-05-02.

- när Skolinspektionen utreder en skolas arbete med särskilt stöd undersöker utredarna bland annat om elevens och vårdnadshavaren har getts möjlighet att medverka i processen för att utreda stödbehovet³⁴⁶
- Skolinspektionen intervjuar elever vid skolbesök och att Skolinspektionen gör klassrumsobservationer.³⁴⁷
- Inom den tematiska tillsynen och kvalitetsgranskningen förekommer att representanter för barn- eller elevorganisationer involveras i referensgrupper.³⁴⁸
- Vid individärenden har dock Skolinspektionen och BEO sällan direktkontakt med de elever som berörs. I intervjuer beskrivs att det inte alltid är för barnets bästa att barnet självt deltar i en sådan utredning.³⁴⁹ Samtidigt uppger en intervjuperson att det kan finnas skäl att se över arbetsätten.³⁵⁰
- Skolinspektionens inspektionsbeslut utgår från en bedömning av barnets bästa. Utgångspunkten för inspektion på generell nivå är att inom ramen för lagstiftningen verka för det som är bäst för barn och elever på gruppnivå. Bedömningen om vad som är långsiktigt bäst för gruppen barn och elever överensstämmer därför inte alltid med vad enskilda elever och vårdnadshavare anser är bäst för dem själva.³⁵¹
- Även BEO uppger att de utgår från barnets bästa när de beslutar i ärenden. Det är viktigt inte minst eftersom ett av BEO:s grunduppdrag är att skapa praxis. Ett möjligt utvecklingsområde som nämns är dock att BEO skulle kunna motivera sina beslut även utifrån barnkonventionen.³⁵²

Företrädare för Skolinspektionen beskriver att det inte ingår i myndighetens uppgift att sprida kunskap om barnets rättigheter till skolor och huvudmän, men att myndigheten genom sin tillsyn kan välja fokusområden som gynnar barnets rättigheter och på så sätt påverka hur skolor och huvudmän arbetar.³⁵³ Om aktörer vill få stöd kring barnkonventionens betydelse för skolan hänvisar Skolinspektionen i första hand till Barnombudsmannen.³⁵⁴

³⁴⁶ Skolinspektionen, *Bedömningsgrunder Planerad tillsyn*, 2023, s. 6–7; Riksrevisionens observationer vid Skolinspektionens tillsynsbesök på en grundskola, 2023-03-14–2023-03-15.

³⁴⁷ Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-06-15 och 2023-11-06; Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag barnkonventionen*, 2019, s. 15.

³⁴⁸ Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-11-06.

³⁴⁹ Intervju med företrädare för BEO, 2023-04-26. BEO har däremot alltid kontakt med vårdnadshavare i ärenden och ställer krav på att huvudmän till BEO redovisar en bild av barn och elevers beskrivningar och upplevelser av händelser som är föremål för utredning. Se BEO:s synpunkter vid faktagranskning, 2024-02-22.

³⁵⁰ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2023-05-02.

³⁵¹ Skolinspektionens synpunkter vid faktagranskning, 2024-02-22. Jämför även intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2023-04-19.

³⁵² Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2023-04-23.

³⁵³ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2023-04-19.

³⁵⁴ Skolinspektionen, "Barnkonventionen", hämtad 2024-01-04.

5.4 Orsaker till och konsekvenser av skolmyndigheternas olika förhållningssätt och tillämpning

I det här avsnittet resonerar vi kring möjliga orsaker till att skolmyndigheterna har olika förhållningssätt till barnkonventionen och tillämpar barnrättsperspektivet på olika sätt, samt kring vilka konsekvenser detta kan ha. Avsnittet bygger på våra dokumentstudier och intervjuer med såväl företrädare på skolmyndigheterna som med andra sakkunniga.

5.4.1 Det finns flera möjliga orsaker till att skolmyndigheterna har olika förhållningssätt till barnkonventionen

Det finns flera möjliga orsaker till att skolmyndigheterna gör olika tolkningar av hur de bör tillämpa barnkonventionen i sin verksamhet.

Delade meningar om huruvida det räcker att arbeta utifrån skollagen

En orsak är att det råder delade meningar om huruvida det utifrån ett barnrättsperspektiv räcker att skolväsendet följer skollagen, eller om barnkonventionen tillför något ytterligare. När barnkonventionen blev svensk lag 2020 uttrycktes det inom delar av skolväsendet att inkorporeringen inte skulle göra någon skillnad för skolan, eftersom skollagen redan ansågs vara en stark rättighetslagstiftning som delvis bygger på barnkonventionens artiklar. I vissa avseenden går skollagen också längre än barnkonventionen, exempelvis gällande rätten till särskilt stöd. Därför menar vissa att det är tillräckligt att skolväsendet arbetar utifrån skollagen. Därtill påtalas att barnkonventionens artiklar är allmänt hållna och att det kan vara svårt att tolka deras betydelse för olika verksamheter. När principerna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals beskrivs i skollagen med förarbeten är skrivningarna i stället anpassade för skolan.³⁵⁵

Andra menar att barnkonventionens artiklar inte tillräckligt tydligt genomsyrar skollagens olika delar och att skollagen därmed inte tydliggör hur skolor och huvudmän behöver arbeta för att tillgodose alla barns rätt till en likvärdig utbildning. Barnkonventionen är ett bakgrundsregelverk som ska genomsyra tillämpningen av annan lagstiftning, däribland skollagen, vilket en del menar inte sker i tillräcklig utsträckning. Intervjupersoner lyfter att vissa grupper, exempelvis barn med funktionsnedsättning och placerade barn, löper större risk att inte få sina rättigheter tillgodosedda om inte skollagen beaktas tillsammans med andra regelverk, som socialtjänstlagen och barnkonventionen.³⁵⁶

³⁵⁵ Se exempelvis prop. 2009/10:165, s. 229–230. Intervjuer med företrädare för Skolinspektionen 2023-02-03, 2023-04-19, 2023-05-02, 2023-05-05; SPSM, 2023-04-19; BEO, 2023-04-26; sakkunniga, 2022-05-13, 2023-02-01a, 2023-02-01b. Skriftliga svar från Skolinspektionen, 2023-11-06. Se även Skolinspektionen, "Barnkonventionen", hämtad 2023-09-22.

³⁵⁶ Intervjuer med sakkunniga 2023-02-01b, 2023-03-07; företrädare för SPSM 2023-01-25, 2023-03-23, 2023-04-04, 2023-03-30; intresseorganisation 2023-02-09.

Därutöver har det påtalats att skollagen i ett par avseenden brister i förhållande till barnkonventionen. Det gäller dels att skolplikten inte omfattar asylsökande barn och barn utan tillstånd att vistas i landet,³⁵⁷ dels att rätten till fritt skolval inte omfattar alla barn med funktionsnedsättning, eftersom kommuner har rätt att neka tilläggsbelopp för särskilt stöd samt skolskjuts i vissa fall, om det medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.³⁵⁸

Ledningens inställning påverkar skolmyndigheternas barnrättsarbete

Intervjupersoner pekar också på att myndighetsledningens inställning till barnkonventionen påverkar i vilken utsträckning myndigheter prioriterar att arbeta med barnkonventionen och barnets rättigheter.³⁵⁹ Flera noterar särskilt generaldirektörens betydelse för myndigheters inriktning på barnrättsarbetet.³⁶⁰

Skolmyndigheternas olika uppdrag påverkar hur de tillämpar barnrättsperspektivet

Därutöver kan skolmyndigheternas olika uppdrag påverka hur de tillämpar ett barnrättsperspektiv i sina verksamheter. För SPSM, vars uppdrag är inriktat på barn och elever med funktionsnedsättning, kan rättighetsarbetet ligga närmare till hands än för de skolmyndigheter som arbetar mot bredare målgrupper. Likaså kan det vara enklare för verksamhetsområden som kommer i direktkontakt med barn, exempelvis Skolinspektionens inspektionsverksamhet och SPSM:s rådgivningsverksamhet, att göra barn delaktiga i verksamheterna eller att uppmärksamma barnets rätt till bland annat delaktighet. Detta jämfört med exempelvis Skolverkets normerande verksamhet, som främst riktar sig till skolpersonal och huvudmän.³⁶¹ SPSM driver också specialskolor där staten är huvudman. Det innebär att SPSM, när det gäller specialskolan, arbetar i hela styrkedjan från huvudmannanivån till den praktiska undervisningen till barn och elever, vilket eventuellt kan påverka SPSM:s generella barnrättsarbete. Detta jämfört med Skolverket och Skolinspektionen som endast erbjuder stöd till, respektive genomför inspektion av, självständiga huvudmän.

Att tillämpa principerna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals anses svårt och resurskrävande i flera verksamheter

Andra faktorer som påverkar i vilken utsträckning myndigheter och andra verksamheter tillämpar barnkonventionen är huruvida medarbetare har den kunskap, tid samt de resurser som krävs för att utföra arbetet. I intervjuer framkommer att

³⁵⁷ SOU 2020:63, s. 53; intervjuer med företrädare för Skolinspektionen 2023-04-19; Skolverket 2023-03-27.

³⁵⁸ Enligt bl.a. 10 kap. 32, 39 § och 40 § skollagen. Se FN:s kommittén för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport*, 2023, s. 11, samt intervjuer med sakkunnig 2023-02-01b; företrädare för SPSM 2023-03-28 2023-04-19, företrädare för intresseorganisation 2023-02-29.

³⁵⁹ Intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2022-08-30, SPSM 2023-02-13, 2023-03-29, 2023-04-19. Jämför även Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, EY, *Utvärdering av Barnombudsmannens uppdrag – Barnrätt i praktiken*, 2020, samt PWC, *Utvärdering av uppdraget Barnrätt i praktiken*, 2021.

³⁶⁰ Intervjuer med företrädare för SPSM, 2023-02-13, 2023-03-29, 2023-04-19, BEO, 2023-04-26 samt DO, 2023-06-21.

³⁶¹ Intervjuer med företrädare för Skolinspektionen 2023-05-02; SPSM, 2023-02-13.

många anser att det är svårt och resurskrävande att tillämpa barnkonventionens bestämmelser i praktiken. Att göra en grundlig bedömning av barnets bästa kan vara komplicerat och tidskrävande. Också att involvera barn i arbetsprocesser och beslut på ett meningsfullt sätt ses av många som såväl svårt som tids- och resurskrävande. I intervjuer framförs att bristande kompetens, tid och resurser för dessa arbetsmoment bidrar till att verksamheter inte efterlever barnets rättigheter.³⁶²

Tjänstepersoner ser inte alltid värdet i att involvera barn

Flera intervjupersoner tar upp att det är vanligt att tjänstepersoner som arbetar både i myndigheter och i andra verksamheter som berör eller möter barn inte alltid ser värdet i att involvera barn i arbetsprocesser och beslut. Det finns föreställningar om att barn inte har förmåga att se till sitt eget bästa eller att deras synpunkter kommer att krocka med organisationens behov på ett sätt som blir svårt att hantera.³⁶³ I verksamheter som inte kommer i kontakt med barn och vars arbete inte direkt påverkar barn, kan det vara svårt att förstå på vilken nivå som barn ska involveras, vilka metoder som kan användas för att inhämta barns synpunkter och hur barnens synpunkter ska beaktas.

Konkurrerande uppgifter begränsar skolmyndigheternas barnrättsarbete

Slutligen noterar intervjupersoner att skolmyndigheterna och skolväsendet har många olika uppdrag och frågor att förhålla sig till. Konkurrerande uppgifter och perspektiv – så kallad perspektivträngsel – gör det svårt för verksamheter att prioritera barnrättsarbetet om det inte är tydligt uttalat i styrningen.³⁶⁴ Myndighetsföreträdare arbetar mer aktivt med områden där de har återrapporteringskrav eller pågående regeringsuppdrag. När sådana saknas för barnrättsområdet prioriteras inte det arbetet.³⁶⁵

5.4.2 Konsekvenserna av skolmyndigheternas skilda förhållningssätt till barnkonventionen är svårbedömda

Det är svårt att bedöma om skolmyndigheternas olika förhållningssätt till, och tillämpning av, barnkonventionen gör skillnad för hur barnets rättigheter efterlevs i praktiken. Vi har inte granskat effekterna av skolmyndigheternas arbete bland skolor och huvudmän. Våra intervjuer med myndighetsföreträdare och sakkunniga tyder dock på att ett aktivt barnrättsarbete kan ha potentiella fördelar för såväl skolmyndigheternas eget arbete som för skolor och huvudmän och i förlängningen för barn, vilket vi utvecklar nedan.

³⁶² Exempelvis intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen, 2022-06-21; Skolverket, 2023-02-14; Skolinspektionen 2023-05-02; elevorganisationer 2023-02-21, 2023-02-27; intresseorganisation 2023-02-09; sakkunniga 2022-05-13, 2023-02-01a, 2023-02-01b. Se även Barnombudsmannen, *"Alla tar ju inte ansvar"* *Barnkonventionen som lag under en samhällskris*, 2021, s. 25–28, SOU 2020:63 Vol. 3, s. 1684, 1690, 1777, 1817 samt Riksrevisionen, *Barnkonventionen i praktiken*, 2004, s. 24–26.

³⁶³ Exempelvis intervjuer med företrädare för Skolinspektionen 2023-05-02; Skolverket 2023-02-14, 2023-02-27; SPSM 2023-03-21; elevorganisation 2023-02-27; sakkunnig 2023-02-01a.

³⁶⁴ Exempelvis intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-14, 2023-02-23, 2023-02-27; SPSM 2023-03-30; sakkunnig 2023-02-01a.

³⁶⁵ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-14, sakkunnig 2022-11-09.

Att ta hänsyn till barnets rättigheter har potentiella fördelar både för skolmyndigheternas arbete och för barn

Granskningen tyder på att ett mer systematiskt beaktande av barnets rättigheter kan ge potentiella fördelar både för skolmyndigheternas arbete och för barn. När det görs en grundlig barnkonsekvensanalys inför beslut, minskar risken för att skolmyndigheterna genomför arbeten som får oförutsedda konsekvenser för barn. Därtill undviker man det merarbete det innebär för myndigheten eller andra aktörer om beslutet senare behöver revideras.³⁶⁶

Att ta sig tid att inhämta barns synpunkter och erfarenheter inför åtgärder och beslut kan ge liknande fördelar. Både myndighetsföreträdare och elevorganisationer rapporterar att de tillfällen när skolmyndigheterna gör barn och elever delaktiga i arbetsprocesser och beslut i många fall är värdefulla och uppskattade.³⁶⁷ Som exempel beskriver en företrädare för Skolverket att elevorganisationer varit de mest givande remissinstanserna i remitteringen av förslag till nya kursplaner:

[Elevorganisationerna] hade verkligen en förmåga att vikta stort mot smått och att försöka ta hänsyn till helheten. De var med på utgångspunkten att kursplanerna går ut på att eleverna ska lära sig relevanta saker ... och alla elever ska ha en chans att lära sig det här. Medan en stor del av resten av remissvaren var utifrån enfrågeperspektiv, organisationer som var upprörda över det ena eller andra som hade tonats ner. Jag hoppas att det blir en lärdom som vi kan ta med oss i fortsättningen, att [elevorganisationerna] är en extern samtalspartner med mycket klokt att säga.³⁶⁸

Flera intervjupersoner framför att myndigheter skulle tjäna på att involvera barn och elever mer än man gör idag, eftersom det ger insikter och perspektiv som de inte annars får ta del av.³⁶⁹

Förenklade resonemang om barnets bästa kan medföra att viktiga omständigheter förbises

Granskningen tyder därmed på att förenklade resonemang om vad barnets bästa innebär kan innebära att viktiga perspektiv och omständigheter förbises. Företrädare för Skolverket och Skolinspektionen framhåller i intervjuer att de genom att arbeta för att förbättra utbildningen för barn och elever ofta också per automatik arbetar för barnets bästa. Flera intervjupersoner tar upp att detta är ett vanligt förhållningssätt inom skolväsendet.³⁷⁰

³⁶⁶ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-14, 2023-02-23; SPSM 2023-03-28, 2023-03-29, 2023-04-19.

³⁶⁷ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-23, 2023-02-14, 2023-02-27; SPSM 2023-03-23, 2023-03-28; elevorganisationer 2023-04-24, 2023-02-27, 2023-02-21.

³⁶⁸ Intervju med företrädare för Skolverket, 2023-02-23.

³⁶⁹ Intervjuer med företrädare för Skolinspektionen 2023-05-02; Skolverket 2023-02-14, 2023-02-23, 2023-02-27, 2023-02-28, 2023-03-16; SPSM 2023-03-29, 2023-04-12, 2023-04-21.

³⁷⁰ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-14, 2023-02-23, 2023-02-27, 2023-03-16; SPSM 2023-03-21; sakkunnig 2022-11-09.

Vi ser att det finns skäl att problematisera sådana resonemang. När myndigheter arbetar för ”alla barns” bästa utan att uppmärksamma hur olika barn har skilda behov som kan behöva vägas mot varandra, riskerar vissa grupper av barn att missgynnas – exempelvis barn med funktionsnedsättningar. Granskningen visar att såväl skolor och huvudmän som skolmyndigheternas egna medarbetare kan behöva vägledning till hur sådana avvägningar ska göras.

Vidare, eftersom mycket av skolmyndigheternas produkter riktar sig till skolornas ledning och personal finns risk att barnets perspektiv åsidosätts till förmån för lärarnas eller organisationens behov. Detta kan förebyggas genom att dels göra barnkonsekvensanalyser, dels systematiskt inhämta barns åsikter och erfarenheter inför beslut, antingen direkt genom kontakter med barn och organisationer som företräder dem, eller indirekt genom forskning där barn varit informanter.

Genom att lyfta barnrättsperspektivet kan skolmyndigheterna bidra till att barnets rättigheter efterlevs i skolan

Det finns flera kända brister i efterlevnaden av barnets rättigheter på skolområdet idag (se avsnitt 1.1). Att efterlevnaden brister har många orsaker och är inte bara en fråga om statens styrning av skolan. Samtidigt är en återkommande slutsats i studier av efterlevnaden av barnkonventionen att det behövs mer kunskap om barnets rättigheter i verksamheter som möter barn.³⁷¹

Med detta i åtanke har skolmyndigheterna en viktig roll i att förmedla kunskap om barnets rättigheter – enligt skollagen, barnkonventionen och andra regelverk – till skolor och huvudmän. Exempelvis rapporterar företrädare för SPSM att ett tydligt fokus på barns delaktighet i rådgivningsärenden påverkar hur skolorna de möter involverar barn i utformningen av särskilt stöd. Några intervjupersoner menar att i situationer där skolor och huvudmän inte lever upp till skollagens bestämmelser kan en hänvisning till barnkonventionen ge en tydligare signal om deras skyldighet att tillgodose barnets rättigheter.³⁷²

Våra intervjuer tyder på att detta är ett område där ett tydligt barnrättsperspektiv i skolmyndigheternas normerande och stödjande arbete samt tillsynsarbete kan göra skillnad.³⁷³ Vidare framförs att skolmyndigheterna, men även andra myndigheter och Regeringskansliet, har möjlighet att stärka efterlevnaden av barnets rättigheter genom att agera förebilder för kommuner, regioner och verksamheter. Det kan exempelvis handla om att göra barn delaktiga i större utsträckning, men också om att bättre synliggöra när så skett samt att redovisa hur barnrättsliga avvägningar har påverkat viktiga beslut och arbeten.³⁷⁴

³⁷¹ Exempelvis SOU 2020:63, s. 57; SOU 2016/19, s. 26, 31–32; Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 14.

³⁷² Intervjuer med företrädare för Skolinspektionen 2023-05-02; SPSM 2023-03-21, 2023-04-04, 2023-05-04.

³⁷³ Exempelvis intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen 2022-08-30; Skolverket 2023-02-14, 2023-05-30; SPSM 2023-03-21, 2023-04-04, 2023-05-04; sakkunniga 2022-11-09; 2023-02-01b.

³⁷⁴ Exempelvis intervjuer med företrädare för Skolverket 2023-02-14; elevorganisation 2023-02-21.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen, med särskilt fokus på skolområdet och tre skolmyndigheters barnrättsarbete. Den övergripande slutsatsen är att statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen inte har varit tillräckligt effektiva.

Granskningen visar att medan statens insatser i flera avseenden har främjat efterlevnaden av barnkonventionen, kvarstår viktiga problem som begränsar barnkonventionens genomslag. För att ytterligare stärka efterlevnaden bör regeringen vara tydligare och mer samordnad i sin styrning samt säkerställa ett barnrättsperspektiv i lagstiftningsprocessen. Skolverket och Skolinspektionen bör stärka barnrättsperspektivet i sina processer och i viktigare ärenden och beslut, medan Barnombudsmannen bör stärka den analytiska kvaliteten i sina rapporter.

6.1 Barnombudsmannens insatser för att följa upp barnkonventionen behöver bli mer effektiva

Riksrevisionens granskning av Barnombudsmannen har omfattat myndighetens arbete med rapporter, rättspraxis och statistik. Granskningen visar att det finns brister i dessa delar. Riksrevisionen bedömer därför att Barnombudsmannens insatser för att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen inte har varit effektiva. Barnombudsmannen behöver se över hur myndigheten genomför sitt arbete, så att insatserna gör största möjliga nytta i förhållande till myndighetens uppdrag och resurser.

6.1.1 Otillräckligt underbyggda analyser och förslag i rapporter

Flera av Barnombudsmannens rapporter till regeringen innehåller slutsatser som är svåra att härleda och förslag som är otillräckligt motiverade, trots att relativt mycket resurser har lagts på rapporterna. Det gör det svårt att värdera hur viktiga förslagen är för att barnets rättigheter bättre ska tillgodoses. Riksrevisionen bedömer att rapporterna därför inte blir ett användbart underlag för att driva på genomförandet av barnkonventionen. Bristerna gäller särskilt för årsrapporterna för 2022–2023. Barnombudsmannen behöver stärka den analytiska kvaliteten, så att regeringen och andra aktörer får ett så bra underlag som möjligt för att kunna vidta åtgärder för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen.

6.1.2 Osäkert om arbetet med att samla rättspraxis görs på bästa sätt

Granskningen visar att Barnombudsmannen samlar in rättspraxis om barnkonventionen i en databas på ett systematiskt sätt och att myndigheten har prioriterat att få till stånd en kontinuitet i sin databas. Men de avgränsningar som gjorts i detta syfte innebär att Barnombudsmannen ibland samlar in avgöranden som kan vara av låg relevans, medan andra mer relevanta avgöranden riskerar att förbises.

Det medför en risk för att databasen endast ger en begränsad bild av rättsutvecklingen, och otillräcklig vägledning för aktörer som söker stöd i tillämpningen av barnkonventionen.

Riksrevisionen bedömer att Barnombudsmannen behöver analysera om arbetet med rättspraxis i dess nuvarande form är ändamålsenligt i förhållande till syftet.³⁷⁵ En viktig del i analysen är att bedöma hur arbetet bäst kan bidra till att ge relevant rättslig vägledning, eftersom sådant stöd efterfrågas och är viktigt för att stärka tillämpningen och efterlevnaden av barnkonventionen. Exempel på frågor som bör ingå i analysen är: Vilka är målgrupperna för arbetet, och vilka behov har de? Vad visar hittills insamlad rättspraxis, och vad går det att säga om rättsutvecklingen utifrån detta? Hur påverkar rättspraxis från de högsta instanserna tillämpningen i de lägre? Vilka avgöranden och aspekter av rättspraxis och rättsutveckling förbises med nuvarande avgränsningar?

Riksrevisionen bedömer att regeringen bör följa upp resultatet av en sådan analys. Barnombudsmannens arbete med rättspraxis görs inom ramen för ett regeringsuppdrag som anger att myndigheten ska samla rättspraxis i en databas. Enligt Riksrevisionen finns det dock skäl för både regeringen och Barnombudsmannen att ta ställning till om databasen som arbetsform är effektiv, eller om arbetet med databasen kan ersättas eller kompletteras med att Barnombudsmannen följer, analyserar och sprider kunskap om rättspraxis på alternativa sätt.

6.1.3 Uppgiften om att sammanställa statistik genomförs inte – regeringen bör förtydliga behovet och se över ansvaret

Barnombudsmannen genomför inte idag sin lagenliga uppgift om att sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor. Barnombudsmannen tillhandahöll tidigare statistikverktyget Max18 i detta syfte. Verktöget utvecklades på uppdrag av regeringen, men Barnombudsmannen lade ned verktöget 2021 eftersom det inte bedömdes vara tillräckligt användarvänligt och resurseffektivt att förvalta. Riksrevisionen bedömer att det hade varit lämpligare och mer effektivt om regeringen hade gett uppdraget om att utveckla statistikverktyget till en statistikmyndighet, eftersom en statistikmyndighet har expertkunskap om statistik och därmed skulle ha haft bättre förutsättningar att utveckla och förvalta verktöget.

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen behöver ompröva och förtydliga behovet av sammanställd statistik om barns och ungas levnadsvillkor, eftersom det idag är oklart vilken typ av statistik som efterfrågas och i vilket syfte.³⁷⁶ Med det som grund bör regeringen se över vilken myndighet som bör ansvara för genomförandet samt vilken

³⁷⁵ Det syfte som Barnombudsmannen har formulerat är att de genom uppdraget ska följa och analysera rättsutvecklingen och att sprida kunskap om den. I förlängningen ska det bidra till att rättsutvecklingen uppmärksammas och påverkas så att barnkonventionen får större genomslag i rättstillämpningen.

³⁷⁶ Statskontoret har dock konstaterat att bland annat kommuner efterfrågar statistik för att kunna utveckla sitt barnrättsarbete. Statskontoret har därför lämnat ett förslag till regeringen om att ge Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att samla och samordna statistik över barns levnadsvillkor samt tillhandahålla stöd i hur statistiken kan tolkas och användas, och att Barnombudsmannen ska stödja SCB i samordningen av statistiken. Se Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 26, 28.

samordning som är lämplig mellan myndigheter. Det betyder att regeringen kan behöva se över den uppgift om att samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor, som Barnombudsmannen idag har enligt lagen om Barnombudsman.

6.1.4 Regeringens styrning av Barnombudsmannen har inte varit effektiv, men styrningen har anpassats de senaste åren

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringens styrning av Barnombudsmannen inte har varit effektiv, eftersom den gått i motsatt riktning till intentionen: att Barnombudsmannen skulle ha en ökad självständighet där behovet av regeringsuppdrag skulle minska. Under den granskade perioden har regeringen i stället gett ett ökat antal regeringsuppdrag till Barnombudsmannen.

Upplägget med många regeringsuppdrag gör det svårt för Barnombudsmannen att arbeta egeninitierat och med sitt kärnuppdrag enligt lag och instruktion. Barnombudsmannen menar att myndigheten samtidigt är beroende av regeringsuppdragen och den finansiering som kommer med dem, för att kunna bibehålla sin personalstyrka och verksamhet. Det föranleder frågan hur det egentligen är tänkt att Barnombudsmannen ska genomföra sitt kärnuppdrag på ett meningsfullt sätt.

Samtidigt bedömer Riksrevisionen att det finns brister i Barnombudsmannens verksamhet, som Barnombudsmannen borde kunna åtgärda inom ramen för nuvarande förutsättningar (se avsnitt 6.1.1 och 6.1.2). Sedan 2021 har regeringen också förbättrat villkoren för hur regeringsuppdragen finansieras. Även om det inte är en fullständig lösning på frågan om hur Barnombudsmannen ska genomföra sitt kärnuppdrag, ger det större flexibilitet och mindre administration för genomförandet av regeringsuppdragen. Givet detta bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver fortsätta följa upp Barnombudsmannens verksamhet och resultat och hur de förändrade finansieringsvillkoren för regeringsuppdragen faller ut. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av att regeringen gav större flexibilitet i finansieringen av regeringsuppdragen för 2023, medan flexibiliteten åter har begränsats något för 2024.

6.2 Skolmyndigheterna tillämpar ett barnrättsperspektiv på olika sätt och i olika utsträckning

Granskningen visar relativt stora skillnader i skolmyndigheternas barnrättsarbete, trots att de på flera sätt verkar för samma ändamål och målgrupper.

6.2.1 Skolmyndigheterna har olika förhållningssätt till barnkonventionen

Skolmyndigheterna har olika förhållningssätt till barnkonventionen. *SPSM* strävar aktivt efter att främja efterlevnaden av barnkonventionen bland skolor och huvudmän. *Skolinspektionen* främjar efterlevnaden av barnets rättigheter huvudsakligen utifrån skollagen och beaktar därmed barnkonventionen indirekt, eftersom delar av

barnkonventionen är transformerad i skollagen. *Skolverket* har en liknande utgångspunkt, men framhåller samtidigt barnkonventionens betydelse.

6.2.2 Skolmyndigheterna tillämpar ett barnrättsperspektiv i olika utsträckning

Skolmyndigheterna tillämpar ett barnrättsperspektiv i olika utsträckning. *SPSM* har en tydlig intern styrning och ett utvecklat internt stöd för hur myndigheten ska tillämpa både barnkonventionen och barnets rättigheter i sin verksamhet. *SPSM* tillämpar också barnrättsperspektivet jämförelsevis systematiskt såväl internt som i det utåtriktade arbetet. *SPSM* gör prövningar av barnets bästa vid många beslut och prioriterar barns och elevers delaktighet både på myndighetsövergripande nivå och inom olika verksamhetsområden. *SPSM* har också en uttalad ambition om att vara en pådrivande rättighetsaktör i sitt utåtriktade arbete.

Skolverket har en relativt begränsad intern styrning av hur myndigheten ska tillämpa barnkonventionen och barnets rättigheter. Granskningen visar att det finns utrymme att utveckla både den interna styrningen och den praktiska tillämpningen. Till exempel redovisar *Skolverket* inte tydligt hur myndigheten har beaktat ett barnrättsperspektiv när man tagit fram styrdokument för skolan, som allmänna råd eller förslag till reviderade läroplaner. De barnkonsekvensanalyser som redovisas i detta arbete är översiktliga och kortfattade, och det är ovanligt att *Skolverket* inhämtar synpunkter från enskilda elever. När *Skolverket* har involverat elevorganisationer eller enskilda elever framgår inte heller hur dessas synpunkter har beaktats.

Även *Skolinspektionen* har en relativt begränsad intern styrning av hur myndigheten ska tillämpa barnkonventionen och barnets rättigheter. *Skolinspektionen* beaktar barnets rättigheter på olika sätt i sin inspektionsverksamhet. Till exempel har *Skolinspektionen* valt att fokusera sin planerade tillsyn på områden som forskning visar är viktiga för elevers utveckling i skolan. *Skolinspektionen* intervjuar som regel elever vid skolbesök och beaktar elevernas synpunkter vid beslut. *Skolinspektionen* redovisar dock inte rutinmässigt barnkonsekvensanalyser när myndigheten utvecklar och beslutar om inriktningen på sin inspektionsverksamhet, och det är ovanligt att elever eller elevorganisationer involveras i sådant utvecklingsarbete.

6.2.3 Skolverket och Skolinspektionen bör utveckla sitt arbete med barnkonsekvensanalyser

Riksrevisionen bedömer att *Skolverket* och *Skolinspektionen* bör stärka barnrättsperspektivet i sina interna processer och i viktigare ärenden och beslut. I det ingår att tydliggöra när och hur barnkonsekvensanalyser bör göras och redovisas, inklusive när och hur barn och elever kan göras delaktiga inför åtgärder och beslut. *Skolverkets* beslut om såväl styrdokument som stödmaterial påverkar många barn och elever i skolan, och det är därför viktigt att barnrättsperspektivet synliggörs i samband med besluten. Även *Skolinspektionens* beslut om hur inspektionsverksamheten ska

utformas är viktiga, eftersom verksamheten är en viktig del av statens uppföljning av hur huvudmän säkerställer barnets rättigheter i skolan. Likaså är det viktigt att skolmyndigheterna följer upp sina verksamheter utifrån ett barnrättsperspektiv. Exempel på områden där det är särskilt viktigt att barns rättigheter och erfarenheter beaktas i uppföljningen är Skolinspektionens och BEO:s förändrade arbetssätt kopplat till hanteringen av uppgifter om missförhållanden.

Enligt Riksrevisionens bedömning riskerar myndigheter, som i lägre utsträckning synliggör barnrättsperspektivet i sina processer, att förbise viktiga omständigheter i samband med åtgärder och beslut, till exempel hur olika grupper av barn kan påverkas på olika sätt av besluten. När barnkonsekvensanalyser inte redovisas på ett tydligt sätt kan det också bli svårt för utomstående, exempelvis remissinstanser, att följa vilka barnrättsliga avvägningar som har gjorts – och som även kan vara viktiga att bevaka och följa upp. Därutöver tyder granskningen på att skolmyndigheterna kan tjäna på att involvera elever och elevorganisationer i sitt arbete mer än man gör idag, eftersom det kan ge perspektiv som skolmyndigheterna annars inte får och som kan vara viktiga att uppmärksamma gentemot skolor och huvudmän.

Samtidigt kan det finnas en osäkerhet kring nyttan av att genomföra och redovisa barnkonsekvensanalyser. Nyttan kan därför behöva vägas mot den ökade arbetsinsats och administration som analyserna kan medföra. Därför är det viktigt att Skolverket och Skolinspektionen identifierar i vilka frågor som barnkonsekvensanalyser kan vara särskilt viktiga att göra och redovisa, och att analysernas omfattning kan justeras beroende på frågornas karaktär. Lika viktigt är det att myndigheterna följer upp erfarenheterna av analyserna, för att säkerställa att de ger meningsfulla resultat.³⁷⁷

6.2.4 Brister i regeringens styrning av skolmyndigheternas barnrättsarbete

Riksrevisionen bedömer vidare att det har funnits flera brister i regeringens styrning av skolmyndigheternas barnrättsarbete, som bidragit till att barnkonventionen inte fått det genomslag som annars varit möjligt.

För det första har regeringen inte tydliggjort någon *inriktning* för skolmyndigheternas barnrättsarbete. Det innebär att skolmyndigheterna inte har fått någon vägledning i vad de ska fokusera på eller vad regeringen prioriterar eller vill uppnå. Till exempel har det varit otydligt om skolmyndigheterna ska fokusera på att stärka barnrättsperspektivet i det interna arbetet eller i det utåtriktade, eller både och. Det illustreras i granskningen av att Skolverket menar att det är otydligt om myndigheten har i uppdrag att stödja skolor och huvudmän i frågor som rör barnkonventionen, och vilken roll Skolverket i så fall ska ha i förhållande till andra aktörer.

³⁷⁷ Jämför Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 40.

Riksrevisionen konstaterar att skolmyndigheterna genom sina normerande, stödjande och tillsynande verksamheter har en viktig roll i att både förmedla kunskap om barnets rättigheter och att driva på skolor och huvudmän i deras arbete med att säkerställa barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Att regeringen inte har tydliggjort om skolmyndigheterna bör ha ett barnrättsperspektiv i den utåtriktade verksamheten är därför en brist.³⁷⁸

För det andra har regeringens styrning inte bidragit till en *samsyn* mellan skolmyndigheterna kring deras förhållningssätt till barnkonventionen. Det medför en risk för att skolmyndigheterna förmedlar olika budskap till skolor och huvudmän, exempelvis om barnkonventionens betydelse för skolan, eller att skolmyndigheterna arbetar i otakt med varandra. Riksrevisionen bedömer att det hade varit relevant att ge uppdrag med syfte att nå större samsyn mellan skolmyndigheterna, eftersom skolmyndigheterna idag gör på olika sätt samtidigt som de har ett gemensamt ansvar att verka för att barnets rättigheter tillgodoses i skolan.

För det tredje har regeringen inte närmare *följt upp* eller *återkopplat* på skolmyndigheternas barnrättsarbete. Det innebär att regeringen inte har fått tillräckligt underlag för att kunna utveckla sin styrning, men också att skolmyndigheterna har haft mindre incitament att fortsätta sitt utvecklingsarbete för att stärka sin tillämpning av barnkonventionen. Här visar granskningen till exempel att Skolverkets utvecklingsarbete har stannat av efter att de slutredovisade sitt uppdrag inom ramen för kunskapslyftet för barnets rättigheter.

6.3 Regeringens styrning för att främja genomförandet av barnkonventionen har inte varit tillräckligt effektiv

6.3.1 Regeringens styrning har i vissa avseenden främjat genomförandet av barnkonventionen ...

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning i vissa avseenden har främjat genomförandet av barnkonventionen. Granskningen tyder på att barnkonventionens ställning som svensk lag har bidragit till att barnets rättigheter har fått ökad uppmärksamhet och tyngd i offentlig verksamhet. De åtgärder som regeringen har vidtagit för att ytterligare främja genomslaget av barnkonventionen har enligt Riksrevisionen också varit relevanta, eftersom de har syftat till att främja ett barnrättsperspektiv i lagstiftningsarbetet, öka kunskapen om barnets rättigheter inom olika verksamhetsområden och ge stöd i tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen. De har därmed varit inriktade mot att hantera välkända utmaningar för att barnkonventionen ska få ökat genomslag. Regeringen har också tagit initiativ till flera utredningar på barnrättsområdet och lagändringar där barnkonventionen fortsatt har transformerats i lagstiftningen.

³⁷⁸ Jämför Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 16, 22–23, 61–63.

6.3.2 ... men det finns brister i hur barnets rättigheter synliggörs i lagstiftningsprocessen ...

Samtidigt visar granskningen att det finns brister i hur barnrättsperspektivet beaktas och synliggörs i underlag till vissa lagändringar på skolområdet. Det gäller i såväl utredningsdirektiv som i utredningar och propositioner. Vissa utredningar har ett väl framskrivet barnrättsperspektiv, medan andra brister i detta avseende. Regeringens utredningsdirektiv anger ofta att barnkonventionen ska beaktas i utredningarna, vilket är positivt. Men det är mindre vanligt att direktiven anger vad detta innebär, exempelvis att utredaren ska redogöra för *hur* barnets rättigheter har beaktats eller att barn och ungas synpunkter ska inhämtas.

Riksrevisionen bedömer att ett barnrättsperspektiv bör beaktas i högre grad i lagstiftningsprocessen och i underlag till lagförslag i frågor som rör barn – det gäller för lagförslag i frågor som rör barn generellt, och inte bara på skolområdet. Riksrevisionen bedömer att det är mer effektivt att integrera ett barnrättsperspektiv tidigare och genomgående i utredningsarbetet än att brister uppmärksammas i efterhand av remissinstanser. Regeringen bör därför ge tydligare instruktioner om att barnkonsekvensanalyser ska göras, till exempel genom utredningsdirektiven, kommittéförordningen eller den förordning om konsekvensutredning som nu är under beredning i Regeringskansliet. Regeringen har själva framhållit att det är särskilt viktigt att det finns ett tydligt barnrättsperspektiv i lagförslag, eftersom de ligger till grund för de förarbeten som sedan är vägledande i rättstillämpningen.³⁷⁹ Minst lika viktigt är det därför att barnrättsperspektivet också synliggörs i regeringens propositioner.

Granskningen visar även att det finns en risk att barnrättsperspektivet inte tillräckligt beaktas i andra former av regeringsbeslut. Bland annat saknas en utbildning om barnets rättigheter på Regeringskansliet, samtidigt som varje departement ansvarar för att barnrättsperspektivet beaktas inom deras respektive arbetsområden.

6.3.3 ... och kända utmaningar i genomförandet och efterlevnaden av barnkonventionen kvarstår

Granskningen bekräftar också att tidigare kända utmaningar i genomförandet och efterlevnaden av barnkonventionen kvarstår. Det framgår såväl av granskningen av skolmyndigheterna som av Riksrevisionens intervjuer med sakkunniga.

Brist på kunskap och kompetens hämmar genomförandet

Det saknas fortfarande kunskap på olika nivåer om vad barnets rättigheter innebär i praktiken för olika verksamheter, och när barnkonsekvensanalyser faktiskt behöver göras inför beslut som rör barn. Detta trots att barnkonventionen har blivit lag och trots att regeringen vidtagit flera kunskapshöjande åtgärder. Många anser också att det är

³⁷⁹ Prop. 2017/18:186, s. 92, 94.

svårt och resurskrävande att tillämpa barnets rättigheter i praktiken, och personer som arbetar med frågor och verksamheter som berör barn ser inte alltid värdet av att inhämta barns synpunkter i samband med processer och beslut.

Barnkonventionens tolkningsbarhet skapar särskilda utmaningar

Vidare kvarstår en osäkerhet i offentliga verksamheter kring hur man ska tolka och tillämpa barnkonventionen. Osäkerheten bottnar i det tolkningsutrymme som ryms i barnkonventionens artiklar – en grundläggande utmaning som har varit förknippad med barnkonventionen sedan länge. Att konventionens allmänt hållna artiklar skulle innebära problem vid tillämpningen förutsågs redan innan den blev lag och var en anledning till att bland annat Lagrådet avstyrkte förslaget.

Ett exempel på de tolkningssvårigheter som uppstår gäller principen om barnets bästa, där tillämpare förväntas väga både olika gruppers behov *och* olika tolkningar av barnets bästa, inklusive barnets egna perspektiv, mot varandra. Oavsett hur väl sådana avvägningar genomförs finns sällan något allmängiltigt svar. Det illustreras i granskningen bland annat av de lagstiftningsprocesser där regeringen och remissinstanser har gjort olika bedömningar om vad som är barnets bästa.

Tolkningsutrymmet i barnkonventionen försvårar även för uppföljningen av hur barnets rättigheter tillämpas och efterlevs. Detta eftersom det i en uppföljning kan vara svårt att värdera vad som är en tillräcklig ambitionsnivå för barnrättsarbetet i en verksamhet, eller vad som utgör en godtagbar bedömning av barnets bästa. Att uppföljningen omfattar värderande moment som kan vara svåra att utföra, medför också en risk för att fokus i stället läggs på formaliakrav – exempelvis att man följer upp *om* en prövning av barnets bästa har gjorts inför beslut, snarare än hur besluten faktiskt påverkar barnets rättigheter.

Det faktum att svensk lagstiftning till stor del redan överensstämde med barnkonventionen innan den blev lag, bidrar ytterligare till en osäkerhet både kring lagens mervärde och hur den ska tillämpas. På skolområdet råder delade meningar om huruvida det är nödvändigt att ta särskild hänsyn till barnkonventionen, utöver de delar som redan är inskrivna i skollagen. Som nämnts gör även skolmyndigheterna olika tolkningar i frågan.

6.3.4 Fortsatta problem med kunskap, tolkning och tillämpning synliggör behovet av tydligare styrning

De utmaningar som beskrivs ovan är som nämnts inte nya, men de är fortfarande aktuella. De synliggör att medan beslutet att göra barnkonventionen till svensk lag var en tydlig prioritering från riksdagen och regeringen, innebär lagens utformning alltså svårigheter för genomförandet. Det kan argumenteras att en allmänt hållen lag med stort tolkningsutrymme inte utgör ett effektivt styrmedel. De åtgärder som regeringen hittills har vidtagit för att stödja tolkningen och tillämpningen av

barnkonventionen tycks inte heller ge tillräcklig vägledning för myndigheter och andra aktörer i deras barnrättsarbete.³⁸⁰

Riksrevisionen bedömer därför att regeringens styrning av genomförandet av barnkonventionen behöver bli tydligare och mer samordnad. Så som styrningen är utformad idag är regeringen otydlig i vad den vill prioritera och uppnå. Medan riksdag och regering har uttryckt tydliga ambitioner om att det barnrättsbaserade synsättet ska få bättre genomslag i offentlig verksamhet, har regeringen inte konkretiserat ambitionerna i sin styrning av myndigheter eller gentemot kommuner och regioner. Regeringens strategi för barnets rättigheter är ett talande exempel på detta. Strategin innehåller tydliga principer för barnrättsarbetet, men den konkretiserar inte några mål och förtydligar inte olika aktörers uppdrag eller hur de förhåller sig till varandra. Det gör att det blir otydligt för myndigheter och andra aktörer vad de förväntas förändra och vad som är en rimlig ambitionsnivå för barnrättsarbetet. Det riskerar i sin tur att arbetet med att stärka efterlevnaden av barnkonventionen nedprioriteras – i synnerhet hos pressade myndigheter och verksamheter. Regeringen har inte heller följt upp eller uppdaterat strategin sedan den godkändes av riksdagen 2010. Riksrevisionen bedömer därför att strategins betydelse för olika aktörers barnrättsarbete har varit svag.

Genom en tydligare och mer samordnad styrning kan regeringen skapa bättre förutsättningar för ett fortlöpande barnrättsarbete i prioriterade verksamheter och bland prioriterade aktörer. I detta kan ingå att förtydliga

- **prioriterade verksamhetsområden** som regeringen bedömer vara särskilt viktiga för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen; på så sätt kan regeringen styra resurser dit problem och behov bedöms vara störst
- **mål eller resultat som arbetet ska bidra till**, med utgångspunkt i problem som behöver lösas inom de prioriterade verksamhetsområdena; detta kan i sin tur bidra till att identifiera vilka målgrupper som behöver nås
- **statliga aktörer** som bedöms viktiga för att mål och resultat ska uppnås, deras ansvar och roller i förhållande till varandra och var det finns samordningsvinster
- **hur uppföljning** av resultaten ska ske och redovisas.³⁸¹

Riksrevisionen bedömer också att styrningen av olika politikområden som rör mänskliga rättigheter kan samordnas i högre utsträckning. Idag styrs olika rättighetsområden parallellt, samtidigt som de i praktiken ofta överlappar eller har koppling till varandra. Att samordna styrningen skulle kunna bidra till ett helhetsperspektiv och ge effektivitetsvinster i myndigheternas genomförande, till exempel genom minskat dubbelarbete och genom att arbetet med olika

³⁸⁰ Jämför Leviner, "Barns rättigheter i 2020-talets Sverige – ansvar, utmaningar och möjligheter efter barnkonventionens inkorporering", 2024, s. 27–28.

³⁸¹ Jämför Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 20–21.

rättighetsområden kan förstärka varandra. På så sätt skulle regeringen också kunna öka genomslaget för rättighetspolitiken.³⁸²

6.3.5 Genomslaget av statliga insatser påverkas av lokala omständigheter

Kommuner och regioner ansvarar för många av de verksamheter som möter barn direkt och till vardags. Utöver skolan, som den här granskningen har fokuserat på, handlar det om exempelvis socialtjänst, stadsplanering och hälso- och sjukvård. I vilken grad den statliga styrningen av barnkonventionen får genomslag avgörs därför till stor del av huvudmäns och verksamheters mottagarkapacitet – det vill säga deras förutsättningar att omsätta styrningen och tillämpa barnets rättigheter i praktiken. Verksamheter med pressad budget, brist på utbildad personal, hög personalomsättning och liknande utmaningar kommer att ha svårt att fullt ut efterleva barnkonventionen oavsett hur lagar och kunskapsstöd är utformade.

Det understryker vikten av att barnets rättigheter beaktas även när förutsättningarna för de lokala verksamheterna fastställs, exempelvis vid beslut om prioriteringar och resurstilldelning i verksamheter som påverkar barn – däribland skolan. Med andra ord är det inte tillräckligt att kunskapshöjande satsningar riktas mot yrkesgrupper i berörda verksamheter, om inte kunskapen och det barnrättsbaserade synsättet också finns hos personer i ledande befattningar, inklusive förtroendevalda, på nationell såväl som på lokal nivå.

6.4 Rekommendationer

Till regeringen

- Säkerställ en tydlig och samordnad styrning och uppföljning av genomförandet av barnkonventionen, i syfte att främja ett fortlöpande barnrättsarbete bland prioriterade aktörer och verksamheter.
- Vidta åtgärder för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i lagstiftningsprocessen, till exempel genom att inkludera tydligare instruktioner om att och hur barnrättsperspektivet ska beaktas och redovisas i utredningar och propositioner.
- Följ upp om Barnombudsmannens arbete med att samla rättspraxis i en databas är ändamålsenligt i förhållande till syftet.
- Förtydliga behovet av sammanställd statistik över barn och ungas levnadsvillkor, och se över hur ansvaret för uppgiften bör fördelas.

³⁸² Statskontoret har dragit liknande slutsatser i fråga om styrningen av rättighetsfrågorna på länsstyrelserna. Se Statskontoret, *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, 2023, s. 70–71.

Till Barnombudsmannen

- Stärk den analytiska kvaliteten i arbetet med att bevaka efterlevnaden av barnkonventionen, i syfte att förstärka de rapporter och förslag som lämnas till regeringen.
- Analysera om de nuvarande formerna för arbetet med att samla in rättspraxis i en databas är ändamålsenliga i förhållande till syftet.

Till Skolverket och Skolinspektionen

- Vidta åtgärder för att stärka och synliggöra barnrättsperspektivet i interna processer och i viktigare ärenden och beslut. I det bör ingå att tydliggöra när barnkonsekvensanalyser bör göras, vad de bör omfatta samt hur de bör redovisas.

Referenslista

Litteratur

Arbetsmarknadsdepartementet, *Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport till FN:s Kommitté för barnets rättigheter*, 2021.

Attention, *Attentions skolenkät 2022*, u.å.

Barnombudsmannen, *Alla tar ju inte ansvar. Barnkonventionen som lag under en samhällskris*, Barnombudsmannens årsrapport 2021, 2021.

Barnombudsmannen, *Användarmanual för Barnombudsmannens rättsdatabas*, 2022.

Barnombudsmannen, *Barns och ungas erfarenheter av delaktighet och inflytande i genomförandet av minoritetspolitiken*, 2023.

Barnombudsmannen, *Blir det nån skillnad – eller säger vi det här helt i onödan? Barnkonventionen i barns vardag*, Barnombudsmannens årsrapport 2022, 2022.

Barnombudsmannen, *Budgetunderlag för 2020–2022*, 2019.

Barnombudsmannen, *Dom tror att dom vet bättre. Barnet som rättighetsbärare*, Barnombudsmannens årsrapport 2020, 2020.

Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter. Tilläggsrapport –Sveriges sjätte och sjunde rapportperiod*, 2022.

Barnombudsmannen, *För en mer trygg och inkluderande skola för unga transpersoner och icke-binära*, 2022.

Barnombudsmannen, *Hur dåligt måste man må egentligen? Samhällets insatser för att främja barns psykiska hälsa*, Barnombudsmannens årsrapport 2024, 2024.

Barnombudsmannen, *Jag hade vitt hjärta. Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet*, Barnombudsmannens årsrapport 2023, 2023.

Barnombudsmannen, *Redovisning Barnombudsmannens rättsdatabas*, 2021.

Barnombudsmannen, *Remisspromemoria om möjlighet till betyg från årskurs 4 – efter försöksverksamheten*, 2020.

Barnombudsmannen, *Remissvar Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)*, 2021.

Barnombudsmannen, *Remissvar. Betänkandet (SOU 2021:11) Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, 2021.

Barnombudsmannen, *Remissvar. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper (SOU 2020:43)*, 2020.

Barnombudsmannen, *Remissvar. Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)*, 2022.

Barnombudsmannen, *Remissvar. Kampen om tiden- mer tid till lärande, SOU 2021:30, 2021.*

Barnombudsmannen, *Uppdrag att sprida den nationella strategin för att stärka barnets rättigheter – redovisning av uppdrag, 2015.*

Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2018, 2019.*

Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2019, 2020.*

Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2020, 2021.*

Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2021, 2022.*

Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2022, 2023.*

Barnombudsmannen, *Årsredovisning 2023, 2024.*

BEO, *Prioritering inom Barn- och elevombudets uppdrag, 2021.*

BEO, *Prioritering inom Barn- och elevombudets uppdrag, 2022.*

BRIS, *Bättre konsekvensutredningar, 2023.*

EY, *Utvärdering av Barnombudsmannens uppdrag – Barnrätt i praktiken, 2020.*

FN:s kommitté för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015.*

FN:s kommitté för barnets rättigheter, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, 2023.*

Heuman L., "Rättspraxis", i: Bernitz, U., Heuman, L., Leijonhufvud M., Seipel, P, Warnling-Nerep, W., Vogel, H., "Finna rätt: juristens källmaterial och arbetsmetoder", Upplaga 13:1, Nordstedts Juridik, 2014.

JK, *Remissyttrande över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19), 2016.*

JO, *Yttrande över Barnrättsutredningens betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19), 2016.*

Lagrådets yttrande 2017-09-06, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Leviner, P., "Barns rättigheter i 2020-talets Sverige – ansvar, utmaningar och möjligheter efter barnkonventionens inkorporering", *Förvaltningsrättslig tidskrift 2024 häfte nr 1, 2024.*

Läraryrket, *Yttrande över promemorian Möjlighet till betyg från årskurs 4 - efter försöksverksamheten.*

MR-institutet, *Kompletterande information till FN:s kommitté för barnets rättigheter, 2022.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ett långvarigt utanförskap, 2020.*

Olsson, Å., Broman, A., Thelander, N., "Barns rättigheter som tvärvetenskapligt kunskapsfält i svensk lärarutbildning", KAPET Karlstads universitetets pedagogiska tidskrift, årgång 17, nr 1, 2021.

Regeringskansliet, *Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 (rev. 2022))*.

Report from Civil Society Organisations working with Child Rights, 2022.

Riksrevisionen, *Barnkonventionen i praktiken*, RiR 2004:30, 2004.

Riksrevisionen, *Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda*, RiR 2023:15, 2023.

Riksrevisionen, *Uttjänta solcellspaneler och vindturbinblad – statens insatser för en effektiv hantering*, RiR 2023:11, 2023.

Rädda Barnen, *Remissvar Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar*, 2022.

Skolinspektionen, *Att skapa förutsättningar för delaktighet i undervisningen*, 2018.

Skolinspektionen, *Bedömningsgrunder Planerad tillsyn*, 2023.

Skolinspektionen, *Inspektörsprogrammet på Skolinspektionen*, u.å.

Skolinspektionen, *Klagomål mot utbildningen – Huvudmäns organisation och tillvägagångssätt*, 2020.

Skolinspektionen, *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna*, 2017.

Skolinspektionen, *Ny prioritering inom Skolinspektionens tillsyn; utredning främst på systemnivå med samlad hantering av signaler*, 2021.

Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag barnkonventionen*, 2019.

Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag barnkonventionen*, 2020.

Skolinspektionen, *Samlat metodstöd, Version 1, 230818*, 2023.

Skolinspektionen, *Tematisk analys över rätten till stöd*, 2016.

Skolinspektionen, *Vägledning för gemensamma arbetssätt inom tematisk kvalitetsgranskning*, 2023-09-19, 2023.

Skolinspektionen, *Yttrande över departementsskrivelsen Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)*, 2021.

Skolinspektionen, *Årsrapport 2016, Undervisning och studiemiljö i fokus*, 2017.

Skolinspektionen, *Årsrapport 2019, Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, 2020.

Skolinspektionen, *Årsrapport 2021, Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande*, 2022.

Skolinspektionen, *Årsredovisning 2022*, 2023.

Skolverket, *Anteckningar barnintervjuer förskolan*, 2016.

Skolverket, *Anteckningar från Samråd 2 (föräldraföreningar och intresseorganisationer)*, 2020.

Skolverket, *Barnintervjuer i grupp (5–6 barn i åldrarna 3–5 år), Referensförskolor*, 2017.

Skolverket, *Behovsanalys kring kurs- och ämnesplaner samt kunskapskrav*, 2019.

Skolverket, *Delredovisning av uppdrag om att analysera den praktiska tillämpningen av barnkonventionen inom våra verksamhetsområden*, 2018.

Skolverket, *Elevintervjuer i grundsärskolan*, 2021.

Skolverket, *Fördjupad analys av uppdraget Stödmaterial för utredning av en elevs behov av särskilt stöd*, u.å.

Skolverket, *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, 2022.

Skolverket, *Kommentarmaterial till kursplanen i samhällskunskap. Grundskolan*, 2022.

Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd, och åtgärdsprogram*, 2021.

Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till ändringar i kursplanerna och kunskapskraven i samtliga ämnen i grundskolan och sameskolan, vissa ämnen i specialskolan samt vissa ämnesplaner på gymnasial nivå*, 2019.

Skolverket, *Konsekvensutredning avseende Skolverkets förslag till reviderad läroplan för förskolan*, 2017.

Skolverket, *Konsekvensutredning, Förslag till allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan*, 2016.

Skolverket, *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr22*, 2022-

Skolverket, *Mall för konsekvensutredning*, u.å.

Skolverket, *Processbeskrivning: Bedriva nationella skolutvecklingsprogram*, 2021.

Skolverket, *Processbeskrivning: Utarbeta läroplansanknutna styrdokument*, 2020.

Skolverket, *Redovisning av regeringsuppdrag, Skolverkets inriktning för jämställdhetsintegrering 2022–2025*, 2021.

Skolverket, *Rutin för barnets bästa i process 6.1.1 Utarbeta läroplansanknutna styrdokument*, 2023.

Skolverket, *Slutredovisning av regeringsuppdraget ”Den praktiska tillämpningen av barnkonventionen”*, 2019.

Skolverket, *Strategi för stöd till skolutveckling*, 2021.

Skolverket, *Stöd i arbetet med att göra en översyn av insats*, u.å.

Skolverket, *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, 2016.

Socialstyrelsen, *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021 Uppföljning och analys av utvecklingen*, 2022.

Socialstyrelsen, *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara. Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*, 2019.

SPSM, *Arbetsordning för Specialpedagogiska skolmyndigheten*, 2022.

SPSM, *Digitaliseringsstrategi*, u.å.

SPSM, *Dokumentation medarbetarsamtal samt uppföljning*, u.å; SPSM, *Stödmaterial vid medarbetarsamtal*, 2022.

SPSM, *Förändrat behov av organisering av SPSM:s rättighetsarbete*, 2023.

SPSM, *Inköpspolicy*, 2021.

SPSM, *Kartläggning av SPSM:s arbete med att involvera målgruppen barn, elever och vuxenstuderande*, 2020.

SPSM, *Kvalitetsgranskning av myndighetens arbete med att implementera riktlinjer för prövningar av barnets bästa*, 2021.

SPSM, *Manual för arbetets bedrivande i 4.4.3 Ge stöd i specialpedagogiska frågor*, 2023.

SPSM, *Processspecifikation Anordna extern kompetensutveckling*, 2021.

SPSM, *Processspecifikation för Hantera bidrag för produktionsstöd*, 2022.

SPSM, *Processspecifikation Ge stöd i specialpedagogiska frågor*, 2022.

SPSM, *Processspecifikation Genomföra specialpedagogisk utredning och ge specialpedagogiska rekommendationer*, 2022.

SPSM, *Strategi för SPSM 2023-2027. Vår väg till en likvärdig utbildning för alla*, u.å.

SPSM, *Strategisk plan för att stärka och utveckla en rättighetskultur inom Specialpedagogiska skolmyndigheten*, 2019.

SPSM, *Svar på remiss av promemorian Elever i grundskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasieskolan ska lättare få läsa i snabbare takt och på en högre nivå*, 2022.

SPSM, *Svar på remiss gällande Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)*.

SPSM, *Svar på remiss gällande promemorian Möjlighet till betyg från årskurs 4 - efter försöksverksamheten*.

SPSM, *Vad säger elever med funktionsnedsättning om trygghet, studiero och studiemotivation?* 2019.

SPSM, *Vägen till en likvärdig utbildning för alla. Kommunikationsstrategi 2020-2023*, u.å.

SPSM, *Vägledning för prövningar av barnets bästa inom Specialpedagogiska skolmyndigheten*, 2020.

SPSM, *Vägledning för Specialpedagogiska skolmyndighetens handläggning och besvarande av remisser*, 2022.

SPSM, *Yttrande över Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)*, 2022.

SPSM, *Yttrande över Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53) U2022/03532*, 2023.

SPSM, *Årsredovisning 2022*, 2023.

Stark, I., Liao, P., Magnusson, C., Lundberg, M., Rai, D., Lager, A. Idring Nordström, S., ”Qualification for upper secondary education in individuals with autism without intellectual disability: Total population study, Stockholm, Sweden”, *Autism*, Vol. 25, nr 4, 2021, DOI: 10.1177/1362361320975929.

Statens servicecenter, *En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter, Delrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner*, 2017.

Statskontoret, *Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, 2023.

Statskontoret, *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*, 2020.

Statskontoret, *Kunskapslyft för barnets rättigheter*, 2023.

Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, 2022.

Sveriges Elevråd, *Yttrande över remisspromemoria om möjlighet till betyg i årskurs 4*.

Unicef Sverige, *Barnkonventionen som lag i praktiken – En granskning av domar från 2020*, 2021.

Åhman, K., ”Från folkrätt till svensk rätt”, i Åhman, K., Leviner, P., Zillén, K. (red), *Barnkonventionen i praktiken – rättsliga utmaningar och möjligheter*, Nordstedts Juridik, 2020.

Utredningar

Ds 2011:37, *Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen – en kartläggning*.

Ds 2019:23, *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter*.

Ds 2021:13, *Nationell plan för trygghet och studiero*.

Ds 2022:22, *Bättre konsekvensutredningar*.

SOU 1997:116, *Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*.

SOU 2016:19, *Barnkonventionen blir svensk lag*.

SOU 2017:35 *Samling för skolan Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

SOU 2020:43 *Bygga, bedöma, betygsätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*.

SOU 2020:47, *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*.

SOU 2020:63, *Barnkonventionen och svensk rätt*.

SOU 2021:11, *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*.

SOU 2023:40, *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen*.

SOU 2023:66, *För barn och unga i samhällsvård*.

SOU 2023:95, *Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola*.

Tidningsartiklar

Dagens Arena, ”Nytt bidrag ökar skolegregation och minskar likvärdighet”, 2022-05-31, <https://www.dagensarena.se/opinion/nytt-bidrag-okar-skolegregation-och-minskar-likvardighet>, hämtad 2023-09-12.

Jacquet, A., ”Debatt: Allt vände när hennes son fick skriva för hand”, *Grundskolläraren*, 2022-12-13, <https://www.vilarare.se/grundskollararen/debatt/debatt-hapnadsvackande-resultat-nar-sonen-med-dyslexi-fick-skriva-for-hand/>, hämtad 2023-03-19.

Jägerskog, M., ”Bris: Sverige brister när det gäller att tillgodose barns rättigheter”, *Altinget*, 2023-06-01, <https://www.altinget.se/artikel/bris-sverige-brister-nar-det-galler-att-tillgodose-barns-rattigheter>, hämtad 2023-10-18.

Mannerheim, F., och Sandström, F., ”Extra anpassningar låter fint – men det är ett svek”, *Expressen*, 2023-03-19, <https://www.expressen.se/debatt/extra-anpassningar-later-fint-men-det-ar-ett-svek/>, hämtad 2023-03-19.

Riksdagstryck

Bet. 2017/18:SoU25, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*.

Prop. 1989/90:107, *Regeringens proposition om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*, bet. 1989/90:SoU28, rskr. 1989/90:350.

Prop. 1992/93:173, *Regeringens proposition om en Barnombudsman, m.m.*, bet. 1992/93:SoU21, prot. 1992/93:106.

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

Prop. 1997/98:182, *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171.

Prop. 2001/02:96, *En förstärkt Barnombudsman*, bet. 2001/02:SOU17, rskr. 2001/02:228.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, bet. 2008/09:SoU1, rskr. 2008/09:127.

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:371–371.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2009/10:232, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35.

Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

Prop. 2020/21:150, *Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister*, bet. 2020/21:CU17, rskr. 2020/21:315–316.

Prop. 2020/21:170, *Barn som bevittnar brott*, bet. 2020/21:JuU35, rskr. 2020/21:314.

Prop. 2020/21:58, *Möjlighet till betyg från årskurs 4 – efter försöksverksamheten*, bet. 2020/21:UbU9, rskr. 2020/21:212.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 9 Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*, bet. 2021/22:SoU1, rskr. 2021/22:123–124.

Prop. 2021/22:160, *Skolans arbete med trygghet och studiero*, bet. 2021/22:UbU28, rskr. 2021/22:364.

Prop. 2022/23:1 *Budgetpropositionen för 2023, Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*, bet. 2022/23:FiU2, rskr. 2022/23:102.

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023, Utgiftsområde 9 Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*, bet. 2022/23:SoU1, rskr. 2022/23:75.

Skr. 2018/19:75 (S 49), *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018*.

Skr. 2019/20:75 (A 11), *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2019*.

Skr. 2020/21:75 (A 6), *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2020*.

Skr. 2021/22:75 (A 6), *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2021*.

Skr. 2022/23:75 (S 17), *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2022*.

SÖ 1990:20, prop. 1989/90:107, *Proposition om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*, bet. 1989/90:SoU28, rskr. 1989/90:350.

Regeringsbeslut

Dir. 1996:15, *Barnkonventionen och svensk rätt*.

Dir. 2013:35, *Översyn av barnets rättigheter i svensk rätt*.

Dir. 2015:17, *Tilläggsdirektiv till Barnrättsutredningen (S 2013:08)*.

Dir. 2015:35, *Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola*.

Dir. 2018:20, *Kartläggning av hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen.*

Dir. 2018:32, *Betygssystemet ska främja kunskapsutveckling och betygen ska bättre spegla elevers kunskaper.*

Dir. 2020:18, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07).*

Dir. 2022:35, *Barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen.*

Regeringsbeslut A2019/01274/MRB, *Uppdrag att samordna och utveckla länsstyrelsernas tillämpning av barnets rättigheter samt stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuner och landsting.*

Regeringsbeslut A2019/02059/MRB, *Uppdrag att genomföra utbildnings- och spridningsinsatser om vägledningen vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Regeringsbeslut A2020/02109/MRB, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Barnombudsmannen.*

Regeringsbeslut A2020/02650. *Uppdrag att erbjuda stöd till vissa statliga myndigheter i deras uppdrag att arbeta med den praktiska tillämpningen av barnets rättigheter i sina verksamheter.*

Regeringsbeslut S2009/9848/SF (delvis), *Uppdrag att utveckla ett uppföljningssystem för barns levnadsvillkor.*

Regeringsbeslut S2012/6494/FST (delvis), *Uppdrag att lansera och marknadsföra uppföljningssystemet Max18.*

Regeringsbeslut S2016/02760/FST. (Beslutet avser inrättandet av Barnrättsdelegationen.)

Regeringsbeslut S2016/07874/FST (delvis), *Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och landstings verksamheter.*

Regeringsbeslut S2016/07875/FST, *Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i statliga myndigheters verksamhet.*

Regeringsbeslut S2019/02213, S2021/06595, *Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031.*

Regeringsbeslut S2022/02828, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Barnombudsmannen.*

Regeringsbeslut S2022/03183 (delvis), *Uppdrag att följa upp och analysera kunskapslyftet för barnets rättigheter.*

Regeringsbeslut U2011/2833. (Beslutet avser Regeringskansliets ungdomsråd.)

Regeringsbeslut U2015/03990/S, Uppdrag om utvärdering av betyg från årskurs 6.

Regeringsbeslut U2016/04865/S, Uppdrag att utforma, genomföra och utvärdera en försöksverksamhet med betyg från och med årskurs 4.

Regeringsbeslut U2018/02652 (delvis), U2021/03837, Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.

Regeringsbeslut U2019/03758/GV, Uppdrag att utreda utökade möjligheter för Statens skolinspektion att stänga skolor vid allvarliga missförhållanden.

Regeringsbeslut U2021/04302, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk.

Regeringsbeslut U2021/04947, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolinspektion.

Webbsidor

Barnombudsmannen, "Barnkonventionen i avgöranden från svenska högsta instanser sedan inkorporeringen i januari 2020 – en summering",

<https://www.barnombudsmannen.se/stod-och-verktyg/tolkning-av-barnkonventionen/rattspraxis-gallande-barnkonventionen/barnkonventionen-i-avgoranden-fran-svenska-hogsta-instanser-sedan-inkorporeringen/>, hämtad 2023-06-09.

Barnombudsmannen, "Det här är barnkonventionen",

<https://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/om-barnkonventionen/>, hämtad 2023-09-25.

Barnombudsmannen, "Grundprinciperna", <https://barnkonventionen-utb.barnombudsmannen.se/oversikt/grundprinciperna>, hämtad 2023-09-25.

Barnombudsmannen, "Kunskapen om barnkonventionen måste öka inom rättsväsendet", <https://www.barnombudsmannen.se/aktuellt/outvecklade-resonemang-om-barnkonventionen-i-avgoranden-fran-hogsta-instanser-sedan-barnkonventionen-blev-lag/>, hämtad 2023-06-09.

Barnombudsmannen, "Prövning av barnets bästa",

<https://provningbarnetsbasta.barnombudsmannen.se/>, hämtad 2024-02-13.

Barnombudsmannen, "Rättspraxis gällande barnkonventionen",

<https://www.barnombudsmannen.se/stod-och-verktyg/tolkning-av-barnkonventionen/rattspraxis-gallande-barnkonventionen/>, hämtad 2023-06-09.

BEO, "Lämna uppgifter", <https://beo.skolinspektionen.se/lamna-uppgifter/>,

hämtad 2023-10-09.

Institutet för arbetsmarknad- och utbildningspolitisk utvärdering, "Risk för att coronapandemin får långsiktigt negativa konsekvenser för barn och unga",

<https://www.ifau.se/Press/Pressmeddelanden/risk-for-att-coronapandemin-far-langsigtigt-negativa-konsekvenser-for-barn-och-unga/>, besökt 2023-01-03.

Lagrummet, "Rättspraxis",

<https://lagrummet.se/lagrummet/rattsinformation/rattspraxis>, hämtad 2023-10-30.

Regeringskansliet, "Nytt lagförslag om barnkonventionen",

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/barnets-rattigheter/barnkonventionen-blir-ny-lag>, hämtad 2022-10-06.

Regeringskansliet, "Deltagare i utvecklingsprogrammet JiM 2020-2025",

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/deltagare-i-jim/>, hämtad 2023-10-23.

Regeringskansliet, "Vad är mänskliga rättigheter?",

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/fakta-om-manskliga-rattigheter/vad-ar-manskliga-rattigheter/>, hämtad 2023-09-26.

Skolinspektionen "Så här hanterar Skolinspektionen inkomna uppgifter om

missförhållanden", <https://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/skolrepresentanter/klagomalshantering/sa-har-hanterar-skolinspektionen-inkomna-uppgifter-om-missforhallanden/>, hämtad 2023-10-09.

Skolinspektionen, "Barnkonventionen", <https://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/varnadsnavare-och-elever/barnkonventionen>, hämtad 2023-09-22.

Skolinspektionen, "Information till huvudmän som ska delta i Skolenkäten",

<https://www.skolinspektionen.se/inspektion/skolenkaten/information-till-huvudman-som-ska-delta-i-skolenkaten/>, hämtad 2024-01-04.

Skolinspektionen, "Missförhållanden i skolan",

<https://www.skolinspektionen.se/inspektion/missforhallanden-i-skolan/>, hämtad 2024-01-13.

Skolinspektionen, "Vänd dig till rätt myndighet",

<https://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/missforhallanden-i-skolan/vand-dig-till-ratt-myndighet>, hämtad 2023-09-25.

Skolverket, "Barnkonventionen i skolan", <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/barnkonventionen>, hämtad 2023-08-07.

Skolverket, "Organisera arbetet med de allmänna råden för extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/organisera-arbetet-med-de-allmanna-raden-for-extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram>, hämtad 2023-03-06

Skolverket, "Utredning av en elevs behov av särskilt stöd",

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/utredning-av-en-elevs-behov-av-sarskilt-stod>, hämtad 2023-03-06.

SKR, "Barnkonsekvensanalys",
<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/barnetsrattigheter/barnkonsekvensanalys.878.html>, hämtad 2024-02-11.

SPSM, "Fokus på elevers rättigheter med barnombud och Rättighetsbaserad skola",
<https://www.spsm.se/vara-skolor/undervisning-i-specialskola/fokus-pa-elevers-rattigheter>, hämtad 2023-06-23.

SPSM, "Insynsråd", <https://www.spsm.se/om-oss/insynsrad-intresserad-foraldrarad-och-ungdomsnatverk/insynsrad>, hämtad 2023-06-23.

SPSM, "Ungdomsnätverk", <https://www.spsm.se/om-oss/insynsrad-intresserad-foraldrarad-och-ungdomsnatverk/ungdomsnatverket>, hämtad 2023-06-23.

Författningar

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordningen (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen

Föräldrabalk (1949:381).

Kommittéförordning (1998:1474).

Lag (1993:335) om Barnombudsman.

Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Skollag (2010:800).

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:334) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Socialtjänstlag (2001:453).

Bilaga 1 Urval av underlag och lagändringar inom skolområdet för dokumentstudie

Som del i att besvara delfråga 1 har vi gått igenom underlag till lagändringar inom skolområdet. Syftet var att undersöka hur väl barnrättsperspektivet säkerställs och synliggörs i olika delar av lagstiftningsprocessen. De granskade underlagen var utredningsdirektiv, utredningsbetänkanden och departementspromemorior, Barnombudsmannens remissvar samt propositioner och utskottsbetänkanden.

Vi avgränsade genomgången till lagändringar som rör grundskolan och som beslutades 2018–2022. Följande nio riksdagsbeslut ingick:

- *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*³⁸³
- *Möjlighet till betyg från årskurs 4*³⁸⁴
- *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*³⁸⁵
- *Utökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*³⁸⁶
- *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*³⁸⁷
- *Skolans arbete med trygghet och studiero*³⁸⁸
- *Mer tid till lärande, extra studietid och utökad lovskola*³⁸⁹
- *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper*³⁹⁰
- *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd.*³⁹¹

³⁸³ Prop. 2017/18:195, bet. 2017/18:UbU10, rskr. 2017/18:333.

³⁸⁴ Prop. 2020/21:58, bet. 2020/21:UbU9, rskr. 2020/21:212.

³⁸⁵ Prop. 2020/21:152, bet. 2020/21:UbU19, rskr. 2020/21:309.

³⁸⁶ Prop. 2021/22:45, bet. 2021/22:UbU10, rskr. 2021/22:136.

³⁸⁷ Prop. 2021/22:162, bet. 2021/22:UbU27, rskr. 2021/22:429.

³⁸⁸ Prop. 2021/22:160, bet. 2021/22:UbU28, rskr. 2021/22:364.

³⁸⁹ Prop. 2021/22:111, bet. 2021/22:UbU30, rskr. 2021/22:339.

³⁹⁰ Prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156.

³⁹¹ Prop. 2021/22:156, bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340.

Bilaga 2 Urval av områden för granskning av skolmyndigheternas barnrättsarbete

För att besvara delfråga 3 har vi studerat hur skolmyndigheterna har tillämpat ett barnrättsperspektiv inom utvalda verksamhetsområden. I urvalet av verksamhetsområden och underlag har vi särskilt fokuserat på skolmyndigheternas arbete kopplat till elevers rätt till stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd.

SPSM

Granskningen av SPSM har lagt särskilt fokus på två delar av SPSM:s verksamhet. Den ena delen är SPSM:s myndighetsövergripande rättighetsarbete. Den andra delen är SPSM:s specialpedagogiska rådgivningsavdelning, som har särskild relevans för granskningens fokus på elever med behov av särskilt stöd.

Vi har tagit del av interna styrdokument, till exempel strategier, vägledningar och processspecifikationer, samt underlag till dessa, uppföljningar, mötesprotokoll, prövningar av barnets bästa och remissvar.

Skolverket

Granskningen av Skolverkets verksamhet har fokuserat på två områden:

- Skolverkets arbete med **läroplanen för grundskolan (lgr22)** och särskilt framtagandet av nya kursplaner och kunskapskrav. Vi har särskilt studerat
 - *Kursplanen för samhällskunskap* samt *Skolverkets kommentarmaterial till kursplanen*, eftersom dessa beskriver vad undervisningen om barnets rättigheter bör innehålla.
- Skolverkets arbete kring **extra anpassningar och särskilt stöd**, där vi studerat
 - *Skolverkets allmänna råd för extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* samt *Skolverkets kommentarer till de allmänna råden*
 - två stödmaterial: *Organisera arbetet med de allmänna råden* samt *Utredningen av särskilt stöd* – den sistnämnda togs fram av Skolverket och SPSM gemensamt, på uppdrag av regeringen.

Vi har även studerat centrala underlag till framtagandet av ovanstående produkter, till exempel behovsanalyser, konsekvensutredningar och beslut. De produkter som vi har studerat har tagits fram inom ramen för tre av Skolverkets processer:

- Utarbeta läroplansanknutna styrdokument
- Bedriva nationella skolutvecklingsprogram
- Utarbeta allmänna råd.

Vi har granskat dessa processer genom att ta del av interna styr- och stöddokument, som processbeskrivningar, rutiner, och mallar. Därutöver har vi tagit del av och ställt frågor om processen ”Genomföra uppföljnings- och utvärderingsstudier”. Vi har dock inte systematiskt gått igenom faktiska uppföljnings- eller utvärderingsstudier.

Skolinspektionen

Granskningen av Skolinspektionen har fokuserat på Skolinspektionens inspektionsverksamhet, som består av olika former av tillsyn och kvalitetsgranskning. Vi har lagt mer fokus på den så kallade planerade tillsynen eftersom den är inriktad på skolor där elever löper större risk att inte få sina rättigheter tillgodosedda. Vi har också ställt frågor om Skolinspektionens skolenkät, eftersom det är en omfattande undersökning av synpunkter från bland annat elever och eftersom den utgör underlag till inspektionsverksamheten.

Vi har tagit del av metodstöd, vägledningar och bedömningsunderlag för inspektionsverksamheten. Vi har också tagit del av Skolinspektionens respektive BEO:s beslut om hantering av uppgifter om missförhållanden.

Bilaga 3 Genomförda möten och intervjuer

Vi har genomfört 81 möten och intervjuer, varav 44 på de granskade myndigheterna. Urvalet av intervjupersoner på de granskade myndigheterna har huvudsakligen gjorts med hjälp av våra kontaktpersoner på myndigheterna, efter att vi har frågat om lämpliga personer att intervjua med hänsyn till de områden som vi har velat granska.

Vi har genomfört semistrukturerade intervjuer, både enskilda och i grupp. Intervjufrågorna har varit tematiserade utifrån granskningens frågor och bedömningsgrunder samt vår förförståelse av intervjupersonernas arbetsuppgifter. Intervjupersonerna fick information i förväg om syftet med intervjun och frågeområden. Majoriteten av intervjuerna genomfördes digitalt. Vi spelade in intervjuerna i syfte att kunna färdigställa våra intervjuanteckningar, som vi sedan analyserat för att besvara granskningens frågor. Intervjuerna genomfördes i huvudsak mellan januari och juni 2023.

Genomförda möten och intervjuer

Möten på Regeringskansliet

- 2022-04-28 Möte vid Socialdepartementet (information om granskning)
- 2023-02-17 Möte vid Utbildningsdepartementet (information om granskning)
- 2023-09-05 Möte vid Socialdepartementet (genomgång av myndighetsdialoger)

Möten och intervjuer på Barnombudsmannen

- 2022-04-21 Möte med företrädare för Barnombudsmannen (fem personer)
- 2022-06-21 Intervju med chefsjurist
- 2022-08-31 Intervju med projektledare för Barnrätt i praktiken
- 2023-01-20 Möte med företrädare för Barnombudsmannen (fyra personer)
- 2023-05-24 Intervju med utredare
- 2023-05-31a Intervju med kommunikationschef
- 2023-05-31b Intervju med jurist/projektledare för uppdraget om rättspraxis
- 2023-06-16 Intervju med avdelningschef
- 2023-06-19 Intervju med myndighetschef

Möten och intervjuer på SPSM

- 2023-01-25 Möte med verksamhetsansvarig för rättighetsfrågor
- 2023-02-13 Intervju med verksamhetsansvarig för rättighetsfrågor
- 2023-03-21 Intervju med rådgivare, Specialpedagogiska rådgivningsavdelningen
- 2023-03-23 Intervju med barnombud
- 2023-03-28 Intervju med utvecklingsamordnare, Specialpedagogiska utvecklingsenheten

- 2023-03-29 Intervju med chef, GD-staben
- 2023-03-30 Intervju med rådgivare, Resurscenteravdelningen
- 2023-04-04 Intervju med samordnare för processutveckling, Samordningsenheten
- 2023-04-11 Intervju med enhetschef, Specialpedagogiska rådgivningsavdelningen
- 2023-04-19 Intervju med jurist, Rättsavdelningen
- 2023-05-04 Intervju med rådgivare, Specialpedagogiska rådgivningsavdelningen
- 2023-05-05 Intervju med utredare, Analysavdelningen
- 2023-06-08 Intervju med utvecklingssamordnare, Specialpedagogiska utvecklingsenheten

Möten och intervjuer på Skolverket

- 2023-01-19 Möte med företrädare för Skolverket (två personer)
- 2023-02-14 Intervju med undervisningsråd mänskliga rättigheter
- 2023-02-23 Intervju med undervisningsråd, avdelningen Läroplaner
- 2023-02-27 Intervju med undervisningsråd/processledare, avdelningen Läroplaner
- 2023-02-28 Intervju med två undervisningsråd, avdelningen Skolutveckling
- 2023-03-16 Intervju med två undervisningsråd, avdelningen Läroplaner
- 2023-03-27 Intervju med två jurister
- 2023-03-30 Intervju med undervisningsråd mänskliga rättigheter
- 2023-04-12 Intervju med två undervisningsråd/processledare, avdelningen Skolutveckling
- 2023-05-29 Intervju med undervisningsråd, avdelningen Läroplaner
- 2023-05-30 Intervju med undervisningsråd, avdelningen Skolutveckling
- 2023-06-02 Intervju med undervisningsråd, avdelningen Läroplaner
- 2023-06-07 Intervju med undervisningsråd, avdelningen Läroplaner
- 2023-06-14 Intervju med undervisningsråd/processledare, Analysavdelningen

Möten och intervjuer på Skolinspektionen och BEO

- 2023-02-03 Möte med företrädare för Skolinspektionen (tre personer)
- 2023-03-14 Deltagande observation vid inspektion och skolbesök
- 2023-03-15 Deltagande observation vid inspektion och skolbesök
- 2023-04-19 Intervju med chef och representant i barnrättsnätverk
- 2023-04-26 Intervju med företrädare för BEO
- 2023-05-02 Intervju med verksamhetsutvecklare, GD-stab
- 2023-05-05 Intervju med två medarbetare och en chef, avdelningen Analys och statistik

Övriga möten och intervjuer

Kategori	Personer och organisationer	Antal tillfällen
Sakkunniga	Anders Hagsgård, Hovrätten för Västra Sverige Anne-Marie Broden & Cecilia Sjölander, Allmänna Barnhuset Ann Quennerstedt, Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap, Örebro universitet Anna Sonander, Titti Mattson & Kristian Gustafson, Barnrättsinstitutet, Lunds universitet Emma Fagerstrand, Barnrättskonsulterna Marie Lundin Karphammar, Sveriges kommuner och regioner Mikael Hellstadius, jurist Pernilla Leviner, Barnrättscentrum, Stockholms universitet	9*
Intresseorganisationer	Attention; Autism Sverige; Barnrättsbyrå; Föräldranätverket Rätten till utbildning; Maskrosbarn, Unicef Sverige**	6
Elevorganisationer	Elevernas riksförbund; Sveriges elevkårer; Sveriges elevråd.	3
Andra statliga myndigheter	Diskrimineringsombudsmannen; Institutet för mänskliga rättigheter; Länsstyrelserna i Jönköping och Dalarna; Skolväsendets överklagandenämnd.	4
Utredningar	Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter**; Utredningen Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet**.	2
Skolbesök 1 (årskurs 7–9)	Rektor, lärare, specialpedagog, kurator, elevgrupp (fyra personer), företrädare för huvudman (flera personer).	7
Skolbesök 2 (årskurs 4–9)	Rektor, lärare, specialpedagog, kurator, elevgrupp (fem personer), företrädare för huvudman (flera personer).	6

Anm. *En person intervjuades vid 2 tillfällen. **Möte, ej intervju.

Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen – höga ambitioner men otillräckligt genomförande (RiR 2024:5)

FN:s konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen) har varit gällande i Sverige i över 30 år och har varit svensk lag sedan 2020. Riksrevisionen har granskat statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen. Den övergripande slutsatsen är att de inte har varit tillräckligt effektiva.

Riksdag och regering har uttryckt höga ambitioner för barnrättsarbetet. Men regeringens styrning har inte gett tillräcklig vägledning för olika aktörers tillämpning av barnkonventionen. Regeringen behöver säkerställa en tydlig och samordnad styrning och uppföljning av genomförandet av barnkonventionen, samt ett tydligare barnrättsperspektiv i lagstiftningsprocesser.

Granskningen visar också att det finns brister i Barnombudsmannens insatser. Barnombudsmannen behöver stärka den analytiska kvaliteten i sina rapporter och förslag till regeringen, samt se över hur myndigheten samlar in och sprider kunskap om rättspraxis.

Granskningen lägger särskilt fokus på skolområdet och omfattar därför även Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Skolverket och Skolinspektionen. Granskningen visar att myndigheterna har olika förhållningssätt till barnkonventionen och tillämpar ett barnrättsperspektiv i olika utsträckning, trots att de på flera sätt verkar för samma ändamål och målgrupper. Riksrevisionen bedömer att Skolverket och Skolinspektionen behöver stärka och synliggöra barnrättsperspektivet i sina verksamheter.

