

Den politiska konstruktionen av barnets rättigheter i utbildning

ANN QUENNERSTEDT

Akademien för humaniora, utbildning och samhällsvetenskap
Örebro universitet

Sammanfattning: *I den här artikeln undersöks hur barnets rättigheter i utbildning konstrueras i svensk utbildningspolitik. Utgångspunkt för studien är att de universella anspråk på barns rättigheter som uttrycks i olika internationella konventioner måste omsättas i en nationell uttolkningsprocess, där transnationella överenskommelser tolkas och införlivas i en specifik kontext. I artikeln riktas uppmärksamheten mot politiken som part i denna process, med syftet att undersöka hur utbildning förstås som en fråga om rättigheter, och vilka aspekter av och i utbildning som framträder i politiken som särskilt betydelsefulla i ett barnrättsperspektiv. Studien har genomförts via analys av nationella politiska dokument från åren 1997–2009, och i analysen identifieras en rad aspekter av och i utbildning som politiskt konstrueras som centrala barnrättsfrågor. De identifierade aspekterna analyseras därefter i ett andra steg med utgångspunkt i studiens rättighetsteoretiska referensram.*

Under senare år har utbildning i ökande utsträckning kommit att diskuteras utifrån ett rättighetsperspektiv, i Sverige såväl som i omvärlden. En sådan diskussion har framför allt förts på politiska arenor och i forskningssammanhang. Det ökade intresset för barns rättigheter i olika sammanhang har kanske främst sin grund i att Förenta Nationernas (FN 1989) *Konvention om barnets rättigheter* fått allt större uppmärksamhet och genomslag i de stater som undertecknat konventionen. Genom ratificeringen 1990 erkände Sverige *Konventionen om barnets rättigheter* som riktningsgivare för samhällsförändringar syftande till att förbättra barns liv samt att säkerställa de mänskliga rättigheter vilka, liksom för andra människor, tillkommer barn.

Konventionen slår fast att barnet har rätt till utbildning, och att denna utbildning ska ha ett visst syfte. Utbildning fastställdes dock redan 1948 som en mänsklig rättighet i FN:s *allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* (FN 1948), och strax efter i den *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europarådet 1950). Frågan om utbildning som en rättighetsfråga kan således inte förstås

enbart som en nationell angelägenhet, utan måste tvärtom ses i sitt internationella sammanhang.

Den internationella lagstiftningen preciserar inte hur utbildning kan förstås som en rättighetsfråga, och inte heller vilka aspekter av och i utbildning som är av särskild betydelse ur ett rättighetsperspektiv. Dokumenten är ofta resultat av kompromisser och de ska fungera som riktningsgivare för nationer med sinsemellan mycket olika sociala och kulturella förhållanden. Det innebär att konkretionsnivån är låg.

De universella anspråk som uttrycks i internationella konventioner måste sålunda genomgå en kontextualiseringsprocess i den enskilda nationen (Bobbio 1990, Hägglund 2007). Benhabib (2004) anför att transnationella överenskommelser förenas och bringas i överensstämmelse med den fria viljebildningen i ett demokratiskt samhälle genom en process där konventionens förpliktelser tolkas, införlivas och används i den egna nationen.

Denna process pågår i samhället på såväl formella arenor såsom politiska och juridiska arenor, som på informella arenor i olika organisationer och i media. Att granska kontextualiseringsprocessen med avseenden på såväl processens utfall när det gäller det innehåll som formuleras som väsentligt, som vem eller vilka som får formulera innehållet, är en angelägen uppgift för forskningen.

I den här artikeln riktas blicken mot den svenska politiska arenan som formulerande part för vad barnets rättigheter innebär på utbildningsområdet, och hur utbildning som barnrättsfråga konstrueras i svensk politik. Studien av den svenska politiken utgör en del av ett större komparativt projekt, där den politiska konstruktionen av barns rättigheter på utbildningsområdet i två nationer, Sverige och Nya Zeeland, jämförs (beträffande den nya zeeländska delen se Quennerstedt 2009b).

Studien har två syften. Det primära är att undersöka hur frågor om barns rättigheter i utbildningssammanhang konstrueras i svensk politik. Ambitionen är att identifiera frågor, aspekter och element i utbildningssammanhang som görs till barnrättsfrågor i politiken, och att undersöka vilken argumentation som ligger till grund för att betrakta just dessa frågor som rättighetsfrågor i utbildning. Analysen omfattar tidsperioden från 1990-talets mitt fram till 2009 och har genomförts via textanalys av politiska dokument.

Studiens andra syfte är att söka kvalificera analysen genom att sätta resultaten i relation till en rättighetsteoretisk referensram. Barns rättigheter tar mycket ofta form och konceptualiseras med utgångspunkt i *Konventionen om barnets rättigheter*, inte bara i politik utan också i forskning. Man kan nästan säga att konventionen på så sätt görs till teori och används som en utgångspunkt för akademiska studier, snarare än att den beskrivs som ett politiskt dokument.

Genom att explicit rama in barns rättigheter med den referensram och begreppsbildning som används i rättighetsteori för att analysera och diskutera mänskliga rättigheter generellt, är ambitionen att tillföra en tydlig teoretisk analys av studien och dess empiriska resultat. Förhoppningen är att detta andra analytiska steg ska kvalificera resultaten ytterligare.

Artikeln disponeras enligt följande: Inledningsvis utvecklas studiens rättighetsteoretiska ramverk liksom det empiriska materialet och forskningsmetoden beskrivs. Därpå följer redovisningen av studiens resultat; den politiska konstruktionen av barnrättsfrågor i utbildning. Detta avsnitt utgör huvudparten av artikeln. Därefter granskas och diskuteras resultaten med hjälp av en rättighetsteoretisk vokabulär. Artikeln avslutas med en sammanfattande kommentar.

MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH BARNES RÄTTIGHETER

Barns rättigheter betraktas i denna studie som en del av de mänskliga rättigheterna (jfr Alderson 1999, Bennet & Hart 2001). Grover (2007) understryker att barns rättigheter omöjligt kan särskiljas från de allmänna mänskliga rättigheterna, och att de rättigheter som artikuleras i *Konventionen om barnets rättigheter* är desamma som dem som gäller för alla människor gemensamt. Bobbio (1990) beskriver tillkomsten av en särskild konvention om barns rättigheter som ett steg i den expansion av mänskliga rättigheter, som har ägt rum under det senaste halvsekle. I konventionen sker en specialisering av rättigheterna via en omtolkning av generella mänskliga rättigheter, där hänsyn tas till de särskilda omständigheter som gäller för gruppen barn.

Tanken att barn är människor i lika hög grad som vuxna, och därmed innehavare av rättigheter, är faktiskt ganska ny. Traditionellt har barn betraktats som sina föräldrars egendom, och det är inte förrän under det senaste halvsekle som barns status har förändrats från att vara någons egendom till att ses som fullvärdiga människor (Hart & Pavlovic 1991, Breen 2006).

Barn har också i stor utsträckning beskrivits i termer av behov av omsorg, vård och skydd, något som alltjämt är vanligt. Senare tids akademiska diskussioner har pläderat för en perspektivförskjutning från detta »behovsperspektiv» till ett »rättighetsperspektiv», där barn och barndom begreppsliggörs och konstrueras på nya sätt (Smith 2007a).

De mänskliga rättigheterna delas ofta in i tre kategorier: civila, politiska och sociala rättigheter.¹ Bobbio (1990) och Marshall (1964) beskriver båda den historiska utvecklingen av rättigheter som gradvis expanderande över tid. De civila rättigheterna var de första som erkändes, och dessa syftade till att skydda individen från otillbörligt statligt ingripande genom att göra yttrandefrihet, åsiktsfrihet och religionsfrihet till element i rätten till individuell frihet, jämsides med rätten till liv, ägande och likhet inför lagen.

Nästa kategori rättigheter som uppkom var de politiska rättigheterna, vilka erkänner varje persons rätt att delta i den gemensamma viljebildningen och i utövandet av politisk makt. Den tredje och sista kategorin rättigheter, de sociala rättigheterna, erkänner att tillgång till ett visst mått av ekonomisk välfärd och trygghet är en rättighet, liksom att leva ett värdigt och civiliserat mänskligt liv. Basala sociala rättigheter brukar anges vara arbete, utbildning och hälsa.

Barn är ju människor, och innehar således de rättigheter som i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har förklarats för alla människor (Quennerstedt 2010). Hart och Pavlovic (1991) anför dock att när det

gäller barn, har rättigheterna vuxit fram på ett annat sätt än vad som är fallet för vuxna. De första rättigheterna som formulerades för vuxna avsåg att garantera individens frihet och suveräna självbestämmande. Idéer om en rätt till välfärd, skydd och utveckling tillkom först efter att dessa initiala rättigheter etablerats.

För barn är förhållandet det omvända. Barns rätt till välfärd och skydd infördes långt innan några som helst anspråk på personlig frihet och självbestämmande uttalades. Det finns ännu idag de som anser att rättigheter, och då särskilt civila och politiska rättigheter, inte kan tillerkännas barn på samma sätt som de kan till vuxna (Reid 2006).² Barns mänskliga rättigheter har historiskt således vuxit fram i en annan ordning än vad vuxnas mänskliga rättigheter gjort.

Rätten till utbildning brukar räknas till de sociala rättigheterna. Men samtidigt som utbildning är en rättighet i sig, som spelar en avgörande roll i barnets utveckling av kunskaper och kompetenser, är utbildning en språngbräda till civila och politiska rättigheter (Grover 2002). Detta gör utbildning till en social rättighet med speciella implikationer, och utbildning kan därför inte förstås enbart som social rättighet och en fråga om distribution av välfärd (Quennerstedt 2009a). Det klara sambandet mellan utbildning och civila och politiska rättigheter gör det också nödvändigt att överväga hur utbildningens innehåll och metoder både respekterar barnets civila och politiska rättigheter här och nu, liksom hur de främjar den fortsatta utvecklingen av barnets förutsättningar att åtnjuta dessa rättigheter (Lansdown 2001).

EMPIRISKT MATERIAL OCH METOD

Politiska processer är i stor utsträckning textburna, och en framkomlig väg att undersöka den process där utbildning som rättighetsfråga tar form, är att granska texter som produceras i politiska sammanhang. I den studie som här redovisas har en textanalys av 13 nationella politiska dokument från åren 1997–2009 genomförts. Dokumenten inkluderar Sveriges rapporter till FN:s barnrättskommitté, ett flertal regeringsskrivelser där politik som rör barnfrågor eller mänskliga rättigheter behandlas, samt den svenska översättningen av implementeringshandboken för *Konventionen om barnets rättigheter* (UNICEF 2008).³

Nio av de analyserade dokumenten kommer från Socialdepartementet, vilket bör noteras. Nationella politiska dokument som rör enbart utbildningsområdet och barns rättigheter finns inte, och Utbildningsdepartementet har inte givit ut några texter där frågan utreds.

Frågor om barns rättigheter knöts från första början till det sociala politikområdet, såväl organisatoriskt som innehållsmässigt. Hanteringen av konventionen och arbetet med att genomföra denna i olika samhällsverksamheter placerades inledningsvis (från 1990) helt på Socialdepartementet. Efter kritik från FN hanteras numera frågor om barnets rättigheter också på varje departement genom en kontaktperson, men samordningsfunktionen är alltså placerad på Socialdepartementet.

En genomgång av de sakpolitiska frågor, som behandlats som barnrättsfrågor i politiken, visar också en dominans av sociala sakfrågor. Utbildningsfrågor tas visserligen ofta upp, men i relativt liten omfattning. Då regeringen redogjort för sin politik för att förverkliga *Konventionen om barnets rättigheter* har utbildningsfrågor ofta behandlats utspjutt och kortfattat, och huvudsakligen i relation till andra ämnen, exempelvis diskriminering eller inflytande.

Ibland har dock utbildningsfrågor tagit tydligare plats som ett specifikt element i politiken om att genomföra barnets rättigheter genom egna textavsnitt och rubriker, mer utrymme i texten liksom utförligare överväganden. Sammantaget i politiken för barnets rättigheter kommer sålunda frågor om utbildning något i skymundan bakom de dominerande socialpolitiska frågorna (t ex socialtjänstfrågor, familjepolitik, hälso- och sjukvårdsfrågor, utsatta barn i behov av särskilt skydd).

De texter som analyserats är valda då de kan betraktas som auktoritativa, när det gäller framväxten av den svenska politiken beträffande barns rättigheter. Auktoritativa texter kan beskrivas som viktiga element i formeringen av politiken (Englund & Quennerstedt 2008). Ett dokumentets auktoritativa status avgörs i en urvalsprocess som innehåller flera steg och överväganden.

Efter en initial sökning och sonderande läsning av dokument sorteras vissa bort och andra inkluderas. Läsningen ger uppslag till nya dokument, som läses och sorteras bort eller inkluderas. De dokument som inkluderas ska bland annat möta vissa på förhand uppställda kriterier, i detta fall att barns rättigheter i utbildningssammanhang ska behandlas i dokumentet; dokumentet ska presentera och motivera förd eller planerad politik.

De valda texterna är också ofta refererade och citerade i andra (auktoritativa) dokument, och de hakar på så sätt i varandra och förstärker varandras auktoritativa status. I arbetet med att söka, läsa och bedöma innehållet i dokumenten framstår efterhand vissa dokument som de mest betydelsefulla, och dessa betraktas som auktoritativa för det område som studien undersöker. Ett av de dokument som inkluderades i den här studien befinner sig i utkanten av politiken; *Handbok om Barnkonventionen* med UNICEF (2008) som utgivare. Handboken är dock politiskt beställd och betald, och kan förväntas få betydelse för formeringen av politik. Därför inkluderades den i studien trots att den formellt inte är ett nationellt politiskt dokument.

Textanalys genomförs med upprepade läsning av dokumenten. De första läsningarna ger en övergripande helhetsbild av materialet, samt är sonderande och selektiva med syftet att identifiera texter och textpartier som ska ingå i studiens närmare analys. De följande läsningarna sker utifrån olika perspektiv, vilket kan beskrivas som att man sätter på sig nya »glasögon» för varje läsning. Tanken är att gradvis förskjuta perspektivet mellan läsningarna genom att ställa olika och allt mer distanserade frågor till materialet.

Gradvis framträder regelbundenheter och mönster i materialet vilka svarar på de frågor som riktats till texterna. I studien ställdes tre huvudsakliga frågor till materialet:

- Vilka aspekter av eller i utbildning relateras i texterna till barns rättigheter?
- Varför görs dessa aspekter till rättighetsfrågor; underliggande argument?

- Hur kan aspekterna och argumenten förstås i relation till civila, politiska och sociala mänskliga rättigheter?

RESULTAT: DEN POLITISKA KONSTRUKTIONEN AV BARNETS RÄTTIGHETER I UTBILDNING

I dokumentanalysen identifierades 11 rättighetsaspekter i den politiska konstruktionen av barnrättsfrågor i utbildning. Dessa har grupperats som *centrala* och *marginella* rättighetsaspekter enligt följande:

Centrala rättighetsaspekter

Barns och elevers inflytande

Deltagande i förskolan

Lärares kunskap om barns rättigheter

Formering av värden

Mobbning

Rätt till utbildning

Kunskapsresultat

Marginella rättighetsaspekter

Funktionshinder i utbildningsrättigheter

Ekonomiska resurser

Minoritetsgruppers utbildningsrättigheter

Barns kunskap om sina rättigheter

De centrala rättighetsaspekterna är de som framträder som de viktigaste barnrättsfrågorna i utbildning. De förs fram i mer än hälften av de analyserade texterna, ofta i omfattande textpartier med en noggrann argumentation. Nyligen genomförda reformer och andra initiativ är ofta relaterade till de centrala aspekterna. De framförs också relativt ofta med hänvisningar till *Konventionen om barnets rättigheter*, och med rättighetsterminologi.

De marginella rättighetsaspekterna är mindre framlyfta som rättighetsfrågor i utbildning, men kan ändå urskiljas som ingående i en sådan diskussion. De kan identifieras i mindre än hälften av texterna, de är mindre underbyggda med argument, och de omges språkligt med färre explicita hänvisningar till rättighetssfärens terminologi och till konventioner om mänskliga rättigheter. Den ordning i vilken aspekterna anges i respektive grupp visar fallande den inbördes ordningen, det vill säga ju högre upp i listan ju mer framträdande.

I det följande ska de identifierade centrala aspekterna utvecklas och illustreras med citat från dokumenten. De marginella aspekterna beskrivs av utrymmesskäl endast kortfattat, vilket inte betyder att de är mindre viktiga för helhetsbilden av den politiska konstruktionen av barnets rättigheter i utbildning. Det är intressant i sig att se vilka frågor som betraktas som viktiga respektive vilka som endast diskuteras marginellt.

Något som inledningsvis bör uppmärksammas mer generellt är förskolans position i konstruktionen av barnets rättigheter i utbildning. Textanalysen har varit inriktad mot förskola och grundskola, och i artikeln används termen *lärare* för pedagoger verksamma i båda dessa pedagogiska verksamheter, och termen *utbildning* avser också både förskola och skola.

Många gånger är de formuleringar som används i de politiska dokumenten av en svepande karaktär, och inkluderar olika verksamheter och lärarkategorier, men det är lika vanligt att språkbruket osynliggör eller utesluter förskolan, exempelvis genom att man talar om *elever* som föremål för den rättighet som diskuteras. Sammantaget kan konstateras att barn i förskolan, förskolan som pedagogisk verksamhet samt förskolläraren är mindre framlyfta i den politiska konstruktionen av barnets rättigheter i utbildning, än elever i skolan, grundskolan som pedagogisk verksamhet och lärare i skolan.

Barns och elevers inflytande

Att förskolebarn och skolelever har rätt till inflytande i verksamheten är en mycket framträdande aspekt av barns rättigheter i utbildning, och den är också väl utvecklad och argumenterad för i dokumenten. Att inflytande är en rättighetsfråga tydliggörs genom att det för det mesta framställs med ett explicit rättighetsspråk eller med hänvisningar till lagtext:

Enligt bestämmelser i skollagen (1985:1100) skall eleverna ha inflytande över hur deras utbildning utformas. (Skr 2003/04:47 s 38)

Barn och ungdomar skall ha möjlighet till inflytande och ansvar i skolan. I skollagen, läroplanerna och grundskoleförordningen regleras elevernas rätt till inflytande över hur deras utbildning utformas. (Skr 1999/2000:137 s 115)

Motiven till varför inflytande är en viktig rättighetsfråga visar sig gå åt tre olika håll. Det motiv som dominerar är att inflytande syftar till att fostra framtidens medborgare. Här knyts inflytande för barn och elever mycket tydligt till förskolans och skolans uppdrag att fostra till demokrati. Barn och elever ska dels få kunskaper om demokrati, men lika viktigt är att de får praktisera demokrati och uppleva en demokratisk miljö. Skolans demokratiuppdrag träder här fram som huvudsakligen framtidsinriktat, det vill säga att det främst handlar om att utveckla elevernas demokratiska kompetens för framtida syften:

Eleverna måste få inflytande, därför att det ingår i skolans uppgifter att fostra demokratiska medborgare. Detta i sin tur förutsätter att eleverna få praktisera demokrati i skolan. (Regeringskansliet 1997 s 40)

Bestämmelserna om elevinflytande infördes i skollagen år 1991 och motiverades av föredragande statsråd bl a med att det är en viktig del i ungdomars demokratifostran ... Förskolan och skolan skall fostra demokratiska medborgare. Skolans demokratiuppdrag och elevernas inflytande är starkt kopplade till varandra. (Skr 2003/04:47 s 38)

Ett andra motiv till elevinflytande är att detta på ett generellt sätt främjar utbildningsmiljön. Inflytande anses förbättra lärandet, men dessutom förväntas inflytande ha positiva överspillningseffekter på en rad andra områden; den allmänna meningsfullheten ökar, mobbning minskar, stress minskar och klotter och förstörelse på skolan kan reduceras. Även i detta fall tonas rättighets-

dimensionen i språket ned, och inflytande blir till en kvalitets- och trivselseffekt:

Ytterligare ett skäl för ett ökat elevinflytande är att det är en förutsättning för lärandet. Elevers lärande är beroende av att de i grunden *deltar* i kunskapsprocessen. (SOU 1997:116 s 200; kursiv i original)

En intressant fråga är hur en väl utvecklad elevdemokrati påverkar annat inom skolans område, såsom studieresultat, stress, klotter, förekomsten av mobbning. (Skr 2003/04:47 s 41)

I det tredje och sista motivet är det bärande argumentet att inflytande är en fråga om rättigheter. Detta är det enda motivet som inte har en instrumentell hållning till inflytande. Barn och elever ska således ha inflytande för att det är en mänsklig rättighet i sig, för att de som medborgare har rätt att delta i den allmänna viljebildningen, inte för att uppnå något annat gott:

Att elever har inflytande över sin skolsituation är en *mänsklig rättighet*. Elevers rättsliga ställning i skolan är svag ... Det är mot denna bakgrund särskilt viktigt att se elevers inflytande i skolan som en rättighet och att skolan utvecklas så att denna rättighet får ett verkligt innehåll. (SOU 1997:116 s 200; kursiv i original)

Att vara delaktig och ha inflytande har stor betydelse för en ung människas utveckling. Det ger självförtroende och självkänsla. Men att ha inflytande är också en rättighet. I en demokrati har alla medborgare rätt att delta i utformningen av samhället. (Skr 2001/02:166 s 63)

Barns och elevers inflytande i verksamheten konstrueras mycket tydligt som en central rättighetsaspekt i utbildning. De iakttagna skillnaderna i motiv till varför inflytande är en rättighet, när det gäller utbildning, är en viktig insikt som leder vidare till frågor om hur elevinflytande och demokrati anses förhålla sig till varandra. Även om inflytande ibland värdesätts för, och legitimeras med, att det är en mänsklig rättighet som tillkommer medborgaren i en demokrati, förefaller bilden av inflytande som medel för att åstadkomma en framtida demokratiskt kompetent medborgare vara mer använd. Barnet och eleven görs till en framtida, inte nutida, medborgare.

Deltagande i förskolan

Att alla barn ska ges möjlighet att delta i förskolans pedagogiska verksamhet framträder som en viktig rättighetsaspekt för utbildning. Då Sveriges barnrättspolitik skrivs fram poängteras att det senaste decenniets reformer på förskolans område är centrala inslag i den svenska barnrättspolitikerna och strävan att möta barnets rättigheter.

Synen på förskolan som en rättighet för barnet växer successivt fram i politiken under den studerade tidsperioden, under vilken förskolan också organisatoriskt förflyttas från socialpolitiken till utbildningspolitiken. I de första texterna används oftast termen barnomsorg för att beteckna verksamheten, och

barnomsorgens dubbla funktion att möjliggöra föräldrars förvärvsarbete och stimulera barns utveckling lyfts fram som lika viktiga uppgifter.

Från 1990-talets slut lyfts barnets eget behov och intresse av förskola fram som det främsta syftet med förskoleverksamhet. Ambitionen att erbjuda alla barn förskola förverkligas genom reformerna under 2000-talets första år; maxtaxa, förskoleplats för barn till arbetslösa och föräldralediga, och en allmän avgiftsfri förskola för 4- och 5-åringar. Reformerna motiveras med att förskolan ska komma alla barn till del, ingen ska utestängas på grund av familjens ekonomi eller samhällets regelverk.

I texterna kopplas barns deltagande i förskolan alltmer till såväl rätten till utbildning som till huvudprincipen om barnets bästa, båda fastlagda i FN:s *konvention om barnets rättigheter*:

Barnomsorgen i Sverige har av tradition haft en dubbel funktion. Den skall dels göra det möjligt för föräldrarna att förena föräldraskap med förvärvsarbete eller studier, dels stödja och stimulera barns utveckling och bidra till goda uppväxtvillkor. (SOU 1997:116 s 259)

Med en allmän förskola från tidig ålder anser regeringen att alla barn kan ges en god och likvärdig start ... Förskolan skall vara till för barnens skull och inget barn skall behöva avstå på grund av höga avgifter eller av regelsystem som utestänger barn till arbetslösa eller föräldralediga föräldrar. ... barn i åldern 1–5 år vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga skall få garanterad rätt till förskoleverksamhet. (Skr 1999/2000:137 s 23)

Kommittén uppmanar konventionsstaterna att säkerställa att alla små barn får undervisning i ordets vidaste bemärkelse. (UNICEF 2008 s 301)

Allt eftersom synen på förskolans verksamhet förskjuts från att betraktas som huvudsakligen inordnad i social omsorg till att förstås som det första steget i det offentliga utbildningssystemet, förs alltså rättighetsaspekter fram allt mer; förskolans verksamhet är av så stort värde att alla barn ska ha rätt att gå i förskola. Parallellt med förflyttningen mot utbildning kan man dessutom iaktta en förskjutning av motiven till varför förskola är värdefull för barn.

Fram till ungefär 2004 motiveras en förskola för alla med att denna bidrar till en god och likvärdig start i livet genom en verksamhet där barnets utveckling stimuleras. Därefter läggs begreppet *lärande* allt mer till motiveringen, exempelvis ska förskolan nu stimulera barnets utveckling och lärande, och förskolan sägs vara en pedagogisk verksamhet med lärande på lekens grund.

Det lärande som äger rum i förskolan börjar sålunda betraktas som så viktigt att det uppges som skäl till varför alla barn måste beredas plats i förskolan. I slutet av undersökningsperioden finns till och med vissa inslag i motiveringen till förskolan som rättighet där förskolans betydelse för senare utbildningsframgång uppträder som argument. De fördelar ur lärandesynpunkt som förskolan anses ge har då utvidgats till att omfatta även framtida lärande:

Den allmänna avgiftsfria förskolan för 4- och 5-åringar har gett alla barn rätt att delta i en pedagogisk verksamhet med lärande på lekens grund. (Skr 2003/04:47 s 5)

Forskningen visar att utbildningsprogram av god kvalitet har stora möjligheter att inverka positivt på de små barnens övergång till grundutbildningen, deras framsteg inom lärandet och den långsiktiga sociala anpassningen. (UNICEF 2008 s 302)

Deltagande i förskolan konstrueras som en central rättighetsaspekt i utbildning med utgångspunkt i att förskolan har blivit det första steget i utbildningssystemet. Förskolans pedagogiska verksamhet anses så kraftfullt främja barnets utveckling och lärande (såväl nutida som framtida), att dessa fördelar måste komma alla barn till del. Reformerna för att bereda alla plats på förskolans område konstrueras därmed som ett led i tillgodoseendet av barnets rätt till utbildning.

Lärares kunskap om barns rättigheter

En central och viktig del i arbetet med att förverkliga barnets rättigheter i Sverige anges mycket ofta vara att de yrkesgrupper som arbetar med barn har goda kunskaper om barnets rättigheter. Lärare ingår alltid i uppräkningslistan av angelägna yrkesgrupper att utbilda. Under hela den studerade tidsperioden framhålls i dokumenten att det råder en kompetensbrist på det barnrättsliga området:

Detta arbete behöver nu spridas så att konventionen systematiskt används i undervisning för blivande yrkesutövare som kommer att arbeta med barn ... såsom förskollärare, fritidspedagoger, lärare. (Skr 1999/2000:137 s 123)

Förskolans och skolans personal behöver kompetensutveckling men det är också viktigt att utveckla grundutbildningen för lärare. Längre har behovet av kunskap och kompetens inom detta område varit stort. (Skr 2001/02:83 s 114)

Trots att lärares kunskaper om barns rättigheter sålunda konstant anges som en central aspekt för att barns rättigheter i utbildning ska förverkligas, sägs mycket lite i de analyserade dokumenten om vad det är lärare ska kunna. Oftast anges i dokumenten endast att *Konventionen om barnets rättigheter* ska »införlivas i utbildningen», eller att lärarna ska ha »kunskaper om konventionen och dess innehåll»:

Barnkonventionen bör på olika sätt tas med i utbildningar för de yrkesgrupper som ska arbeta med barn. (Skr 2003/04:47 s 26)

Högskoleverket skall vidare kartlägga lärosätenas arbete med att bibringa berörda studenter kunskaper om innehållet i konventionen. (Regeringskansliet 2002 s 20)

För det mesta tycks alltså resonemangen om lärares kunskap om barns rättigheter stanna vid själva konventionen, att lärarna ska känna till dess existens

och dess innehåll. Vid enstaka tillfällen uttalas något om vad detta kan tänkas betyda för lärarens arbete med barn i förskolan och skolan. Till exempel:

framhåller regeringen vikten av att de blivande lärarna i sin utbildning får kunskap om barnkonventionen och förbereds på att arbeta så att barnets rättigheter tillvaratas i skola och samhälle. (Skr 1999/2000:137 s 123)

Två texter (SOU 1997:116, Prop 1997/98:182) avviker från det ovan beskrivna genom att ytterligare utveckla vad kunskap om barns rättigheter kan innebära. Förutom att lärarna ska känna till konventionens existens och ha insikt i dess innehåll (dvs själva rättigheterna), så framhålls där vikten av att lärarna tar till sig andan och innebörden i konventionen. Detta innebär bland annat att lärarna ska ha förståelse för själva idén med en konvention om barns rättigheter, de ska tillägna sig ett synsätt, ett förhållningssätt och förmåga att ta barns perspektiv. Det som beskrivs i dessa två texter är alltså någon form av bredare barnrättskompetens.

Denna centrala rättighetsaspekt, lärares kunskaper om barns rättigheter, är sålunda ofta upprepad men föga utvecklad. Man kan också notera att de två texter som går ett steg längre, genom att föra in förhållningssätt och perspektivtagande som viktiga inslag i lärares kunskap om barns rättigheter, båda är ifrån undersökningsperiodens början. I senare års texter upprepas huvudsakligen att lärare måste känna till konventionen och dess innehåll.

Formering av värden

Att eleverna tillägnar sig en värdegrund där demokrati och mänskliga rättigheter är sammanvävda framträder som en viktig rättighetsaspekt beträffande utbildning. När skolans värdefostran diskuteras i barnrättspolitiska sammanhang har således det så ofta framlyfta demokratiuppdraget starka inslag av mänskliga rättigheter:

Det demokratiska samhällsuppdraget är ett av utbildningsväsendets viktigaste uppdrag. Som tidigare framhållits finns det en stark och naturlig men komplex koppling mellan demokrati och de mänskliga rättigheterna. (Skr 2001/02:83 s 108)

Regeringen gör emellertid bedömningen att de mänskliga rättigheterna utgör en central del av skolans demokratiuppdrag och skall ingå i det värdegrundsarbete som bedrivs i skolan. (Skr 2005/06:95 s 115)

Förskolan och skolan ges uppdraget att på en sådan värdegrund (demokrati plus mänskliga rättigheter) anordna en verksamhet där barn och elever utvecklar ett demokratiskt förhållningssätt och demokratisk kapacitet. Det innefattar att man erkänner och respekterar allas lika värde och allas rätt att inte bli diskriminerade eller kränkta, men också att man har kapacitet att agera aktivt för att upprätthålla mänskliga rättigheter och demokrati. För att detta ska vara möjligt måste utbildningen för barn och elever ge dem kunskap

om de mänskliga rättigheterna, förmåga att för egen del göra anspråk på och åtnjuta rättigheter, och för andras del respektera och skydda rättigheterna:

Ett av skolans viktigaste uppdrag är att förmedla och förankra de demokratiska värderingar vårt samhälle vilar på och att främja en god social utveckling bland unga. Varje ung människa har rätt att förvänta sig respekt och att bli tagen på allvar. Skolan ska försvara tanken på alla människors lika värde och rätt att bli respekterade och hörda. (Regeringskansliet 1997 s 35)

Syftet är inte bara att lära barn »mänskliga rättigheter» i form av innehållet i överenskommelser om mänskliga rättigheter; syftet är att »utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna». ... Barn kan inte lära sig respekt för rättigheter om inte de som ingår i skolans gemenskap utövar det som undervisningen handlar om. (UNICEF 2008 s 311)

Utbildningens skyldighet att motverka diskriminering är en viktig fråga, då värdeformering konstrueras som en rättighetsaspekt i utbildning. Tillkomsten 2006 av lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling (SFS 2006:67) framhålls i dokumenten som ett viktigt steg i att åtgärda luckor i skyddet av de mänskliga rättigheterna i utbildningssammanhang:

[M]ed den nya lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever kommer diskrimineringsgrunderna, tillsammans med kravet på en likabehandlingsplan, att förtydliga och skärpa skolans uppdrag och sambandet mellan de mänskliga rättigheterna och skolans värdegrund. (Skr 2005/06:95 s 117)

Verksamheterna ska aktivt verka för fundamentala demokratiska principer som alla människors lika värde oavsett ras, hudfärg, kön, etnisk tillhörighet, religion och annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. (Regeringskansliet 2007 s 16)

Formering av värden är i alla sammanhang framlyft som en av förskolans och skolans allra viktigaste uppgifter. Det som utgör en skillnad, när värdeformering diskuteras i samband med barns rättigheter i utbildning, är betoningen på den täta relationen mellan demokrati och mänskliga rättigheter, samt framlyftandet av diskrimineringsfrågor och allas rätt till respekt.

Men det mest intressanta är, som jag ser det, inte hur värdeformeringen fylls med innehåll utan att den faktiskt konstrueras som en rättighetsfråga. I den konstruktion som träder fram i dokumenten är det barnets rättighet att delta i en utbildning, som förmedlar och förankrar en värdegrund där demokrati och mänskliga rättigheter är sammanvävda, och som utvecklar barnets kapaciteter att agera utifrån en sådan värdegrund.

Mobbning

Mobbning tar form i de politiska dokumenten som en central rättighetsaspekt med motiveringen att mobbning kränker flera av barnets rättigheter. Barns

och elevers rätt att bli behandlade med respekt understryks, tillsammans med en ovillkorlig rätt till skydd mot övergrepp och våld:

Barnkonventionen genomsyras av att barn har rätt till skydd mot utnyttjande och övergrepp av olika slag. ... Barnet har således en ovillkorlig rätt till skydd mot övergrepp i skolan. Alla elever måste kunna känna sig trygga i skolan. (SOU 1997:116 s 300)

Alla har rätt att bli behandlade med respekt för sin person såväl i skolan som utanför. Medvetenheten om att elever inom skolan blir utsatta för kränkande behandling såsom mobbning har ökat bland skolans personal. (Skr 1999/2000:137 s 26)

Vidare anges att det i många fall finns inslag av diskriminering i mobbning, det vill säga att mobbningen kränker ett barns eller en elevs rätt att inte diskrimineras utifrån kön, religion eller annan trosuppfattning, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder (SFS 2008:567)³:

Skolverket har fått i uppdrag att vidta åtgärder och göra riktade insatser för att komma till rätta med eventuella missförhållanden i skolan när det gäller främlingsfientlighet, rasism och homofobi samt etniskt och sexuellt relaterad mobbning. (Skr 2001/02:166 s 32)

[Barnrätts]kommittén rekommenderade att Sverige, i arbetet med att förebygga och bekämpa mobbning, fokuserar särskilt på barn med funktionshinder och barn med utländsk bakgrund. (Regeringskansliet 2007 s 49)

Den skärpta lagstiftningen gällande diskriminering och kränkningar i utbildningssammanhang som införts träder i dokumenten fram som en nödvändig åtgärd för att åstadkomma ett tydligt regelverk för skolans förebyggande, motverkande och åtgärdande insatser mot mobbning. Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (SFS 2006:67) upphävdes då den arbetades in i den nya diskrimineringslagen (SFS 2008:567).

Att inget barn och ingen elev ska bli utsatt för mobbning konstrueras i dokumenten som en central aspekt av barnets rättigheter i utbildning. Allas rätt till respekt och skydd mot våld och övergrepp utgör viktiga motiv, men rätten till skydd mot diskriminering framträder nästan mer i argumentationen som omger mobbningsfrågan.

Rätt till utbildning

I de analyserade dokumenten konstrueras själva rätten till utbildning som en central rättighetsaspekt på utbildningsområdet. Tre grundvalar i denna rätt träder fram: (i) Alla barn har rätt att få utbildning. Grundläggande utbildning är obligatorisk och rätten till utbildning motsvaras därför av skolplikt. (ii) Utbildning ska vara kostnadsfri. Skolor får därför inte ta ut avgifter för undervisning eller för material. (iii) Alla barn ska ha lika tillgång till utbildning (t ex stadsbygd–landsbygd, minoriteter), och ingen får diskrimineras i tillträde till utbildning (t ex funktionshindrade):

Alla barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning i grundskolan, sameskolan, specialskolan eller särskolan. (Regeringskansliet 1997 s 31)

Rätten till utbildning skyddas av flera centrala dokument om mänskliga rättigheter. Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har envar rätt till undervisning, som skall vara kostnadsfri. (Skr 2005/06:95 s 181)

Ovanstående framskrivning av rätten till utbildning förekommer i många dokument, men väldigt lite utvecklad eller diskuterad. Det hela förefaller vara så självklart att det räcker med att i några få meningar slå fast barnets rätt till utbildning, den behöver inte ens motiveras, den är en given rättighet i Sverige.

Huruvida den givna rättighetsaspekten *rätt till utbildning* verkligen gäller alla barn i Sverige blir dock föremål för mer omfattande och utdragna överväganden i dokumenten. I början av den studerade tidsperioden har barn som befinner sig i Sverige men som inte är medborgare – barn som söker asyl, och barn som fått avslag på sin asylansökan och som håller sig undan avvisning (s k gömda barn) – inte rätt till utbildning. Sverige får på denna punkt upprepad kritik ifrån FN:s barnrättskommitté, med uppmaningen att revidera lagstiftningen (FN 1999, 2005, 2009). År 2002 ges asylsökande en sådan rätt, men för gömda barn dras frågan i långbänk genom att utredas flera gånger. I två utredningar (SOU 2007:34, SOU 2010:5) föreslås dock att även gömda barn ska omfattas av rätten till utbildning.

Rättighetsaspekten *rätt till utbildning* kan på ett sätt sägas vara omgiven av total konsensus, men på ett annat sägas ha en oklar innebörd. Rätten till utbildning är under omförhandling i Sverige, och det som förhandlingen gäller är rättighetens karaktär. Den syn på rätt till utbildning som fram till nyligen dominerat i dokumenten utgår från en syn på rätten till utbildning som varande en medborgerlig rättighet, vilken tillkommer barnet i egenskap av medborgare i staten Sverige. När rätten till utbildning nu i ökande utsträckning börjar uppfattas som en mänsklig rättighet, vilken tillkommer barnet i egenskap av människa, måste rättighetsaspekten rätt till utbildning omkonstrueras.

Kunskapsresultat

Att barn i (förskolan och) skolan har rätt till kunskaper och färdigheter konstrueras som en central aspekt av barnets rättigheter i utbildning. Rättighetsaspekten i fråga fokuserar alltså resultaten av skolans kunskapsuppdrag, såväl under pågående utbildning som efter att utbildningen avslutats:

Rätten till utbildning innehåller inte bara en rätt att få *delta* i undervisning utan också en rätt till kunskap och personlig utveckling. (SOU 1997:116 s 284; kursiv i original)

Fokus ligger på utveckling av kvalitetssystemen för att tillförsäkra alla rätt till kunskap och utbildning. (Regeringskansliet 2002 s 87).

Det framhålls ganska ofta i dokumenten att i arbetet med att utveckla barns och elevers kunskaper och färdigheter ska baskunskaper prioriteras:

Till grundskolans viktigaste uppgifter hör att lägga grunden för barnets utveckling genom att ge goda kunskaper i läsning, skrivning och räkning. (SOU 1997:116 s 292).

Därutöver har Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att stärka kommuners och skolors förutsättningar att nå målen och då särskilt fokusera på nationellt prioriterade områden såsom basfärdigheter, särskild språk-, läs- och skrivutveckling samt matematik. (Skr 2005/06:206 s 89)

Rättighetsaspekten *kunskapsresultat* kopplas i dokumenten i hög grad samman med måluppnående. Ett högt individuellt och generellt måluppnående indikerar då att den enskilda eleven och barn i Sverige får sin rätt till kunskap tillgodosedd. Det motsatta, en låg grad av måluppnående, pekar emot att barns rätt till kunskap inte blivit mött. Om graden av måluppnående varierar på ett orimligt sätt mellan skolor eller regioner, så är detta ytterligare ett problem, eftersom alla barn har rätt till lika tillgång till utbildning av god kvalitet. Olika insatser för att öka måluppnående individuellt och generellt, och för att minska variationer, framställs därför som viktiga led i skolans arbete för barnets rättigheter.

Att barn som har svårigheter i sitt lärande har rätt till stöd för att nå målen ingår i resonemangen omkring kunskapsresultat. Om alla barn ska ges lika möjligheter till de kunskapsresultat som är en rättighet, måste de som behöver det erbjudas resurser och hjälp för att nå dit:

En tredje aspekt av »utbildning på grundval av lika möjligheter» är att utbildningen måste göras tillgänglig också för barn med särskilda behov på ett sätt som tar hänsyn till deras behov. *Rätt till stöd* ingår således i barnets rättigheter. (SOU 1997:116 s 282; kursiv i original)

Åtgärder behövs för att alla barn skall uppnå målen för förskola, skola och fritidshem. Varje barn har rätt att få den hjälp som behövs för att nå målen. ... Barn i behov av särskilt stöd skall erbjudas resurser och åtgärdsprogram skall upprättas. (Skr 1999/2000:137 s 24)

Att det är barnets rättighet att utveckla kunskaper konstrueras således som en central aspekt av barnets rättigheter i utbildning. De frågor som konstruktionen reser har att göra med vilken kunskap som faller inom rättighetsfållan. Kombinationen av poängterandet av baskunskaper och måluppnående skulle kunna antyda en ganska låg ambitionsnivå för vilket kunskapsresultat som är en rättighet.

Även om man tonar ner betoningen på baskunskaper, är det oklart vilka mål som ska vara uppnådda för att barnets rätt till kunskap ska anses vara tillgodosedd; är det godkänt i kärnämnen som avses? Eller godkänt i alla ämnen? Eller är det inte ämnen som ska definiera kunskapen som man har rätt till,

utan ska kanske även kunskaper av typen demokratisk kapacitet och social förmåga räknas in?

Marginella rättighetsaspekter

De fyra rättighetsaspekter som har identifierats i dokumenten som mer sällan förekommande och mindre utförligt diskuterade har betecknats som *marginella aspekter*. Dessa ska avslutningsvis i redogörelsen för den politiska konstruktionen av barns rättigheter i utbildning beskrivas mycket kortfattat. Även om de marginella rättighetsaspekterna inte utvecklas eller problematiseras närmare i denna text, utgör de viktig information för helhetsbilden

En rättighetsaspekt rör funktionshindrades utbildningsrättigheter, med utgångspunkt i rätten att inte bli diskriminerad. Barn med funktionshinder fastslås ha samma rätt till utbildning av god kvalitet och samma möjligheter att nå utbildningsmålen som alla andra barn. Ambitionen ska vara att funktionshindrade barn ska inkluderas i den vanliga skolan så långt det är möjligt, de ska inte utestängas och segregeras. Mobbning anges drabba funktionshindrade i högre grad än andra barn, vilket förskolor och skolor måste uppmärksamma.

Att tillräckliga ekonomiska resurser är en rättighetsaspekt i utbildning framförs ibland. Nedskränkningarna i förskola och skola sägs då ha drabbat utbildningskvaliteten negativt. För förskolans del har detta främst handlat om större barngrupper och färre lärare. För skolans del har nedskränkningarna drabbat dem med störst behov av stöd, exempelvis elever som ej når målen, elever med utländsk bakgrund och elever med funktionshinder.

När det gäller rättighetsaspekten *minoritetsgruppers utbildningsrättigheter* är det framför allt rätten alla barn som tillhör en minoritetsgrupp eller en ursprungsbefolkning har att få undervisning i sitt modersmål, som lyfts fram i dokumenten som det centrala. Vikten av att via utbildningssystemet stärka Sveriges minoritetsspråk lyfts också fram. Att utbildning dessutom ska understödja rätten att ha en egen kultur och religion nämns någon gång.

Ett fåtal gånger lyfts barns kunskap om sina rättigheter fram som en rättighetsaspekt i utbildning, och då med en kraftig betoning på *Konventionen om barnets rättigheter*. Konventionen ska göras känd av barn, och deras kunskap om konventionen ska stärkas. Vid ett tillfälle anges att barn måste få djupare kunskaper om konventionen, inte bara enbart känna till dess existens som nu ofta är fallet. Nödvändigheten av att ta fram undervisningsmaterial påtalas.

ETT RÄTTIGHETSTEORETISKT PERSPEKTIV PÅ STUDIENS RESULTAT

I det följande ska ytterligare ett analytiskt steg tas i undersökningen av den politiska konstruktionen av barns rättigheter i utbildning i Sverige. Genom att tillföra den begreppsapparat som används generellt för att tala om mänskliga rättigheter, har de rättighetsaspekter i den politiska konstruktionen av barnrättsfrågor i utbildning, som identifierades i studiens primäranalys, kategoriserats på ett nytt sätt, såsom civila rättighetsfrågor, politiska rättighetsfrågor och sociala rättighetsfrågor.

Vissa rättighetsaspekter innehåller element från mer än en av dessa kategorier, och har då placerats i båda. Två av de identifierade rättighetsaspekterna, *lärares kunskap om barns rättigheter* och *barns kunskap om sina rättigheter* bedömdes inte kunna placeras i någon av de nybildade kategorierna.

Civila rättighetsfrågor

Mobbning

Rätt till utbildning

Funktionshindrades utbildningsrättigheter

Barns och elevers inflytande

Politiska rättighetsfrågor

Barns och elevers inflytande

Sociala rättighetsfrågor

Deltagande i förskolan

Rätt till utbildning

Formering av värden

Kunskapsresultat

Ekonomiska resurser

Funktionshindrades utbildningsrättigheter

Minoritetsgruppers utbildningsrättigheter

Civila rättighetsfrågor

De civila mänskliga rättigheterna utgörs huvudsakligen av rätten till liv (idag med den vidgade meningen rätt till personlig säkerhet), rätt till frihet (yttrande-, tanke-, religionsfrihet), rätt till lika värde och äganderätt. De rättighetsaspekter i den politiska konstruktionen av barns rättigheter i utbildning som kan hänföras till den civila rättighetssfären cirklar framför allt kring rätten till lika värde. Idag begreppsliiggörs detta ofta i termer av icke-diskriminering eller personers rätt att inte bli diskriminerade.

Rättighetsaspekten *mobbing* kombinerar dock två civila rättighetsmoment; personlig säkerhet och icke-diskriminering. Att bli utsatt för mentalt eller fysiskt våld i förskolan eller skolan kan från detta perspektiv ses som en kränkning av den civila rätten till liv, och om mobbningen dessutom har koppling till någon av diskrimineringsgrunderna kränks ytterligare en civil rättighet, nämligen rätten till lika värde. Som noterats tidigare finns en tendens att diskrimineringsdelen av mobbing lyfts fram mer i den politiska konstruktionen.

Aspekterna *rätt till utbildning* samt *funktionshindrades utbildningsrättigheter* är också kombinerade av två element, men där bara det ena tillhör de civila rättigheterna; icke-diskriminering. Tillgång till utbildning är i grunden en social rättighetsfråga, men när tillgången och kvaliteten på denna utbildning påverkas av barnets medborgarstatus eller funktionshinder aktualiseras ett civilt rättighetsmoment. Den civila rätten till lika värde (icke-diskriminering) innebär i utbildningssammanhang att alla barn, oavsett bakgrund, ska ha lika tillgång till en god utbildning. Om ett barn nekas tillträde till utbildning, eller om ett barn inte ges möjlighet att delta fullt ut i utbildningen (exem-

pelvis på grund av sitt funktionshinder) kränks barnets civila rätt till lika värde.

Man kan alltså konstatera att när rättighetsaspekterna i utbildning knyter an till civila rättigheter, är det framför allt till rätten till lika värde (i termer av icke-diskriminering), och i viss mån rätten till liv och säkerhet. Frihetliga element är i princip osynliga då barnets rättigheter i utbildning konstrueras i politiken. Det finns ett litet undantag genom att aspekten *barns och elevers inflytande* innehåller en strimma av den civila rätten till yttrandefrihet. Barns rätt att säga sin mening påpekas ibland i dokumenten, vilket ju kan tolkas som ett anspråk på yttrandefrihet för barnet. Det är dock inte rätten att yttra sin mening som poängteras, utan rätten att påverka, vilket förflyttar rättighetsanspråket mot politiska mänskliga rättigheter.

Politiska rättighetsfrågor

De politiska rättigheterna erkänner alla personers rätt att delta i den gemensamma viljebildningen och att påverka utövandet av makt. Anspråken på att barn har politiska rättigheter, och att dessa ska mötas i förskolans och skolans verksamhet, är höga i den politiska konstruktionen av barnets rättigheter i utbildning. De förs fram med kraft i rättighetsaspekten *barns och elevers inflytande*. Barnets politiska rättigheter tar där form i relation till demokrati som utbildningens värdegrund och utbildningsverksamhetens ansvar för att både vara en demokratisk miljö för barnet i nuet och att förbereda barn på att som vuxna delta i samhällets demokrati.

Förståelsen av barnets politiska rättigheter påverkas dock av det framtidsfokus som kan läsas mellan raderna. Inflytande i förskola och skola betraktas möjligen mer som övning – till för att barnet som vuxen ska kunna åtnjuta sina politiska rättigheter mer fullödigt, och att detta ska komma samhället till del i form av en demokratiskt kompetent medborgare – än för att barnet ska få utöva sina politiska rättigheter här och nu i förskolans och skolans demokrati.

Sociala rättighetsfrågor

De sociala mänskliga rättigheterna utgår från att alla har rätt till välfärd och ett tryggt och värdigt liv. Statens distribution av välfärd är därför avgörande i tillmötesgåendet av de sociala rättigheterna. Frågor om vilken utbildning som ska anordnas och bekostas av staten och göras tillgänglig för alla blir därmed sociala rättighetsfrågor på utbildningsområdet.

I Sverige har såväl grundläggande utbildning (grundskolan) som fortsatt utbildning (gymnasieskolan) länge självklart ansetts ingå i det utbildningspaket som alla kostnadsfritt ska erhålla. Rättighetsaspekten *rätt till utbildning* bekräftar denna sociala rättighet, men reser som tidigare diskuterats samtidigt frågor om huruvida rättigheten omfattar också barn som bor i Sverige utan att vara medborgare.

En annan pågående förändring, när det gäller synen på vilken utbildning som ingår i statens välfärdsdistribution för att möta den sociala rätten till utbildning, kommer till uttryck i rättighetsaspekten *deltagande i förskolan*. Trots att internationella konventioner om mänskliga rättigheter och barnets rättigheter inte definierar förskola som en del av rätten till utbildning, kon-

strueras förskolan i den svenska politiken som sådan. Sverige har således vidgat innebörden av den sociala rätten till utbildning att omfatta också yngre barns utbildning.

Utbildning är en rättighet då den anses vara nödvändig för att varje person ska kunna utvecklas och nå sin potential, och för att alla ska bli utrustade med vad de behöver för att kunna leva ett gott och fullödigt liv. Detta riktar ljuset mot utbildningens innehåll och vad barn får med sig från förskolan och skolan. Rättighetsaspekterna *formering av värden* och *kunskapsresultat* är således lika centrala sociala rättighetsfrågor som att man överhuvudtaget har tillgång till utbildning.

Om alla barn har tillgång till förskola och skola och går där, men inte tillägnar sig vår gemensamma värdegrund och heller inte utvecklar de kunskaper de behöver, kan man alltså hävda att barnets sociala rätt till utbildning har åsidosatts. Rättighetsaspekten *ekonomiska resurser* kan relateras till detta. Om utbildningens kvalitet sänks genom att resurserna stryps är det problematiskt ur ett rättighetsperspektiv, särskilt om redan missgynnade individuella barn eller grupper av barn drabbas (exempelvis genom att särskilda stödsatser minskar).

De två marginella rättighetsaspekterna *funktionshindrades utbildningsrättigheter* och *minoritetsgruppers utbildningsrättigheter* antyder att dessa två grupper kan göra särskilda anspråk på hur den sociala rätten till utbildning ska komma dem till del. Staten måste således tilldela resurser och organisera utbildningen så att de respektive gruppernas utbildningsrättigheter möts. Det kan också noteras att till skillnad från aspekten *funktionshindrades utbildningsrättigheter*, innehåller aspekten *minoritetsgruppers utbildningsrättigheter* sällan referenser till diskriminering och det civila rättighetsområdet. Minoritetsgruppers särskilda rättigheter handlar främst om tillgång till modersmålsundervisning, definierat som en social rättighetsfråga om resurser.

SAMMANFATTANDE OCH AVSLUTANDE KOMMENTAR

Den svenska politiska konstruktionen av barns rättigheter i utbildning för fram relativt många aspekter i utbildning som relaterade till rättigheter. Dessa rättighetsaspekter i utbildning har i många fall diskuterats i så stor omfattning att de tydligt framträder som betydelsefulla ur ett barnrättsperspektiv.

Detta kan jämföras med resultaten av samma studie av den nya zeeländska politiska konstruktionen, där färre aspekter i utbildning knyts till rättighetsfären, och där barnrättsfrågor i utbildning inte har samma utrymme i texter och överväganden (Quennerstedt 2009b). En slutsats som kan dras utifrån studien är således att i Sverige är ett barnrättsperspektiv på utbildning närvarande i politiken som ett erkänt och legitimt perspektiv, vilket utgör en resonansbotten för ett antal frågor som rör utbildning.

Flera av de aspekter av utbildning som har identifierats i den här studien, som ingående i den politiska konstruktionen av barns rättigheter i utbildning, är i behov av fördjupad analys. Exempelvis behöver innebörden av »kunskap som rättighet» övervägas ytterligare. Denna aspekt av barns rättigheter i utbildning reser fler frågor än vad den besvarar, samtidigt som ju kunskapsut-

veckling är en kärnfråga i all utbildningsverksamhet och därför rimligen bör betraktas som helt centralt i överväganden om rättigheter i utbildning. Det framstår också som värt att ägna mer uppmärksamhet åt det faktum att lärares kunskap framträder som så betydelsefull medan barns egna kunskaper knappast alls diskuteras.

Genom att placera den politiska konstruktionen av barns rättigheter i utbildning i en mer generell teoretisering av mänskliga rättigheter, och applicera de begrepp som där används, var ambitionen i artikeln att söka kvalificera analysen ytterligare. Den omkonstruktion av studiens resultat som gjorts i detta andra analyssteg, bidrar i sig till en vidgad förståelse av studiens objekt. Vissa särskilt intressanta insikter gällande barns civila och politiska rättigheter kan dock framhållas. De civila rättighetsaspekter som identifierades i den politiska konstruktionen handlar framför allt om rätt till lika värde och rätt till liv och säkerhet. De frihetliga rättigheterna är i princip frånvarande element, det vill säga vad barns rätt till yttrandefrihet, åsiktsfrihet och religionsfrihet kan tänkas innebära i utbildningssammanhang är inte något som diskuteras i de politiska texterna.

När det gäller politiska rättigheter, aktualiseras frågor om barnets status som medborgare här och nu, med rätt att delta i viljebildning och maktutövning. När elevinflytande framför allt konstrueras som ett instrument för framtida syften, snarare än som ett sätt att möta barnets politiska rättigheter i förskola och skola, förflyttas också barnets medborgarstatus till denna framtid. Erkännande av civila och politiska rättigheter för barn har i forskningen pekats ut som det som är svårast att acceptera för vuxenvärlden (se t ex Smith 2007b), och att sådana undertoner också kan finnas i den svenska politiska konstruktionen av barnets rättigheter i utbildning är en insikt som den rättighetsteoretiska perspektiveringen möjliggjort.

ABSTRACT

Quennerstedt, Ann: The political construction of the child's right in education. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, Vol. 15, No. 2/3, pp. 119–141.

This article presents a study of how children's rights in education are constructed in Swedish policy. The study's starting point is that universal claims for children's rights expressed in international human rights legislation have to undergo a national process of contextualisation, in which transnational agreements are interpreted and incorporated into a specific national context. This study focuses on policy as a participant in this process. The purpose is to examine how education is understood in policy as a matter of rights and which aspects of education are perceived in policy as particularly important from a children's rights perspective. The study involved a text analysis of national political documents spanning the years 1997–2009. The analysis identifies a number of educational aspects that are constructed as central children's rights issues. In a second analytical step these issues are considered from a rights theoretical perspective, which underpins the study.

Keywords: children's rights, human rights, convention on rights of the child, policy analysis

NOTER

1. Detta är också den kategorisering som FN använder, förutom att de benämner sociala rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
2. För en kritisk diskussion se van Bueren (1998).
3. De analyserade dokumenten är:
 - Prop 1997/98:182. *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*. Socialdepartementet.
 - Regeringskansliet 1997: *Sveriges andra rapport till FN:s barnrättskommitté*. Socialdepartementet.
 - Regeringskansliet 2002: *Sveriges tredje rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter. Om åtgärder och framsteg för att förverkliga konventionen om barnets rättigheter*. Socialdepartementet.
 - Regeringskansliet 2007: *Sveriges fjärde periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2002–2007*. Socialdepartementet.
 - SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. Barnkommitténs betänkande*.
 - Skr 1999/2000:137. *Barn här och nu. Redogörelse för barnpolitiken i Sverige med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter*. Socialdepartementet.
 - Skr 2001/02:83. *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna*. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
 - Skr 2001/02:166. *Barnpolitiken – arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*. Socialdepartementet.
 - Skr 2003/04:47. *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*. Socialdepartementet.
 - Skr 2005/06:95. *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
 - Skr 2005/06:206. *Ett Sverige för barn – redogörelse för regeringens barnpolitik*. Socialdepartementet.
 - Skr 2007/08:111 *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter*. Socialdepartementet.
 - UNICEF 2008: *Handbok om barnkonventionen*. UNICEF Sverige.
4. *Ålder och könsöverskridande identitet* lades den 1 januari 2009 till de tidigare diskrimineringsgrunderna i Diskrimineringslagen (SFS 2008:567). Ändringen ledde inte till någon justering i lagens avsnitt om utbildning, vilka endast anger ovanstående diskrimineringsgrunder.

LITTERATUR

- Alderson, P. 1999: Human rights and democracy in schools do they mean more than ›picking up litter and not killing whales‹? *International Journal of Children's Rights*, 7(2), 185–205.
- Benhabib, S. 2004: *The rights of others. Aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennet, J. & Hart, S.N. 2001: Respectful learning communities: Laying the foundations of human rights, democracy and peace in the New Millennium. I S. Hart m fl (red): *Children's rights in education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Breen, C. 2006: From paternalism to (partial) autonomy. *New Zealand Journal of History*, 40(1), 91–101.
- Bobbio, N. 1990: *The age of rights*. Cambridge: Polity Press.
- Englund, T. & Quennerstedt, A. 2008: Linking curriculum theory and linguistics: the performative use of ›equivalence‹ as and educational policy concept. *Journal of Curriculum Studies*, 40(6), 713–724.

- Englund, T., Quennerstedt, A. & Wahlström, N. 2009: Education as a human and citizenship right – Parents' rights, children's rights, or... ? The necessity of historical contextualization. *Journal of Human Rights*, 8(2), 133–138.
- Europarådet (1950). *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*. Med tilläggsprotokoll, ändringar fram till juni 2010 införda. http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1009F7DB-87E3-4056-8E17-8A8A41768BA7/0/SWE_CONV.pdf hämtad 2010-10-17
- FN (1948). *Universal declaration on human rights* (sv: *Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna*). General Assembly resolution 217 A (III), 10 Dec. 1948. U.N. Doc. A/RES/3/217/A.
- FN (1989). *Convention on the Rights of the Child* (sv: *Konventionen om barnets rättigheter*). General Assembly resolution 44/25, 20 Nov. 1989. U.N. Doc. A/RES/44/25.
- FN 1999: *Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention. Concluding observations: Sweden*. Committee on the Rights of the Child, Dist. General, UN document CRC/C/15/Add. 101). 10 May 1999.
- FN 2005: *Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention. Concluding observations: Sweden*. Committee on the Rights of the Child, Dist. General, UN document CRC/C/15/Add. 248. 30 March 2005.
- FN 2009: *Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention. Concluding observations: Sweden*. Committee on the Rights of the Child, Advanced unedited version, UN document CRC/C/SWE/CO/4.
- Grover, S. 2002: Why aren't these youngsters at school? Meeting Canada's Charter obligations to disadvantaged adolescents, *International Journal of Children's Rights*, 19(1), 1–37.
- Grover, S. 2007: Children's right to be educated for tolerance: minority rights and inclusion. *Education and Law*, 18(2/3), 149–160.
- Hart, S. & Pavlovic, Z. 1991: Children's rights in education. A historical perspective. *School Psychology Review*, 20(3), 345–358.
- Hägglund, S. 2007: FN:s konvention om barnets rättigheter. *Kapet*, 3(1), 21–34.
- Lansdown, G. 2001: Progress in implementing the rights in the convention. Factors helping and hindering the process. I S. Hart m fl (red): *Children's rights in education*. London: Jessica Kingsley.
- Marshall T.H. 1964: *Citizenship and social class*. Chicago: University Press.
- Prop 1997/98:182. *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*. Socialdepartementet.
- Quennerstedt, A. 2009a: Balancing the rights of the child and the rights of parents in the Convention on the Rights of the Child. *Journal of Human Rights*, 8(2), 162–176.
- Quennerstedt, A. 2009b: Children's rights in education – transforming universal claims into New Zealand policy. *New Zealand Journal of Educational Studies* 44(2), 63–78.
- Quennerstedt, A. 2010: Children, but not really humans? Critical reflections on the hampering effect of the »3 p's». *International Journal of Children's Rights*. (accepterad)
- Regeringskansliet 1997: *Sveriges andra rapport till FN:s barnrättskommitté*. Socialdepartementet.
- Regeringskansliet 2002: *Sveriges tredje rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter. Om åtgärder och framsteg för att förverkliga konventionen om barnets rättigheter*. Socialdepartementet.
- Regeringskansliet 2007: *Sveriges fjärde periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2002–2007*. Socialdepartementet.

- Reid, M. 2006: *From innocents to agents. Children and children's rights in New Zealand*. Auckland: Maxim Institute.
- SFS 2006:67. *Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*. Stockholm.
- SFS 2008:567. *Diskrimineringslag*. Stockholm.
- Skr 1999/2000:137. *Barn här och nu. Redogörelse för barnpolitiken i Sverige med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Skr 2001/02:83. *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Skr 2001/02:166. *Barnpolitiken – arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Skr 2003/04:47. *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Skr 2005/06:95. *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Skr 2005/06:206. *Ett Sverige för barn – redogörelse för regeringens barnpolitik*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Skr 2007/08:111 *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Smith, A.B. 2007a: Children's rights and early childhood education. Links to theory and advocacy. *Australian Journal of Early Childhood*, 32(3), 1–8.
- Smith, A.B. 2007b: Children and young people's participation rights in education. *International Journal of Children's Rights*, 15(1), 147–164.
- SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. Barnkommitténs betänkande*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2007:34. *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2010:5. *Skolgång för alla barn*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- UNICEF 2008: Handbok om Barnkonventionen. Stockholm: UNICEF Sverige.
- Van Bueren, G. 1998: *The international law on rights of the child*. Dordrecht: Nijhoff.