

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022



LAPSIASIAVALTUUTETTU
BARNOMBUDSMANNEN

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

B 3/2022 rd



LAPSIASIAVALTUUTETTU
BARNOMBUDSMANNEN



Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

Barnombudsmannens byrås publikationer 2022:2

ISBN (pdf): 978-952-259-987-2

ISBN (inb.): 978-952-259-983-4

ISSN (pdf): 1798-4009

ISSN (inb.): 1798-3991

B 3/2022 rd

Grafisk design: Hansaprint Oy / Suunnittelutoimisto Tammikuu Oy

Foton: Barnombudsmannens byrå

Tryck: Hansaprint Oy, Turenki 2022



SAMMANDRAG

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

Barnombudsmannens uppgift är att trygga att barnets rättigheter och ställning beaktas i lagstiftningen och det samhälleliga beslutsfattandet. En gång vart fjärde år överlämnar barnombudsmannen en berättelse över sitt förvaltningsområde till riksdagen. Berättelsen till riksdagen publicerades första gången 2018.

Syftet med den här berättelsen till riksdagen är att ge riksdagen en översikt över barnens ställning och hur deras rättigheter förverkligats i Finland 2018–2021. Avsikten med berättelsen är att ge riksdagen stöd för beaktandet av barnets rättigheter i beslutsfattandet så att den ska kunna främja god och barnrättsbaserad barn-, ungdoms- och familjepolitik.

Berättelsen till riksdagen innehåller sex kapitel där det första beskriver barnpolitiken 2018–2021 och de fenomen och samhällspolitiska reformer som påverkat den. I det andra kapitlet ges en översikt över den finländska utbildningspolitiken, reformerna, faktagrunden och resurserna. I det tredje kapitlet går man in på specialfrågor som framkommit under den granskade perioden och i det fjärde kapitlet ges det en översikt över hur den nationella lagstiftningen utvecklats ur barnrättskonventionens perspektiv. I kapitel fem berättar barnombudsmannen om träffar med barn och ungdomar och samtidigt förmedlas information som de gett. Berättelsen

avslutas med en epilog med bakgrundsinformation till och en bedömning av den nationella barnstrategin, som upprättades under den granskade perioden.

Av berättelsen till riksdagen framgår det att det är fenomen av typ coronapandemin, klimatförändringarna och den sjunkande nativiteten som varit utmaningarna under den granskade perioden. I samhället har ett stort antal omfattande reformer genomförts och andra genomförs som bäst, där barnets rättigheter har beaktats i varierande utsträckning. Beaktandet av barnets bästa har framskridit med små steg och kräver ständiga påminnelser. Samtidigt vill barnen och ungdomarna själva delta och påverka inte bara på sitt eget liv utan också på beslutsfattandet i samhället.

Berättelsen innehåller tre förslag. För det första anser barnombudsmannen att det faktum att barnets bästa ska komma först i framtiden bör införas i de grundläggande rättigheterna i grundlagen (731/1999). För det andra konstaterar barnombudsmannen att en totalreform av barnskyddslagen bör inledas i Finland. För det tredje föreslår barnombudsmannen att resurserna för Finlands utbildningspolitik i fortsättningen bör tryggas över regeringsperioderna genom att man förbinder sig till en finansiering som ligger på nivå med övriga nordiska länderna och som är klart definierad.

Sakord: barnets bästa, barnets rättigheter, barnombudsmannen, barnpolitik, grundläggande rättigheter, riksdagen, utbildningspolitik

TIIVISTELMÄ

Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on varmistaa, että lapsen oikeudet ja asema otetaan huomioon lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Kerran neljässä vuodessa lapsiasiavaltuutettu luovuttaa eduskunnalle kertomuksen hallinnonalaltaan. Ensimmäisen kerran eduskuntakertomus julkaistiin vuonna 2018.

Käsillä olevan eduskuntakertomuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle katsaus lasten asemasta ja heidän oikeuksiensa toteutumisesta Suomessa vuosina 2018–2021. Kertomuksen tavoitteena on tukea eduskuntaa huomioimaan lapsen oikeudet päätöksenteossaan, jotta se voisi edistää hyvää ja lapsioikeusperustaista lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikkaa.

Eduskuntakertomus sisältää kuusi lukua, joista ensimmäisessä kuvataan vuosien 2018–2021 lapsipolitiikkaa sekä siihen vaikuttaneita ilmiöitä ja yhteiskuntapoliittisia uudistuksia. Toisessa luvussa tarkastellaan suomalaista koulutuspolitiikkaa, sen uudistuksia, tietopohjaa ja resursseja. Kolmannessa luvussa pureudutaan tarkastelujaksolla ilmenneisiin erityiskysymyksiin, ja neljännessä luvussa luodaan katsaus lapsia koskevan kansallisen lainsäädännön kehitykseen lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Viidennessä luvussa kerrotaan

lasten ja nuorten kohtaamisista ja välitetään heiltä saatua tietoa. Kertomus päättyy epilogiin, jossa taustoitetaan ja arvioidaan tarkastelujaksolla laadittua kansallista lapsistrategiaa.

Eduskuntakertomus osoittaa, että tarkastelujaksolla lapsen oikeuksia ovat haastaneet koronapandemian, ilmastonmuutoksen ja syntyvyyden laskun kaltaiset ilmiöt. Yhteiskunnassa on toteutettu ja toteutumassa lukuisia laajoja uudistuksia, joiden yhteydessä lapsen oikeudet on huomioitu vaihtelevasti. Lapsen edun huomioon ottaminen on edennyt pienin askelin ja vaatii jatkuvaa muistuttamista. Samalla lapset ja nuoret itse haluavat osallistua ja vaikuttaa paitsi omaan elämäänsä myös yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Kertomus sisältää kolme ehdotusta. Ensinnä lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsen edun ensisijaisuus tulee tulevaisuudessa sisällyttää perustuslain (731/1999) perusoikeussäännöksiin. Toiseksi lapsiasiavaltuutettu toteaa, että Suomessa tulee käynnistää lastensuojelulain kokonaisuudistus. Kolmanneksi lapsiasiavaltuutettu esittää, että Suomen koulutuspolitiikan resurssit tulee jatkossa turvata yli hallituskausien sitoutumalla muiden Pohjoismaiden rahoitusta vastaavaan ja selkeästi määriteltyyn rahoitustasoon.

ČOAHKKÁIGEASSU

Mánáidáittardeaddji muitalus riikkabeivviide 2022

Mánáidáittardeaddji doaibma lea sihkkarastit, ahte máná rievttit ja sajádat válde vuhtii lánkaásaheamis ja servodatlaš mearrádusdahkanamis. Oktii njealji jagis mánáidáittardeaddji luobaha riikkabeivviide muitalusas iežas hálddahuorggistis. Vuosttas gearde riikkabeaimuitalus almmustahttui jagi 2018.

Dán riikkabeaimuitalusa mihttomearrin lea addit riikkabeivviide geahčastaga mánáid sajádagas ja sin rivttiid ollašuvvamis Suomas jagiin 2018-2021. Muitalusa mihttomearrin lea doarjut riikkabeivviid válde vuhtii mánáid vuoigatvuođaid sin mearrádusdahkanamis, vai dat sáhtašii ovddidit buori ja mánávuođđosaš máná-, nuoraid- ja bearašpolitihka.

Riikkabeaimuitalus sisttisoallá guhtha logu, main vuosttažis govvejit jagiid 2018-2021 mánápolitihka sihke dasa váikkuhan fenomenaid ja servodatpolitihkalaš ođastusaid. Nuppi logus guorahallat suomelaš skuvlenpolitihka, dan ođastusaid, diehtovuodu ja resurssaid. Goalmát logus vuodjut guorahallanáigodagas ovdan boahtán sierragažaldagaide, ja njealját logus ovdanbuktit geahčastaga mánáid guoskevaš našuvnnaš lánkaásaheami ovdáneami mánáid rivttiid soahpamuša geahčanguovllus. Vidát logus muitalat mánáid ja nuoraid deaivvademiin ja gaskkustit sis ožžojuvvon dieđu.

Muitalus nohká epiloggii, mas ovdanbuktit duogáža ja árvoštallat guorahallanáigodagas gárvvistuvvon našuvnnaš mánástrategiija.

Riikkabeaimuitalus čájeha, ahte guorahallanáigodagas máná rivttiid leat hástalan koronapandemiija, dálkkádatrivvdama ja riegádeami njiedjama lágan fenomenat. Servodagas leat ollašuttán ja ollašuvvamin eatnatlohkosaš viiddis ođastusaid, maid oktavuodas máná rievttit leat váldejuvvon vuhtii molsašuddi lánkai. Máná ovddu vuhtiváldin lea ovdánan smávva lánkkuiguin ja gáibida jeavddalaš muittuheami. Seammás mánát ja nuorat ieža háliidit oassálastit ja váikkuhit ii dušše iežas eallimii muhto maiddái servodatlaš mearrádusdahkanami.

Muitalus sisttisoallá golbma evttohusa. Vuosttažettiin mánáidáittardeaddji oaidná, ahte máná ovddu prioriseren galgá bohttevuodas biddjot sisa vuodđolága (731/1999) vuodđovuoigatvuodanjuolggadusaide. Nubbin mánáidáittardeaddji gávnnaha, ahte Suomas galgá álggahit mánáidsuodjalanlága oppalašodastusa. Goalmádin mánáidáittardeaddji evttoha, ahte Suoma skuvlenpolitihka resurssaid galgá bohttevuodas dorvvastit ráđdehusbajiid badjel nu, ahte čatnasit earáid Davviriikkaid ruhtadeami dávistan ja čielgasit meroštallojuvvon ruhtadandássái.

ČUÁKÁNKIÄSU

Pärniäššiváldálie muštálus ovdáskoodán 2022

Pärniäššiváldálie pargon lii visásmittiđ, ete pärni vuoigádvuođah já sajattâh váldojeh vuotân lahâasâtmist já ohtsâškodálie meerridmist. Ohtii neelji ivveest pärniäššiváldálâš addel ovdáskoodán muštálus haldáttâhsyergistis. Vuossâmuu keerdi ovdásdeijeemuštálus almostui ive 2018.

Taan ovdáskoddemuštálus ulmen lii adeliđ ovdáskoodán kejástuv paarnij sajattuvvâst já sii vuoigádvuođái olášuumist Suomâst iivij 2018–2021. Muštálus ulmen lii tuárjuđ ovdáskode váldiđ vuotân pärni vuoigádvuođáid meerridmist, ete tot puávtáččij ovdediđ šiev já pärnivuoigádvuođáid vuáđuduvvee pärni-, nuorâi- já perâpolitiik.

Ovdáskoddemuštálusâst láá kuttâ lovo, main vuossâmuust kuvvip iivij 2018–2021 pärnipolitiik sehe toos vaigutteijeid almonijđ já ohtsâškoddepooliitlijđ uđâsmitmijđ. Nube lovvoost suogârdállâp syemmilâš škovlimpolitiik, ton uđâsmitmijđ, tiätuvuáđu já resursijđ. Kuálmád lovvoost vuáijup tarkkumpaajeest šoddâm eromâškoččâmâšâid, já niäljád lovvoost keččâp paarnijđ kyeskee aalmuglâš lahâasâtem ovdánmân paarnij vuoigádvuođái sopâmuš uáinust. Viidâd lovvoost mainâstep paarnij já nuorâi kuáhtámijđ já sirdep sist finnejum tiáđu.

Muštálus nohá epilogin, mast tuávudep já árvuštállâp tarkkumpaajeest rahtum aalmuglâš pärnistrategia.

Ovdáskoddemuštálus čáittá, ete tarkkumpaajeest pärni vuoigádvuođáid lii hástám koronapandemia, šonjâdâhnuvástume já šoddâm kiäppánem lágáneh almoneh. Ohtsâškoddeest láá olášuttâm já olášutmin maangáid vijđes uđâsmitmijđ, moi ohtávuodâst pärni vuoigádvuođah láá valdum vuotân maht kuás-uv. Pärni hiáđu vuotân váldim lii ovdánâm kuuloolđ já váátá muštottem ubâ ääigi. Siämmást pärnih já nuorah jieijah halideh uásálistiđ já vaiguttiđ jieijâs elimân já meiddei ohtsâškodálie meerridmân.

Muštálusâst láá kulmâ iävtuttâs. Vuossâmuštáá pärniäššiváldálâš uáiná, ete pärni hiáđu vuosâsajasâšvuodâ kalga puátteevuođâst siskálmittiđ vuáđudemlaavâ (731/1999) vuáđuvuoigádvuotâravvuid. Nubben pärniäššiváldálâš pááhud, ete Suomâst kalga algáttiđ pärnisuojâlelaavâ olesuđâsmittem. Kuálmádin pärniäššiváldálâš iävtut, ete Suomâ škovlimpolitiik resursijđ kalga puátteevuođâst turviđ haldáttâspoojij paijeel čonâdâtmáin eres Taveenâmiij ruttâdmân västideijee já čielgâsávt miäruštállum ruttâdemtáásán.

Õ'HTTEKEÄSSMÕŠ

Päärnažä'sšvä'lddsee'kk maainâs ee'ttiik-kâdda 2022

Päärnažä'sšvä'lddsee'kk tuâjjan lij praavâd, što päärna vuõiggâdvuõdid da täävtõõzzid vä'ldde lokku lää'jjiõttummšest da õhttsaž-kääddlast tu'mmstõktuâjast. Õ'htešt neelljast ee'jjest päärnažä'sšvä'lddsee'kk räajj ee'ttiik-kâdda mainnâz vaaldâšmsue'rjstes. Vuõssmõs vuâra ee'ttiik-kâddmaainâs čõõdte ee'kken 2018.

Ķiõdâst âarraai ee'ttiik-kâddmainnâz õõlgtõssân lij u'vdded ee'ttiik-kâdda Ķiõldõk päärnai sââ-jest da sij vuõiggâdvuõdi teâuddjumšest Lää'ddjânnmest ee'jjin 2018-2021. Mainnâz täävtõssân lij staañad ee'ttiik-kâdd huõmsted päärnai vuõiggâdvuõdid tu'mmstõktuâjstes, što tõt vuâitci ou'deed pue'r da päärnažvuõigâsvuâddlâž päärnaž-, nuõri- da piârrpolitiikk.

Ee'ttiik-kâddmaainâs sii'skad kutt loogg, koin vuõssmõõzzâst čuõvte ee'jji 2018-2021 päärnažpolitiikk de tõõzz vaikktee'jid eettmõõžžid da õhttsažkâdd- poliittlaid oodummsid. Nuu'bbest looggâst ta'rkstâ'lle lää'ddjânnam škooultempolitiikk, tõn oodummsid, teâttvuâdd da resuursid. Kuälmad looggâst činlmâ'tte ta'rkstõõllâmpooddâst oçntõõvvâm jeärbuž-kõõčcmõõžžid, da neelljad looggâst rä'je Ķiõldõk päärnaid kuõskki meersaž lää'jjiõtteem ou'dummša päärna vuõiggâdvuõdi suâppmõõžž vuei'nnemkuu'lmet. Viidad looggâst mainste päärnai da nuõri teivvmõõžžin da vää'lte see'st

vuâžžum teâd. Maainâs poott epiloogla, ko'st tuâggâ'tte da arvvlâ'dde ta'rkstõõllâmpooddâst rajjum meersaž päärnažstrategia.

Ee'ttiik-kâddmaainâs čuâ'jat, što ta'rkstõõllâmpooddâst päärna vuõiggâdvuõdid liâ vä'žžlâsttam koronapandemia, äimm-muttâz da šõddeemvuõd lue'sttemnallšem eettmõõžž. Õhttsažkâ'ddest lij teâuddjam da liâ teâuddjõõvmen määng vaiddâz oodummuž, kooi õhttvuõdâst päärna vuõiggâdvuõd liâ valddum lokku vaajtõõll'ânji. Päärna pue'rrvuõd vuâmmša vâlddmõš lij ouddnam uu'cces laau'kin da õõlgat juâtkkjeei mošt'tummuš. Seamma ääi'j päärna da nuõr jiiij haa'lee vuäs-sõõttâd da vaikkted grâam-a jii'jes jie'lma še õhttsažkâddlõ'žže tu'mmstõktuõjju.

Maainâs sii'skad kolmm e'ttkõõzz. Vue'sšen päärnažä'sšvä'lddsee'kk keäčč, što päärna pue'rrvuõd vuõss-sâjjsažvuõtt âlgg puõ'ttiäi'jest sii'skeed vuâddlää'jj (731/1999) vuâddvuõiggâdvuõttšio'tlmid. Nu'bben päärnažä'sšvä'lddsee'kk tuâtt, što Lää'ddjânnmest âlgg jâ'tt'tâ'tted päärnaisuõjjeemlää'jj ceâlaioodummuš. Kuälmeen päärnažä'sšvä'lddsee'kk e'tkkad, što Lää'ddjânnam škooultempolitiikk resuurs â'lgge juâtkast staañad pâ'jjel halltõspõõ'ji čõõnõõdee'l jee'res Tâ'vvjânnmi teâggtõõzz va'sttee'jid da čio'lgg-sânji meâ'rtõllum teâggtentâssa.

SUMMARY

Report to Parliament by the Ombudsman for Children 2022

The Ombudsman for Children is responsible for making sure that children's rights and status are taken into consideration in legislation and decision-making. Every four years, the Ombudsman for Children presents the Finnish Parliament with a report concerning matters related to the Ombudsman's area of responsibility. The Report to Parliament by the Ombudsman for Children was published for the first time in 2018.

The purpose of the current Report to Parliament is to provide the Parliament with an overview on the position of children and realisation of their rights in Finland in 2018 – 2021. The aim of the Report is to support the Parliament in taking the rights of the child into consideration in decision-making to promote good child, youth and family policy based on the rights of the child.

The Report to Parliament contains six chapters, the first of which describes child policy in Finland in the years 2018 – 2021, as well as phenomena and social policy reforms that have affected national child policy. The second chapter examines Finnish education policy and its reforms, basis of knowledge and resources. The third chapter focuses on special issues related to children's rights that emerged during the period of observation, and the fourth chapter takes a look at progress of national legislation from the perspective of the UN Convention on the Rights of the Child. The fifth chapter describes meetings with children and young people, and conveys information

received from them. The Report concludes with an epilogue that evaluates and provides background for the national child strategy prepared during the period of observation.

The Report to Parliament shows that the rights of children were challenged during the period of observation by phenomena such as the COVID-19 pandemic, climate change and declining birth rates. Numerous extensive reforms have been and will be carried out in our society, and the rights of children have been taken into consideration to a varying degree when preparing and implementing those reforms. Acknowledging of children's rights has progressed in small steps and requires constant reminders. At the same time, children and young people want to participate and make an impact on not only their own lives but also decisions made in society as a whole.

The Report contains three proposals. Firstly, the Ombudsman for Children finds that the best interests of the child being a primary consideration must be included under basic rights in the Constitution of Finland (731/1999). Secondly, the Ombudsman for Children finds that a full reform of the Child Welfare Act is needed in Finland. Thirdly, the Ombudsman for Children finds that the basis of knowledge and resources of Finland's education policy must be ensured across government terms by committing to a clearly defined level of funding that corresponds to the funding of other Nordic countries.

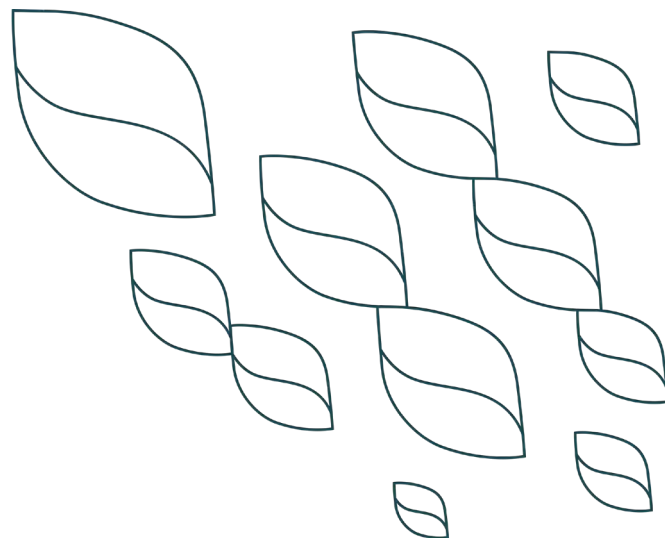


Innehåll

SAMMANDRAG	3
TIIVISTELMÄ / Sammandrag på finska	4
ČOAHKKÁIGEASSU / Sammandrag på nordsamiska	5
ČUÁKÁNKIÄSU / Sammandrag på enaresamiska	6
Õ'HTTEĶEÄSSMÕŠ / Sammandrag på skoltsamiska	7
SUMMARY / Sammandrag på engelska	8
FÖRORD	13
Barnpolitik och samhälle 2017–2021	19
Heikki Hiilamo	
Barnpolitiken i det hundraåriga Finland	19
Från fest till vardag: vård utom hemmet	21
Social- och hälsovårdsreformen	24
Barnpolitiken vid reformen av den sociala tryggheten	25
Reformen av familjeledigheterna	26
Nativitetsdiskussion	27
Politiska förutsättningar för barnpolitiken	34
Barnen under coronapandemin	35
Klimatångest	37
Sammanfattning	39
Källor	40
Reformer och resurser inom utbildningspolitiken 2017–2021	45
Hanna Virtanen & Hannu Karhunen	
Centrala utbildningsreformer	46
Utbildningsresursernas utveckling och jämlikhet	55
Slutsatser	61
Källor	63
Specialfrågor kring barnets rättigheter 2017–2021	69
Elina Pekkarinen	
Covid-19-pandemin och barnets rättigheter	69
Omsorgen om barnets hälsa	75
Brott och våld riktat mot barn och unga	78
Barnen i Al-Hol	81
Källor	84

Utveckling av den nationella lagstiftningen 2018-2021, aspekter på genomförandet ur FN:s konvention om barnets rättigheters perspektiv	89
Merike Helander	
Utgångsläget för uppföljningsperioden 2018–2021	89
Allmänna genomförandeåtgärder	91
Översikt över lagstiftningsläget under uppföljningsperioden	95
Utbildning, fritid och kultur (artiklarna 28–31)	104
Hälsovård och socialskydd (artiklarna 24, 33)	109
Våld mot barn (artiklarna 19, 34, 36, 37 (a), 38, 39)	111
Särskilda frågor (artiklarna 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37 (b)–(d) och 38–40)	116
Barnets rättsskyddssituation	119
Källor	122
Vad har barnen och de unga berättat för oss?	131
Elina Pekkarinen, Anton Schalin & Merike Helander	
Ombudsmannen har en juridisk skyldighet hålla kontakt med barnen – vi har alla i uppgift att beakta barnens åsikter	131
Unga rådgivare-modellen	133
Unga rådgivare producerar information	134
Barnbarometern och särskilda utredningar	136
Slutligen	139
Källor	140
EPILOG – Mot en framtid uppstakad av nationella barnstrategin	141
Elina Pekkarinen	
FN:s kommitté för barnets rättigheters slutsatser riktgivande för den nationella barnstrategin	141
Nationella aktörer som initiativtagare till barnstrategin	143
Barnets tid: Mot en nationell barnstrategi 2040	145
Nationella barnstrategin som parlamentariska kommitténs ansträngning	149
Genomförande av den nationella barnstrategin och strategins framtid	153
Källor	156





FÖRORD

F: Vad behöver ett barn för att ha det bra?

S: Hmmm. Det var svårt. Åtminstone ett hem, mat, föräldrar

(6-åring, Barnbarometern 2020)

Mat, lek och familj. De här tre grundläggande frågorna lyftes fram som de viktigaste faktorerna för ett bra liv för barnet när vi ställde frågan till sexåringarna våren 2020. Coronaviruset hade precis nått Finland och en stor del av förskolebarnen studerade på distans. Undantagstiden märktes däremot ännu inte i barnens svar annat än i sporadiska hänvisningar till ”den här tiden” när man inte kunde träffa kompisar eller far- och morföräldrar. I barnbarometern verkade livet vara positivt och muntert eftersom vardagen för många innehöll läckerheter, leksaker, familjemedlemmar och kompisar. Skuggsidorna lyftes också fram: vissa barn mobbades, de kände sig ensamma och de fick aldrig beröm.

Syftet med den här berättelsen till riksdagen är att ge riksdagen en översikt över hur barnens ställning och deras rättigheter har förverkligats i Finland 2018–2021. Målet för berättelsen är att hjälpa riksdagen att beakta barnens rättigheter i sin beslutsprocess för att kunna främja en bra barn-, ungdoms- och familjepolitik grundad på barnets rättigheter. Förordet till barnombudsmannens föregående berättelse till riksdagen 2018 innehöll två förslag. För det första skulle riksdagen fastställa de viktigaste målen för Finlands barnpolitik och konkreta mätare för uppföljning av målsättningarna. För det andra skulle riksdagen dra upp nationella riktlinjer för beredning av en nationell strategi för barnpolitiken utgående från Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 59-60/1991, härefter barnrättskonventionen). Av förslagen vann det senare gehör när beredningen av den nationella barnstrategin inleddes våren 2018 och den slutliga strategin publicerades i februari 2021. De konkreta mätarna för uppföljningen av målsättningarna i Finlands barnpolitik saknas dock fortfarande.

Den nu aktuella berättelsen till riksdagen förmedlar tre förslag till riksdagen baserade på texterna i berättelsen, men strukturerade på barnombudsmannens byrå. För det första anser barnombudsmannen att **bestämmelsen om att barnets bästa ska komma främst i framtiden bör inkluderas i bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna i grundlagen (731/1999)**. För tillfället stöder den splittrade behandlingen inte förverkligandet av barnets bästa i enlighet med förutsättningarna i konventionen om barnets rättigheter. ”En bestämmelse på grundlagsnivå skulle trygga att barnets främsta beaktas i genomförandet av all lagstiftning som berör barnen direkt eller indirekt, det vill säga också när en substanslag inte separat föreskriver om det. Den skulle också i allt högre grad än tidigare förplikta både lagberedningen och övriga beslutsfattare som riktar sig till barnen att se till att en utvärdering av konsekvenserna för barnen görs”, skriver jurist JM Merike Helander. Barnombudsmannen är upprepade gånger tvungen att påminna om att barnen ska beaktas samt om barnens rättigheter i lagstiftningsarbetet, beslutsfattandet och den offentliga diskussionen. I sin analys av de centrala reformerna i samhället påvisar professor Heikki Hiilamo hur svagt aspekterna på barnets bästa har beaktats i exempel socialskyddsreformen, coronapandemin och familjeledighetsreformen. En bestämmelse om barnets rättigheter på grundlagsnivå skulle förtydliga barnrättskonventionens förpliktande betydelse för hela samhället och i samtliga beslutssituationer som direkt eller indirekt gäller barnen.

För det andra anser barnombudsmannen att **det krävs en totalreform av barnskyddslagen i Finland**. Barnskyddet har sedan 1990-talet varit i kris, vilket i synnerhet barnen och deras närstående lider av. Samtidigt blir krisen dyr både gällande mänskliga kriser och för ekonomin. Antalet barn och unga som omfattades av barnskyddet ökade fram till 2010-talet, men efter det överfördes en del av tjänsterna inom barnskyddets öppenvård till socialvården. Samtidigt har placeringarna av barn utom hemmet, både brådskande placeringar och omhändertaganden, dock ökat. Speciellt placeringarna av barn i tonåren har ökat. ”Det är svårt att hitta någon annan indikator på att man inte mår bra i Finland som skulle ha stigit lika konsekvent och lika länge oberoende av ekonomiska recessioner och konjunkturuppgångar, globalisering och digitalisering, forskning och utvecklingsarbete”, skriver professor Heikki Hiilamo. Samtidigt har efterfrågan på mentalvårds- och rusmedelsvårdstjänster ökat bland tjänsterna för såväl barn, unga som vuxna. I brist på tjänster och när olika aktörer skjuter ansvaret på andra kommer många familjer att bollas fram och tillbaka i systemet. Trots att en totalreform av barnskyddslagen inte som sådan är en lösning på de svåra problemen, skulle den förtydliga den inemot 30 gånger ändrade och splittrade lagen, som till och med de sakkunniga redan har svårt att följa och förstå. Lagen bör samtidigt anpassas till social- och hälsovårdsreformen och uppmärksamhet bör i synnerhet fästas vid tillgången till mentalvårds- och rusmedelsvårdstjänster.

För det tredje anser barnombudsmannen att **datagrunden och resurserna för Finlands utbildningspolitik i framtiden bör tryggas över regeringsperioderna genom att man förbinder sig till en finansieringsnivå som motsvarar de övriga nordiska länderna och som är klart definierad**. Högklassig småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet spelar en viktig roll i barnets vardag. För barnet utgör dessa utöver lärandet en social tillväxtmiljö med nära koppling till barnets tillväxt och utveckling som helhet. I Finland har under uppföljningsperioden

ett flertal utbildningsreformer genomförts där utbildningsstrukturerna inom så gott som varje utbildningssektor har omarbetats. Under samma tid som beredningen av reformerna pågick, fram till 2019, skedde en kännbar nedskärning av utbildningsresurserna. ”Förutom i Finland sjönk driftsutgifterna per studerande 2012–2018 endast i Ryssland, Grekland och Slovenien. Under samma tidsrymd gjordes betydande mersatsningar på utbildning i de flesta länder. Finland har därför redan fallit ner under genomsnittet för OECD-länderna i många jämförelser av de satsningar som görs på utbildningen”, skriver forskningschef ED Hanna Virtanen och forskningsledare ED Hannu Karhunen. De vidtagna justerande åtgärderna är inte tillräckliga för att ersätta det underskott som uppstod. Finland har upprepade gånger fått anmärkningar om problemen i utbildningen av både FN:s kommitté för barnets rättigheter och FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

De nämnda förslagen grundar sig på de sex kapitel som utgör stommen för den här berättelsen till riksdagen. I det första kapitlet ger professor Heikki Hiilamo en helhetsbild av det finländska samhället och dess barnpolitik 2017–2021. I sin kompletta analys berättar han hur den värld och det Finland ser ut där barnen har levt efter landets hundraårsjubileum och vilken lagbundenhet och vilka brytningsskeden i samhället som utgjort utmaningar under den gångna perioden. Granskningen gäller barnskyddet, social- och hälsovården samt reformen av familjeledighetssystemet, nativiteten, coronapandemin och klimatförändringen. Vilken stämning råder inom välmående- och socialpolitiken, beaktar den barnen eller koncentrerar vi oss på andra teman?



I det andra kapitlet i berättelsen diskuterar forskningschef ED Hanna Virtanen och forskningsledare ED Hannu Karhunen de centrala utbildningspolitiska reformerna och utvecklingen av de till utbildningen riktade resurserna. I Finland har man 2018–2021 genomfört olika reformer på så gott som samtliga utbildningsstadier från småbarnspedagogiken till yrkesutbildningen. I sin analys gör Virtanen och Karhunen bedömningar av de centrala utbildningsreformernas konsekvenser för barnens möjligheter och välmående. Samtidigt gör de en granskning av datagrunden bakom reformerna och vilka konsekvenser reformerna har haft samt hur de har följts upp i efterhand. Har Finland genomfört en utbildningspolitik som grundar sig på forskningsdata, som rättfärdigar landets rykte som välvilligt bildningsland med spetskompetens? Eller är det endast fråga om en myt som vi håller på att krossa?

I det tredje kapitlet i berättelsen till riksdagen behandlas specialfrågor som väckts i och skakat om samhället. Under coronapandemin hände det upprepade gånger att barnets rätt till icke-diskriminering, det faktum att barnets bästa ska komma först, barnets rätt till ett liv och utveckling samt barnets rätt att bli hörd prövades och när förordet skrivs verkar det som om prövningen inte på långt när är slut. Samtidigt har oron för barnets fysiska och mentala hälsa drivits till sin spets, behovet av psykiatrisk vård ökat och ungdomarnas ångest ökat. Som specialfråga granskas också brottslighet och våld riktad mot barn och unga, som i sin råaste form ledde till ett mord på en ung pojke som chockade hela samhället. Kapitlet avslutas med en påminnelse om de barn som finns i lägret al-Hol i Syrien, som har blivit offer för ett världspolitiskt och juridiskt dödläge.

I det fjärde kapitlet i berättelsen till riksdagen ger barnombudsmannens byrås jurist Merike Helander en översikt över utvecklingen 2018–2021 i den nationella lagstiftningen gällande barn ur barnrättskonventionens perspektiv. Översikten grundar sig på barnombudsmannens föregående berättelse till riksdagen med koncentration på de lagstiftningsåtgärder gällande barnens rättigheter som vidtagits under uppföljningsperioden. Kapitlet beskriver de viktigaste framstegen i lagstiftningen och lyfter fram utvecklingsbehovet inom lagstiftningen. Beaktandet av barnets bästa och barnets rättigheter i lagberedningen har framskridit med små steg även om barnets bästa fortfarande huvudsakligen beaktas i traditionella frågor gällande barnen av typ undervisning och barnskydd. Kapitlet avslutas med en kort översikt över rättsskyddssituationen för barn.

Barnombudsmannen har som uppgift att träffa barn och ungdomar och förmedla deras synpunkter till beslutsfattare. I det femte kapitlet i berättelsen till riksdagen berättar specialforskare (ma.) Anton Schalin, jurist Merike Helander och undertecknad om de Unga rådgivare-träffar, som genomförts på barnombudsmannens byrå 2018–2021, Barnbarometern och specialutredningar, som gjort det möjligt att utnyttja barnens och ungdomarnas åsikter i barnombudsmannens uttalanden och ställningstaganden samt övriga påverkansarbete. Vår erfarenhet är att de inte enbart är viktigt för en högklassig beslutsprocess att utreda barnens erfarenheter och tankar utan att det också är en förutsättning för kontinuitet i demokratin.

Berättelsen avslutas med en epilög där den nationella barnstrategins bakgrund och framskridande beskrivs. Det hann förflyta tio år från FN:s kommitté för barnets rättigheters slutsatser tills den

barnstrategi som förutsattes slutligen roddes i land. Anmärkningsvärt är att strategin slutligen skapades på ytterst kort tid och under en exceptionell period i världen och att den upprättades och undertecknades av en kommitté bestående av samtliga riksdagspartier. I epilogen finns en beskrivning och bedömning av vilken grund strategin byggdes på, vilka styrkor och svagheter man redan kan observera i den och vilka förutsättningar den har att styra framtida beslutsfattares barn-, ungdoms- och familjepolitik.

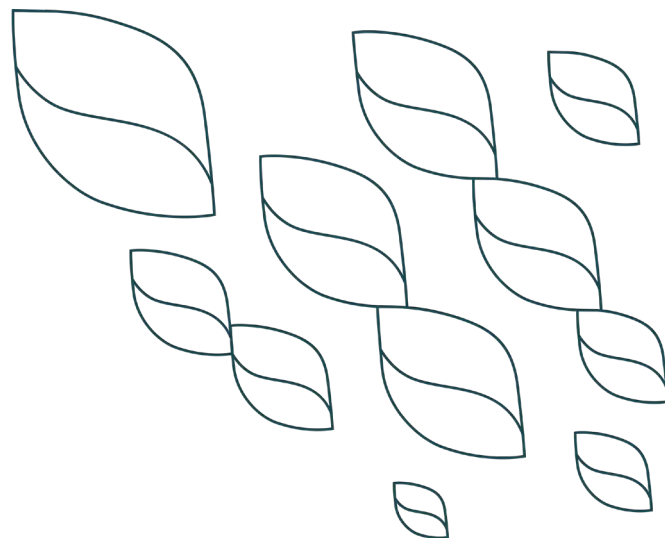
Jag vill rikta ett varmt tack till alla de nämnda skribenterna samt de anställda på barnombudsmannens byrå – Annaleena Aira, Merike Helander, Karri Kekkonen, Mari Laitinen, Katja Mettinen, Pirkko-Liisa Rautio, Anton Schalin, Terhi Tuukkanen och Sonja Vahtera – för ett lysande arbete med den här berättelsen till riksdagen och alla våra andra uppgifter. Om vår lilla byrå var en fabrik skulle allt vårt knogande året om bilda en slinga av rök ur skorstenen.

I citatet i början av förordet konstaterar en sexåring att frågan om ett bra liv för barnet är svår. Det är faktiskt en svår fråga. Trots det namngav barnen många faktorer med vilka livet kan bli bättre: mat, lek, familj, omvårdnad, kärlek, vila och kompisar återkom i barnens svar. Samma faktorer finns upptagna som rättigheter i barnrättskonventionen såsom sådant som staten ska trygga för varje barn. Dessa rättigheter kräver ett tillförlitligt beslutssystem som grund, en hållbar nationalekonomi, en trygg livsmiljö och aktiv delaktighet. De förutsätter ett samhälle där varje familj kan uppfostra sina barn och vara säkra på att de är välkomna, att de tas väl omhand och att deras värde erkänns överallt. Så ser Finland ut för alla barn.

Jyväskylä 29.11.2021

Elina Pekkarinen
Barnombudsman





Barnpolitik och samhälle 2017–2021

Professor Heikki Hiilamo, Institut för hälsa och välfärd och Helsingfors universitet

Barnpolitiken i det hundraåriga Finland

I samhällsdebatten förekommer ofta begreppen befolkningspolitik, familjepolitik och barnpolitik. Med befolkningspolitik avses strävanden och åtgärder med syftet att påverka nataliteten, mortaliteten, antalet ingångna äktenskap och flyttningsrörelsen för att åstadkomma en för samhällsutvecklingen gynnsam befolkningsutveckling. Med familjepolitik avses i all enkelhet fördelningen av den ekonomiska risk som ett barns födelse orsakar. Risker fördelas inte enbart på de offentliga aktörerna – staten och kommunerna – utan också på arbetsgivarna, medborgarorganisationerna och naturligtvis också familjerna. Enligt social- och hälsovårdsministeriets definition är målet för familjepolitiken att ”skapa en trygg uppväxtmiljö för barnen och trygga de materiella och psykiska resurserna att bilda familj och uppfostra barnen”¹.

Infallsvinkeln för barnpolitiken i samhällsdebatten är barnets bästa. Barnpolitiken frågar hur världen och samhället ser ut med ett barns ögon och hur dessa påverkar barnets framtid. Barnpolitiken skiljer sig från familjepolitiken så att barnpolitiken koncentrerar sig på barnens välmående och barndomen som samhälleligt fenomen, medan familjepolitiken del är intresserad av den sociala nyttan och riskerna med barn.

Det väsentliga inom barnpolitiken är att överväga hur samhället kan säkerställa trygga och bra uppväxtförhållanden för varje barn. Infallsvinkeln sammanfattas i FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59–61/1991), där den sjätte artikeln lyder: ”Konventionsstaterna erkänner att

1 SHM, 2013, 6

varje barn har en inneboende rätt till livet. Konventionsstaterna skall till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.”

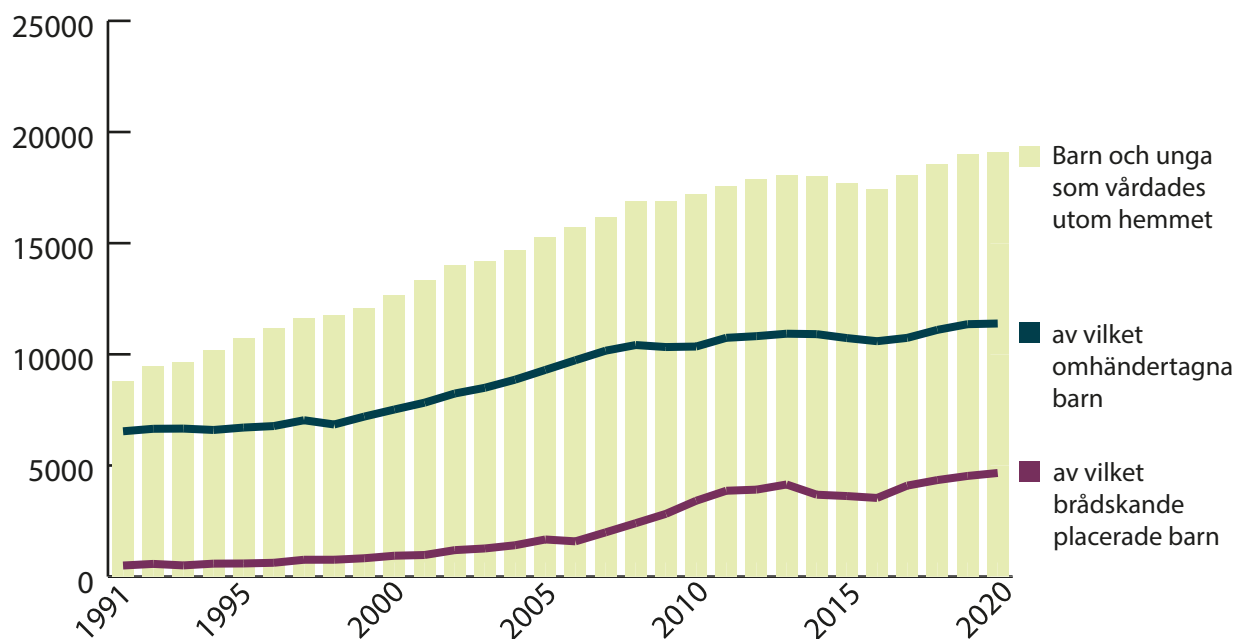
Självfallet hänger barnpolitiken nära samman med befolkningspolitiken och familjepolitiken. Skyddet av barnen lyftes fram som en samhällelig fråga redan i slutet av 1800-talet, när kommunerna och staten började vidta åtgärder för att åtgärda situationen för otrygga och ouppfostrade barn. På 1930-talet lyfte intresset för befolkningsfrågor första gången fram barnens ställning till en mera omfattande samhällsdebatt. Det här betydde att barnfattigdomen bekämpades bland annat inom hälsovården, skolan och boendet. I och med att mödrarna till små barn blev aktiva på arbetsmarknaden uppstod i synnerhet i Finland en diskussion om ”nyckelbarnsproblemet”, det vill säga små barn som var ensam hemma medan båda föräldrarna arbetade. På 1980-talet betonades kvaliteten på vården av små barn och jämlikheten i serviceutbudet. Man ville erbjuda alla barn under skolåldern en plats i högklassig dagvård, som i allmänhet var ett offentligt daghem. På 2000-talet ändrade tyngdpunkten till småbarnspedagogik och barnets rätt att utvecklas.

I den politiska debatten är samtliga partier överens om att barnets ställning ska förbättras. Barnen hade en framträdande roll också på Finlands 100-årsjubileumsfest 2017. Under sin jubileumssession donerade riksdagen aktier till ett värde på över 50 miljoner euro till Itsenäisyden juhluvouden lastensäätiö. Samhällets framtid ligger på barnens axlar och barnen kan inte ställas till svars för att de inte mår bra. I den politiska kampen konkurrerar barnfrågorna dock om uppmärksamheten med många andra frågor. Så var fallet också efter Finlands 100-årsjubileumsfest.

I det följande granskar jag samhällsdebatten i det hundraåriga Finland ur barnpolitiskt perspektiv. Jag dryftar hur barnens perspektiv tog sig uttryck i de stora samhällliga reformerna, hurdana utspel gällande barnens välmående som gjordes, hur den låga nataliteteten ändrade barnens ställning och barnpolitiken, hur coronapandemin ändrade barnets ställning och hur barnfrågorna beaktades i början av pandemin.

Slutligen gör jag en bedömning av hur barnpolitiken har varit kopplad och kunde vara kopplad till samhällspolitiken och hållbarhetsdiskussionen i ett större perspektiv. Jag inleder dock granskningen från smärtpunkten för den finländska barnpolitiken, det vill säga barnskyddet.

Från fest till vardag: vård utom hemmet



Figur 1. Barn och unga som vårdats utom hemmet samt bland dem barn som varit omhändertagna och brådskande placerade 1991–2020* (Källa: Barnskydd 2020 Statistikrapport 19/2021, 7.6.2021 Finlands officiella statistik, Barnskydd. THL).

*) Samma barn kan ingå både i siffrorna för brådskande placering och omhändertagna barn.

Våren 2021 gjorde den amerikanska tidskriften US News en ranking av världens länder gällande i vilket land det var bäst att uppfostra barn 2021². Som kriterier användes respekterande av de mänskliga rättigheterna, familjevänlighet, jämställdhet mellan könen, lycklighet, jämn inkomstfördelning, säkerhet samt ett högklassigt utbildnings- och hälsovårdssystem. De bästa länderna var Danmark, Sverige och Norge. Efter dem följde Holland, Kanada – och Finland.

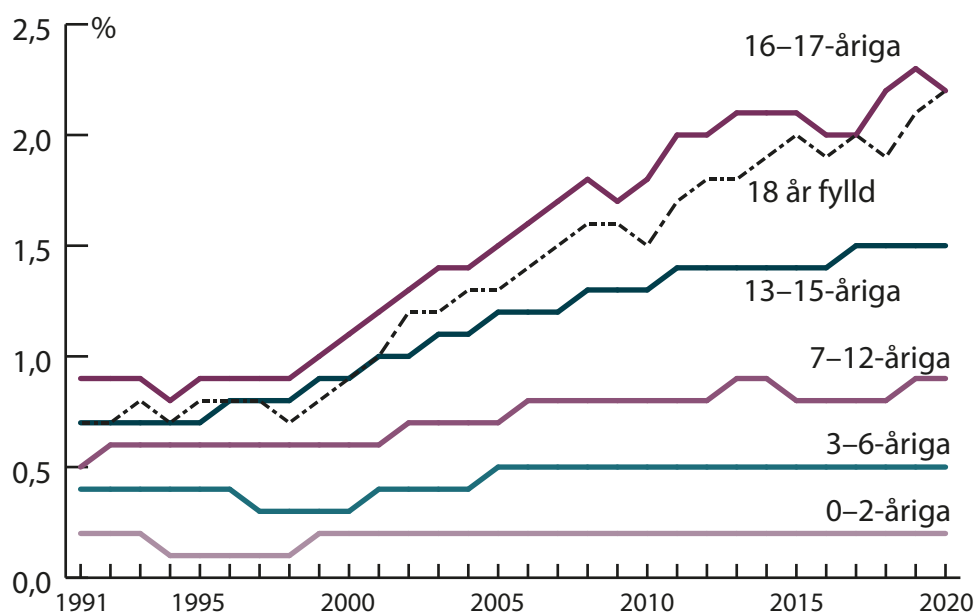
Barnskyddet gäller en marginell andel av barnpopulationen. Det är fråga om så små siffror att de inte bryter ner Finlands rykte i olika jämförelser som gäller barns och ungas välmående och tillfredsställelse med livet. Siffrorna är å andra sidan tillräckligt stora för att beskriva en betydande riskgrupp barn och unga. När barnens välmående står i centrum för barnpolitiken är det väsentligt att fästa uppmärksamhet vid just de mest sårbara barnen. De här barnen är ofta kunder hos barnskyddet.

2 US News, 2021

Enligt barnskyddslagen (417/2007) ska åtgärder vidtas för vård utom hemmet ”om brister i omsorgen om barnet eller andra uppväxtförhållanden hotar att allvarligt äventyra barnets hälsa eller utveckling, eller barnet allvarligt äventyrar sin hälsa eller utveckling genom att använda rusmedel, genom en brottslig gärning som inte kan anses obetydlig eller genom annat därmed jämställbart beteende”.

Vård utom hemmet kan dock tillgripas endast om man genom övriga stödåtgärder – exempelvis stödåtgärder inom öppenvården – inte kan säkerställa trygga uppväxtförutsättningar för barnet. Andelen barn som vårdas utom hemmet är därför en lämplig mätare på allvarliga välmåendeunderskott hos barn och unga.

Det har redan i 30 år varit en trend att antalet barn som omfattas av vård utom hemmet ökar (figur 1). År 1990 var cirka 6 000 barn och unga placerade utom hemmet, 2000 var cirka 10 500, 2010 cirka 14 500 och 2020 cirka 16 500 barn och unga placerade utom hemmet. År 2020 var 1,6 procent av barnen placerade utom hemmet. Barnen är inte placerade utom hemmet under hela sin barndom, vilket betyder att det är en betydligt större grupp barn än den nämnda procentuella andelen som har erfarenhet av vård utom hemmet. Av dem som är födda 1997 hade 5,7 procent i något skede av sin barndom varit placerade utom hemmet. Antalet är nästan dubbelt större än för dem som är födda tio år tidigare. Omhändertagandena av tonåringar har ökat speciellt kraftigt (figur 2).



Figur 2. Andelen barn som varit omhändertagna under året (barnets ålder 31.12) i förhållande till befolkningen i samma ålder 1991–2020, %. Omhändertagandet upphör senast när den unga fyller 18 år. (Källa: Barnskydd 2020 Statistikrapport 19/2021, 7.6.2021 Finlands officiella statistik, Barnskydd. THL).

Antti Rinnes och senare Sanna Marins regeringsprogram fäste uppmärksamhet vid de knappa resurserna inom barnskyddet. Programmet lovade en stegvis höjning av dimensioneringen av barnskyddets personalresurs samt utveckling av eftervården. Ett projekt med investering i påverkan

som avser att förhindra kostnader inom barnskyddet lanserades också 2020. Kommunerna betalar en del av den penningnytta som fås genom att barnskyddets kostnader minskar till en placeringsfond. I projektet deltar Helsingfors, Tavastehus, Kimitoön, Lojo och Vanda.

Ett stort antal undersökningar har påvisat att de barn och unga som inte mår bra finns just bland de barn som placerats i vård utom hemmet³. För många fortsätter problemen också långt in i vuxenlivet. Med andra ord lyckas vården utom hemmet inte säkra sådana trygga uppväxtförhållanden för barn och unga att deras risker senare i livet jämfört med övriga unga kan undvikas. Det bästa sättet att trygga barnens välmående är att sträva efter att förhindra behovet av vård utom hemmet.

Vård utom hemmet är också ett allvarligt ekonomiskt problem. Kostnaderna för barnskyddets öppenvård och vård utom hemmet är i nuläget lika stora som för vården av cancer, cirka 1,2 miljarder euro årligen. Vården utom hemmet är också i hög grad förknippad med marginalisering över generationsgränserna: barn till dem som vårdats utom hemmet kommer att vårdas utom hemmet såsom föräldrarna.

Under flera decennier har man inom barnskyddet strävat efter att förskjuta tyngdpunkten från tunga och kostsamma korrigerande tjänster mot lättare och förmånligare förebyggande tjänster. Resultaten av de otaliga utvecklingsprogrammen och organisationsprojekten har varit klena och inte heller under de senaste åren har någon ändring skett. Det är svårt att hitta någon annan indikator på att man inte mår bra i Finland som skulle ha stigit lika konsekvent och lika länge oberoende av ekonomiska recessioner och konjunkturuppgångar, globalisering och digitalisering, forskning och utvecklingsarbete.

Det är i ett bredare perspektiv fråga om dåligt informationsunderlag för de sociala tjänsterna. Vi vet inte med tillräcklig noggrannhet vilken typ av tjänster som är effektiva. Vård utom hemmet lyckas speciellt dåligt med att hjälpa dem som placerats utom hemmet i tonåren på grund av beteendestörningar, vilket en stor del av de placerade är – placeringarna är uttryckligen koncentrerade till unga i puberteten. Situationen är ohållbar, såsom forskare Antti Kääriälä har påpekat: vi vet mycket exakt vilken effekt cancervården har, men inte just alls hur de lika dyra barnskyddstjänsterna påverkar. Det viktigaste problemet är kopplat till informationsbrist: det finns exempelvis inget register på individnivå över platserna för vård utom hemmet.⁴

Det ökade behovet av vård utom hemmet har lyfts fram i den offentliga diskussionen och åtgärder har vidtagits. Inget nationellt nödläge har dock deklarerats och inga betydande satsningar har kunnat observeras. Den kontinuerligt ökade antalet barn och unga som får vård utom hemmet kan anses vara det största misslyckandet för barnpolitiken i Finland de närmaste åren.

3 T.ex. Kääriälä, 2020

4 Kääriälä, 2021

Social- och hälsovårdsreformen

Social- och hälsovårdsreformen (sote-reformen) är det överlägset viktigaste socialpolitiska reformprojektet under de senaste åren. Beredningen av projektet inleddes redan för drygt tio år sedan, före Finlands 100-årsdag. En viktig milstolpe nåddes i juni 2020 när riksdagen godkände lagstiftningen om överföring av social- och hälsovårdstjänsterna på 21 välfärdsområden och Helsingfors stad.

Reformen av social- och hälsovården, som varit aktuell sedan 2005, avser en omarbetning av förvaltningen av social- och hälsovårdstjänsterna. Det är inte fråga om en reform av innehållet i tjänsterna. Den som arrangerar social- och hälsovårdstjänsterna ska också efter reformen erbjuda sina invånare ”tjänster enligt behov”. Utgångspunkten för reformen är att befolkningsmängden och resurserna i Finlands kommuner av historiska skäl betydligt avviker från varandra. När befolkningen åldras drivs konflikten mellan behoven och resurserna till sin spets. Åldringarnas ökande behov av service och finansieringen av servicen har från början varit det ledande temat för social- och hälsovårdsreformen.

Under mandatperioden 2015–2019 genomförde regeringen under styrning av social- och hälsovårdsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet ett program för utveckling av barn- och familjetjänster (LAPE), som var ett av de 26 spetsprojekten i Juha Sipiläs regering (2015–2019). Syftet med det förändringsprogram som genomfördes 2016–2018 var en reform av tjänsterna för barn, unga och familjer till en integrerad servicehelhet. Det här avsåg framför allt främjandet av en modell med familjecenter där barnfamiljernas service finns som ett nätverk. Syftet var också att omarbeta barnskyddet så att det ”bättre koncentrerar sig på kundernas behov” samt samtidigt minska byråkratin.

Med andra ord strävade LAPE-projektet efter att för barnfamiljetjänsternas del genomföra den centrala idén för social- och hälsovårdsreformen – ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna i ett sammanhang – där man strävade efter att uppnå det ambitiösa målet för social- och hälsovårdsreformen att samtidigt spara pengar och förbättra servicen. Genom LAPE-projektet lyftes barnen därför fram vid beredningen av social- och hälsovårdsreformen. Situationen var dock på det sättet inkonsekvent att regeringen i samband med social- och hälsovårdsreformen strävade efter en radikal utökning av kundernas och patienternas valfrihet i synnerhet för de grundläggande social- och hälsovårdstjänsternas del. Syftet var att kraftigt främja de privata serviceproducenternas ställning och den fria konkurrensen om kunderna. Det här passar illa ihop med den familjecentermodell som är inriktad på samhörighet mellan områdets invånare och föreningsaktörer samt stärkandet av gemenskapen.

Konflikten mellan målsättningarna återspeglade sig på genomförandet av LAPE-projektet. Enligt en bedömning genomförd av Owl Group 2019 blev integreringen av tjänsterna i LAPE-projektet med social-, hälsovårds- och landskapsreformen svag (numera kallas social- och hälsovårdslandskapen för välfärdsområden). I projektet var det inte helt klart var målsättningarna för LAPE låg i förhållande

till landskapen, det vill säga hur barn- och familjeservicehelheten hade organiserats inom ramen för landskapens framtida ledningsstruktur. Den andra kritiken mot bedömningen gällde konflikten mellan den eftersträvade social- och hälsovårdsreformen och LAPE-projektet: ”Reformen spjälkar allra kraftigast upp de tjänster vars integrering LAPE eftersträvar”.

Under LAPE framskred utvecklingen av modellen med familjecenter, vilket i Owl Groups bedömning ansågs vara det viktigaste resultatet. Modellen med familjecenter fanns inte längre kvar i Antti Rinnes/Sanna Marins regeringsprogram. Programmet med förändring av barn- och familjetjänsterna fortsatte dock 2020–2022. Nu utvecklas familjecentren samt tjänster för psykisk hälsa och rusmedelsvård för barn och unga inom ramen för programmet Framtidens social- och hälsocentral.

Social- och hälsovårdsreformen utgör en speciellt betydande förändring för de barn och unga som använder mycket av tjänsterna. Grundandet av välfärdsområdena är ett administrativt steg efter vilket utvecklingen av innehållet inleds speciellt inom de områden där man ännu inte använder en så kallad integrerad samkommun. De organisationer som ansvarar för servicen ändras, men det är först genomförandet av reformen som avgör om tjänsterna för barn och unga förbättras eller försvagas.

Barnpolitiken vid reformen av den sociala tryggheten

En annan betydande socialpolitisk reform som har bearbetats redan länge gäller socialskyddet. Toimi-projektet för en totalreform av grundskyddet och aktiviteten, vars uppgift var att bereda en totalreform av grundtryggheten som förbättrar sysselsättningen och minskar ojämlikheten, pågick 2017–2019. Syftet med projektet var framför allt att höja sysselsättningsgraden samt uppmuntra till arbete och företagande. Barnen och barnfamiljerna var inte aktuella i Toimi-projektet.

I början av 2020 utsåg regeringen en parlamentarisk kommitté för beredning av en totalreform av den sociala tryggheten. Kommitténs mandatperiod tar slut 2027. Som mål för reformen ställdes höjning av sysselsättningsgraden, uppmuntran att utföra arbete och vara företagare, förebyggande och minskning av ojämlikhet, respons på brytningsskedet inom arbetet samt familje- och hushållsstrukturerna samt ett tydligare och enklare system än i nuläget där i synnerhet digitaliseringen utnyttjas vid genomförandet.

Sommaren 2020 skissade kommittén för den sociala tryggheten upp fyra centrala problemhelheter utgående från vilka kommitténs avdelningar bereder rapporter och forskningsöversikter. Dessa är

- komplext socialskydd
- sammanjämkning av förvärvsarbete och socialskyddet
- sista tryggheten, grundtrygghet och boende
- sammanjämkning av tjänster och förmåner.

Kommittén började bereda ställningstaganden om de nämnda problemhelheterna våren 2021. Barnfamiljernas förmåner togs inte upp under kommitténs första arbetsår, trots att de ingår i kommitténs mandat.

I socialskyddssystemet ingår betydande inkomstöverföringar, exempelvis barnbidragen, som har i uppgift att fördela ekonomiska resurser till barnen. Utgångspunkten för reformen av socialskyddet är dock ett tänkesätt som grundar sig på det så kallade hållbarhetsunderskottet, där det största orosmomentet är höjning av sysselsättningsgraden och inte exempelvis eliminering av barnfattigdomen.

Reformen av familjeledigheterna

Man trodde att de nordiska länderna hade uppnått en relativt hög nativitet genom att utveckla mammornas möjligheter att kombinera arbets- och familjelivet medan den centraleuropeiska, det vill säga konservativa, familjepolitiken för sin del befäste den traditionella arbetsfördelningen mellan makarna. Det här var inte längre fallet i början av 2000-talet⁵. I exempelvis Tyskland betydde Elterngeld-reformen 2007 och utvidgningen av rätten till dagvård en stark satsning på familjepolitiken och samtidigt skrotning av den traditionella modellen där mannen var försörjaren.

Inom familjepolitiken genomfördes 2008–2014 mindre reformer där målet var att underlätta sammanjämkningen av arbetet och familjelivet, främja jämställdhet mellan könen och stärka barnfamiljernas ekonomiska ställning⁶. Åren 2015–2018 gjordes det nedskärningar i familjepolitiken. Till exempel barnbidragen och föräldraförmånerna sänktes, visserligen endast något. Den viktigaste nedskärningen i familjepolitiken och ett långt kliv bakåt i jämställdhetspolitiken var begränsningen av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik och dagvård till deltid från början av 2016⁷. Antti Rinnes regering, som inledde sitt arbete i juni 2019, avlägsnade begränsningen i enlighet med sitt vallöfte.

Familjeledigheterna utgör ett viktigt instrument i barnpolitiken. I sista hand är det fråga om hurdant förhållande det nyfödda barnet får till sina föräldrar. Familjeledighetsförmånerna skapar tillsammans med kollektivavtalen och praxis på arbetsplatserna ramarna för hur mammor och pappor är delaktiga i de nyfödda barnens och småbarnens vardag. I de nordiska länderna var familjeledigheterna med många mätare frikostigare än i övriga rika länder på 1980- och 1990-talen.

På 2000-talet började Finland bli efter de övriga nordiska länderna i utvecklingen av familjeledigheter avsedda för pappor. Ur barnets perspektiv är pappornas förmåner viktiga eftersom också papporna genom dem kan knyta ett nära band till sina barn genast efter födelsen.

5 Bradshawn och Hatland, 2006

6 Nyby, 2020

7 Salmi & Närvi, 2017a

Det råder också i Finland en trend där papporna i allt högre grad utnyttjar familjeledigheterna, men det är fortfarande stor skillnad mellan hur mammorna och papporna använder förmånerna. Det här syns i synnerhet i användningen av hemvårdsstödet. I Finland rådde dock en mytisk uppfattning om att ersättningsnivån för stöd för vård av små barn ligger på en så bra nivå att de flexibelt kunde fördelas mellan papporna och mammorna⁸.

Åren 2011–2019 misslyckades två på varandra följande mandatperioder i riksdagen med att genomföra reformen av familjestöden. I sitt strukturpolitiska program beslöt Katainens regering 2013 att spjälka upp stödperioden för hemvården på hälften mellan mammor och pappor. Idén med reformen var att höja sysselsättningsgraden, men naturligtvis också att främja en mera jämställd användning av familjeledigheterna⁹. Regeringspartierna kom i gräl med varandra om detta 2015 och propositionen lämnades inte till riksdagen. Frågan om den ”bästa” vårdplatsen för små barn delade också senare både politiker och forskare¹⁰.

Sipiläs regering försökte våren 2018 på nytt genomföra reformen av familjeledigheterna. En modell diskuterades där kvoter på drygt fyra månader skulle ha getts till mammorna och papporna. Knappt fem månader hade varit fritt valbara. Samtidigt behandlades en gradering av hemvårdsstödet: stödet skulle ha sänkts vid 24 månader, det vill säga när barnet är två år. Inte heller nu lyckades regeringen vara enig och reformen begravdes¹¹.

Precis före coronapandemin publicerade social- och hälsovårdsministeriet ett reformförslag där totala antalet dagpenningdagar för familjen ökar från 12,7 månader till drygt 14 månader.¹² Enligt den modell som publicerades i februari 2020 får båda föräldrarna en lika stor kvot, det vill säga 164 dagpenningdagar (cirka 6,6 månader). Det är möjligt att överlåta 69 dagar från den egna kvoten till den andra föräldern. Den gravida föräldern får före föräldradagpenningen börjar en dagpenningperiod på cirka en månad, som kallas graviditetsspenning.

Nativitetsdiskussion

Nativiteten kan betraktas ur nationalistiskt, feministiskt, partipolitiskt och barncentrerat perspektiv. I augusti 2003 krävde statsminister Matti Vanhanen flera barn i Finland. Enligt Vanhanen kan Finland inte bara ”förgubbas och förgummas”. SDP:s ordförande Antti Rinne fick folk att höja på ögonbrynen genom att tala om ”förlossningstalko” vid partiets riksdagsgrupps sommarmöte i Kouvola i augusti 2017.

8 Miettinen, 2017

9 Salmi & Närvi 2017b, 27–28

10 Erola, 2018

11 Kontula, 2018

12 SHM, 2020

Vanhanens och Rinnes tal påminner om ett nationalistiskt förhållande till nativiteten. Ur det här perspektivet behövs en hög nativitet för att trygga förnyandet av arbetskraften och finansieringen av välfärdssamhället. Den centrala motiveringen till nativitetsdiskussionen var kopplad till hållbarhetsunderskottet: hur är det möjligt att finansiera åldringarnas tjänster och pensioner om storleken på de nyfödda årskullarna hela tiden minskar.

Per definition representerar befolkningspolitiken det nationalistiska förhållandet till nativiteten. I sin befolkningspolitiska rapport för 2020 försökte Befolkningsförbundet dock presentera en mjukare uppfattning: ”Vissa anser att ekot från den [befolkningspolitiken] är gammalmodigt, i värsta fall auktoritärt eller kallt. Tanken på befallningar uppifrån neråt och befolkningen som ett passivt objekt för politiken genomsyrar alltför lätt befolkningspolitiken.”¹³

Nativiteten kan också behandlas ur *partiintresseperspektiv*, det vill säga hur man kan påverka de politiska maktförhållandena med nativiteten. I Finland har exempelvis vänsterpartierna velat stöda nativiteten i familjer med låg inkomst och föräldrar i arbetslivet. Centern (f.d. Landsbygdsförbundet) har för sin del gynnat vård av barnen i hemmet med exempelvis hjälp av hemvårdsstödet. För Samlingspartiet har det varit viktigt att stöda familjer med goda inkomster till exempel genom skatteavdrag för barnfamiljer. Tanken har varit att fästa uppmärksamhet också vid ”kvaliteten” på barnen. Tanken lyftes kraftigt fram före andra världskriget, men den har inte helt gått till historien.¹⁴ De gröna har velat stöda nativiteten i familjer där föräldrarna studerar.

Ur feministiskt perspektiv låter diskussionen om förpliktande nativitet som efterklang från ett patriarkalt system. Det centrala för det här perspektivet är vilken typ av ansvar och roller att föda ett barn skapar för kvinnorna och vem som definierar dem. Det faktum att kvinnorna får barn påverkar i hög grad deras oavlönade arbete i hemmet och deltagande på arbetsmarknaden. För intersektionell feminism är det intressant hur könet och ställningen i samhället är kopplade till nativiteten. Har exempelvis män som endast har lite utbildning och är arbetslösa möjlighet att få barn?

Barnperspektivet begrundar hur samhällspolitiken kan säkerställa trygga och bra tillväxtförhållanden för varje barn. Det väsentliga är inte mängden barn eller vem som får barn utan vilka förutsättningar barnen har till ett bra liv. En låg nativitet kan vara godtagbar, om det betyder mera resurser och bättre tillväxtförutsättningar för varje barn. Barnperspektivet på nativiteten kan å sin sida också betyda barnets rätt till ett liv. Det här betyder dock inte externa förbud mot preventivmedel eller abort utan varje barns rätt att födas som en älskad och önskad individ.

Lågkonjunktur för nativiteten

Före 2010 varierade det totala fertilitetstalet endast något under inemot fyra årtionden. Därför kom den stora nedgången i nativiteten 2010–2019 som en överraskning. Det totala fertilitetstalet 2010 var 1,87 medan det 2019 var 1,35. Nativiteten sjönk varje år i nio års tid.

¹³ Sorsa, 2020, 9

¹⁴ Yle Uutiset, 2012

Den sjunkande nativiteten betonades ännu inte så kraftigt när Finland firade sin hundraårsdag. Då kopplades den sjunkande nativiteten till den ekonomiska krisen efter den globala ekonomiska recessionen. Nativiteten fortsatte dock att sjunka, trots att vi 2017 äntligen kommit ur den ekonomiska krisen. Termen nativitet förekom på endast 62 sidor i tidskrifter och dagstidningar 2010, men 2018 var antalet träffar redan 4 016¹⁵.

Nativitetens sjönk 2010–2019 allra mest i landskapen Södra Karelen och Lappland och minst i landskapet Mellersta Österbotten och på Åland¹⁶. Den sjunkande nativiteten kan främst hänföras till att det är färre som föder sitt första barn.¹⁷ Nedgången i nativiteten upphörde under det första coronaåret 2020 när det föddes drygt 800 flera barn än under det föregående året. Det totala fertilitetstalet var 1,37, vilket alltså var aningen högre än året innan, men fortfarande historiskt lågt. Nativiteten fortsatte också att uppvisa en försiktig ökning i början av 2021. Enligt förhandsuppgifterna var det totala fertilitetstalet 1,44 för perioden från oktober 2020 till september 2021¹⁸.

Den totala fertilitetsgraden (*Total Fertility Rate, TFR*) anger hur många barn en kvinna kalkylmässigt föder under sin livstid, om fertilitetstalen för de olika åldersgrupperna förblir samma som under det år som utgör grunden för uträkningarna. **Den förverkligade fertilitetsgraden** (*Completed Fertility Rate, CFR*) anger den förverkligade nativiteten för respektive ålderskohort.

Den totala fertilitetsgraden lämpar sig väl som beskrivning av fertilitetssnivån och förändringar i riktningen mellan och inom länder. Den förverkligade fertilitetsgraden är en säkrare mätare för hur många barn kvinnorna i genomsnitt får under sin livstid. Det är dock på så sätt en besvärlig mätare att den släpar ett par årtionden efter för de yngre åldersklasserna.

Förändringarna i den tidsmässiga placeringen av nativiteten (tempo-effekterna) påverkar siffrorna för den totala fertiliteten. De är för låga för att beskriva trender på längre sikt, om kvinnorna skjuter upp barnafödandet och de stiger oproportionerligt när barn föds med accelererande fart. Med andra ord beskriver inte ett lågt tal för den totala fertiliteten under några år minskning av mängden barn eftersom man eventuellt tar fast det lägre antalet ofödda barn under de följande åren. Kvinnorna har slutligen fött samma antal barn som de tidigare generationerna. Barnen har endast fötts senare (figur 3)¹⁹. Det här var läget också i början av 2000-talet.

15 Hämtningen gjord med termen *syntyvyvy** ur Tutkain-projektets digiarkiv (<https://digi.kansalliskirjasto.fi/etusivu>), som täcker åren 1930–2018.

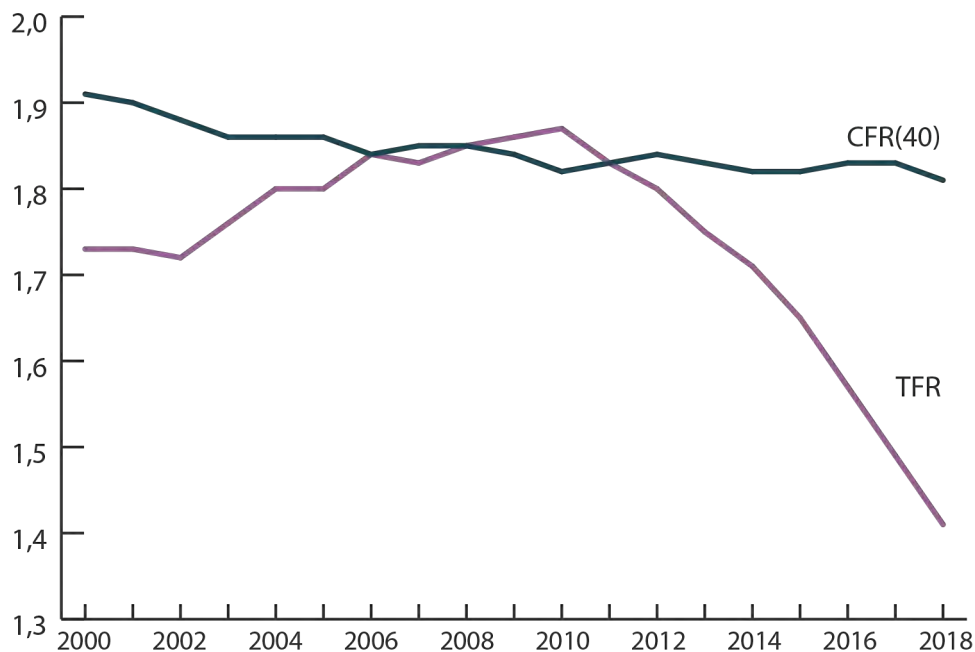
16 Gissler & Klemetti, 2019

17 Hakulinen et al. 2020

18 Statistikcentralen, 2021

19 I figur 3 presenteras siffran för den totala fertiliteten samma år som den förverkligade fertiliteten. Den förverkligade fertiliteten anknyter dock mera till de totala fertilitetstalet för de föregående åren.

Efter 2010 sjönk nativiteten mätt med det totala fertilitetstalet i Finland så länge och konsekvent att också det förverkligade fertilitetstalet sjönk. Enligt en bedömning av Julia Hellstrands & co. Kommer exempelvis det förverkligade antalet barn för kvinnor födda 1980 att stanna vid cirka 1,82, vilket är det lägsta talet sedan de kvinnor som var födda 1924 (figur 3)²⁰. Det här betyder att ”alla ofödda barn” under perioden med den sjunkande nativiteten inte heller kommer att födas i ett senare skede. Därför kan den nedgång i den totala fertiliteten som började 2010 beskrivas som den tredje perioden med sjunkande nativitet under det självständiga Finlands historia. De två föregående perioderna inföll 1910–1933 och 1953–1973.



Figur 3. Det totala fertilitetstalet (TFR) och den förverkligade fertiliteten hos 40-åriga kvinnor (CFR[40]) på 2000-talet (källa: Human Fertility Database).

Barnpolitik och nativitet

Perioderna med sjunkande nativitet har alltid resulterat i en omfattande diskussion om befolkningspolitiken.

Sambandet mellan nativitet och stöd till familjerna är ett konstant diskussionstema. Enligt undersökningarna påverkar stöden till familjerna inte bestående nativiteten, i bästa fall kan de påverka tidpunkten för när barnen föds. Den låga nativiteten har dock kraftig koppling till hur mycket familjepolitiken intresserar politikerna: satsningar på familjepolitiken görs som en reaktion på den låga nativiteten. Det här har under de senaste åren varit fallet i exempelvis Tyskland, Ryssland och Estland. I Finland har kommuner som lider av en minskning av antalet barn börjat betala ut arvoden för barnafödande och utvecklat andra specialförmåner för barnfamiljerna. Exempelvis varje familj

²⁰ Hellstrand et al., 2020

i Luhango får för varje nyfött eller adopterat barn årligen tusen euro i tio års tid. Mamman får dessutom under graviditeten och ett halvt år efter graviditeten gratis tandvård och familjen får under det första året efter barnets födelse sex dagar hemtjänst sex timmar per gång.

Diskussionen om nativiteten betonar barnets värde: babyerna blir en knapp samhällelig resurs. Samtidigt minskar den andel av samhällets resurser som barnen får: ju färre antal barn desto mindre offentliga utgifter blir det i anknytning till barnen.

Till exempel utbetalades drygt 190 miljoner euro mindre i föräldradagpenningar 2019 än 2010 (figur 4). I barnbidragen var motsvarande belopp drygt 250 miljoner euro. Beloppen för de inbesparade kostnaderna för småbarnspedagogiken är ännu mera betydande.

Något senare sker inbesparingarna i skolorna. I Finland finns det i genomsnitt något under 20 elever på i en skolklass i grundskolan. År 2026 kommer cirka 870 färre första skolklasser att inleda grundskolan än 2017. Det här betyder påtagliga inbesparingar. Beaktas bör dock att många av kostnaderna för undervisningen är fasta: man kan exempelvis inte varje år riva eller bygga skolbyggnader enligt hur antalet klasser som inleder skolarbetet växlar. Enligt utbildningsstyrelsens utredning kommer antalet skolor att minska med till och med hälften från 2020 till 2040²¹.

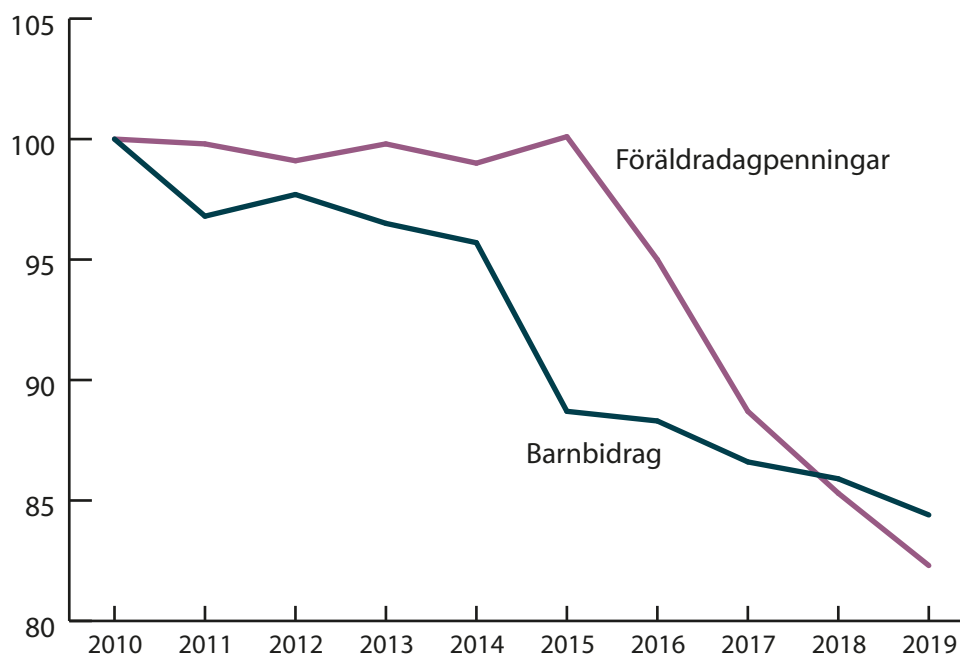
Efter det självständiga Finlands 100-årsjubileumsfest har landet gjort två stora framsteg inom utbildningen: försöket med tvåårig förskoleundervisning samt utvidgning av läropliktsåldern (se Virtanen & Karhunen i den här publikationen). Försöket med förskolan pågår från början av augusti 2021 till slutet av maj 2024 och i försöket deltar cirka 10 000 barn födda 2016 eller 2017. Läropliktsåldern höjs till 18 år från och med början av 2021. Lagen tillämpas för första gången på de läropliktiga som går på 9:e klassen i den grundläggande utbildningen våren 2021 (huvudsakligen födda 2005). Samtidigt har inbesparingar dock gjorts inom utbildningen och i synnerhet det andra stadiet har lidit direkt nöd. Samtidigt har Finlands framgångar i Pisa-undersökningen, som mäter grundutbildningens tillstånd och resultat, falnat av. Utvecklingen är en kritisk utmaning för uppfattningen att Finland är en stat som satsar på bildning.

Om man inte satsar förhållandevis mera på barnen och familjerna sjunker barnens och familjernas andel av de sociala utgifterna samtidigt som utgifterna för åldringarna ökar. I verkligheten har inbesparingen inte syns i statens eller kommunernas räkenskaper eftersom utgifterna efter den ekonomiska krisen 2008 så gott som alltid överskridit inkomsterna. Om man alltid hade öronmärkt en minst lika stor andel av den gemensamma potten för barnen kunde man exempelvis kännbart ha höjt de familjepolitiska inkomstöverföringarna eller på motsvarande sätt förbättrat tjänsterna för barnfamiljerna. Nu har man inte gått tillväga på det här sättet utan de minskade utgifterna från barnen har osynligt ändrats till ökning av andra utgifter, framför allt utgifter kopplade till ålderdomen.

Det är möjligt att återhämtningen i nativiteten mitt under pandemin i Finland tog den bästa udden av kraven på ökade satsningar på familjepolitiken och barnpolitiken. I motsats till många andra länder

21 Nyssölä & Kumpulainen, 2020

som härjades av pandemin riktade Finland inte just alls något specialstöd till barnfamiljerna. Trots detta började nativiteten sakta stiga, vilket verkade fortsätta också under det andra pandemiåret. Utvecklingen kan tolkas så att nativiteten börjar stiga, trots att man inte förbättrar stöden till familjerna. Faran är också att en positiv förändring, som sker från en ytterst låg nivå, övertolkas som en avgörande vändning som betyder att man på nytt kan glömma frågan.



Figur 4. Den reella förändringen i barnbidrags- och familjepenningsutgifterna 2010–2019 (2010 = 100) (Källa: FPA).

Vems perspektiv styrde nativitetsdiskussionen?

Precis före pandemin var den låga nativiteten ett bestående tema i samhällsdiskussionen. Medierna rapporterade varje månad antalet nyfödda barn och anmärkte på att antalet sjunkit under nivån för hungeråren 1866–1868. Forskarna var upprepade gånger tvungna att erkänna att de inte vet varför nativiteten sjunker. Det här öppnade spelplanen för olika ”grodprofessorer”, vilket betydde att det blev ett slags folknöje att förklara den sjunkande nativiteten. Olika instanser började granska nativiteten ur sina perspektiv.

Som orsaker angavs bland annat alltför dominerande kvinnor, smarttelefoner, hedonistiska ungdomar, regnbågsideologin, recessionen i början av 1990-talet och nedskärningen i barnbidragen 2017 (nedskärningen var endast under en euro per månad och barn).

I nativitetsdiskussionen låg betoningen på den nationalistiskt-ekonomiska aspekten. Den låga nativiteten tolkades framför allt som ett problem för välfärdsstaten, i synnerhet finansieringen av tjänsterna för äldre och pensionerna. I diskussionen lyftes dock också fram att familjernas

önskan att få barn inte förverkligades samt att i synnerhet män med låga inkomster ofta blir utan partner och barn. I diskussionen begrundade man däremot inte i större grad vad det betyder att barnen ofta blir utan syskon eller hur barnens ställning i samhället förändras till följd av att de minskar i antal.

I februari 2020 publicerade STTK en pamflett *Mistä luovumme, jos luovumme lapsista*, som bjöd på en brokig mängd olika aspekter på nativiteten.²² Pensionsskyddscentralen sammanställde en rapport om effekterna av den låga nativiteten på pensionsavgifterna utgående från befolkningsvetenskapliga prognoser²³.

Den låga nativiteten är ett speciellt stort problem för samtliga pensionssystem i alla länder, så också för det finländska pensionssystemet – i synnerhet om nativiteten bestående kommer att ligga på en lägre nivå. Finland använder *pay as you go* systemet där man med de avgifter som tas ut av dem som är i arbetslivet finansierar en stor del av pensionerna för dem som gått i pension.

Pensionssystemet lovar vissa förmåner, som (huvudsakligen) betalas ut ur pensionsavgifterna för dem som är i arbetslivet. Det finländska systemet innehåller också pensionsfonder, som i viss utsträckning bidrar till anpassningen av effekterna från skillnaderna i storleken på årskullarna. Systemet fungerar när det inte är stora skillnader mellan årskullarna eller om årskullarna med pensionärer är mindre än de som är i arbetsför ålder. När systemet skapades beaktade man inte förändringarna i årskullarnas storlek och livslängd.

Pensionssystemets finansieringsproblem kan dock lätt identifieras på förhand: effekterna syns först med lång fördröjning. Den låga nativiteten på 2010-talet orsakar ett tryck på höjning av pensionsavgifterna först från och med 2050-talet. Det här ger oss tid att reagera på situationen. Annars är risken att de små årskullarna får en orimlig börda att axla för betalningen av de större årskullarnas pensioner.

Situationen kan rättas till genom ökad fondering och ändringar i bestämmelserna om fonderingen. Det här betyder antingen höjningar i pensionsavgifterna nu eller nedskärningar i pensionsförmånerna. På nationalekonomisk nivå är den ökade fonderingen motiverad i och med att det finns färre barn och unga som ska försörjas till följd av den lägre nativiteten, vilket ökar konsumtionsmöjligheterna per capita. Fonderingen skulle betyda att en del av de ökade konsumtionsmöjligheterna skjuts upp på framtiden.

De ekonomiska experterna Jukka Lassila och Tarmo Valkonen föreslog redan 1999 att man i den fonderade mängden bör beakta storleken på de framtida årskullarna. ”Fondering kopplad till nativiteten” skulle automatiskt reagera på befolkningsutvecklingen genom att jämna ut pensionsavgifterna. Då låg nativiteten på en hög nivå och författarna kallade sitt förslag för ”en försäkring mot osäkerheter i nativiteten”²⁴.

22 Vallander & Haikonen, 2020

23 Nopola & Tikanmäki, 2020

24 Lassila & Valkonen, 1999,90

Förutom pensionerna grundar sig också omvårdnads- och vårdtjänsterna på *pay as you go*-systemet. Behovet av omvårdnads- och vårdtjänster ökar med stigande ålder. De som är i arbetsför ålder sparar dock inte tillgångar för sina förväntade utgifter för tjänsterna utan förlitar sig på att de yngre generationerna i sinom tid betalar skatt som används för att täcka utgifterna för de tjänster som föräldrarna behöver.

I maj 2020 fattade statsrådet beslut om en befolkningspolitisk utredning vars syfte är att gå igenom orsakerna till den sjunkande nativiteten och komma med politiska rekommendationer för tryggheten av en hållbar befolkningsutveckling. I september 2020 publicerade Befolkningsförbundet en befolkningspolitisk rapport under rubriken *Kestävän väestökehityksen Suomi*²⁵. Statsrådets rapport med rubriken *Ökande fruktsamhet och längre livslängd – Riktlinjer för befolkningspolitiken på 2020-talet* utkom i mars 2021.

Politiska förutsättningar för barnpolitiken

Den låga nativiteten har också politiska effekter, som kan påverka barnpolitiken. Samtliga politiska aktörer har åtminstone i viss utsträckning förbundit sig att främja barnens rättigheter. Efter den nationella barnstrategin är förutsättningarna för den institutionella barnpolitiken kanske bättre än någonsin tidigare. Den politiska logiken kan dock försämra barnpolitikens ställning i kampen om samhällets resurser. Ju lägre nativitet desto snabbare åldras befolkningen och andelen äldre röstande ökar. I den utsträckning som stödet för partierna är kopplat till åldersstrukturen danar den låga nativiteten det politiska fältet.

I den politiska diskussionen och beslutsprocessen är det lätt den största stödgruppens, det vill säga de äldres, frågor som framhävs. Det är i princip lätt att få politiskt stöd med frågor som gäller barn, unga och barnfamiljer. Barnen kan under inga omständigheter anses vara skyldiga till sitt behov av hjälp. Den minskande barn- och barnfamiljsbefolkningen kan trots det komma i kläm vid penningutdelningen, i synnerhet under förhållanden med otillräcklighet. Ekonomerna Reino Hjerppe och Kari Summanen föreslog redan 1990 att föräldrarna skulle kunna utnyttja sina barns rösträtt tills de blir myndiga²⁶. Samma krav har också ställts av den s.k. Demeny voting rörelsen, som har sina rötter i Centraleuropa under början av 1900-talet och som sedan början av 1980-talet har främjat genomförandet av barnens rösträtt genom utökning av vårdnadshavarnas rösträtt.

Det är också möjligt att den låga nativiteten såsom i Estland och Ungern leder till nationalistisk populism där familjepolitiken på nytt får befolkningspolitiska betoningar. Till den nationalistiska populismen hör betoningen av traditionella värden, vilket bland annat skulle betyda framhävaning av hemmamammor och att strävandena mot jämställdhet frångås²⁷.

25 Sorsa, 2020

26 Hjerppe & Summanen, 1990

27 Bjurdwald et al., 2011

Där den låga nativiteten leder till tömning av den glesbebyggda landsbygden kommer det här områdets röst inte att höras i synnerhet i den riksomfattande beslutsprocessen. Det är inte möjligt att bli invald i riksdagen med rösterna från områden som töms på folk. Problemet tillspetsas av den höga röstspärren i små röstningsområden.

De största politiska effekterna av den låga nativiteten blir dock indirekta. Den låga nativiteten ökar behovet av immigration. Förhållandet till immigrationen har blivit en viktig skiljelinje i den politiska diskussionen. De nationalistiska populistiska partierna ställer sig mycket kritiskt, till och med fientligt, till immigrationen, vilket har skärpt den politiska debatten också i de nordiska länderna. Till den nationalistiska ideologin hör pronatalims, men den är selektiv: man vill att endast ursprungsbefolkningen ökar²⁸. Däremot skuldbelägger man invandrare för sin högre nativitet och påstår, med samma tonfall som på 1940-talet, att familjestöden uppmuntrar invandrarna att skaffa många barn. Å andra sidan önskar man att invandringen ska lösa problemet med den minskande befolkningen.

Barnen under coronapandemin

Coronapandemin ledde till en global kris i början av 2020. Mänskligheten har inte upplevt en motsvarande pandemi sedan spanska sjukan, som härjade 1918–1920. I till exempel Förenta Staterna ledde spanska sjukan till en nativitetsminskning på 13 procent 1918–1919²⁹.

I motsats till spanska sjukan var det den äldre befolkningen som tog den största smällen av covid-19-viruset. De allvarligas sjukfallen bland barn och ungdomar var ityngligt sällsynta. Coronabegränsningarna påverkade dock kraftigt just barnen och ungdomarna: det rekommenderades att man undviker förskolepedagogiken, skolorna gick över till distansundervisning, hobbyverksamheten upphörde och kontakterna till den äldre befolkningen bröts. Situationen var som mest allvarlig våren 2020, då begränsningarna var enhetliga i hela landet oberoende av sjukdomsläget.

I april 2020 bad statsrådets kansli forskarsamhället, Forskningsanstaltens samorganisation Tulanet, Finlands universitetsrektorers råd Unifi samt Finska vetenskapsakademien, att upprätta en tvärvetenskaplig panel, som kunde bistå den exit- och återbyggnadsarbetsgrupp som leddes av finansministeriets kanslichef Martti Hetemäki med att utvärdera och förutse effekterna av covid-19 krisen.

Forskarpanelen sammanställde på några veckor en 115-sidig rapport som utgående från den då tillgängliga informationen sammanställde vad man vet om viruset, krisen och dess effekter, på vad samhällets resiliens grundar sig och vad man kan lära sig av krisen. Forskarpanelens rapport påverkade bland annat det att regeringen i maj 2020 fattade beslut om att återöppna skolorna för

28 Se Bergenheim, 2020

29 Wilde et al., 2020

två veckor före sommarlovet, trots att exempelvis Undervisningssektorns Fackorganisation kraftigt motsatte sig detta.

Av pandemins effekter har antalet fall samt de ekonomiska mätarna fått den största uppmärksamheten. Bristerna i barnens och ungdomarnas inläring och tjänster har fått mindre uppmärksamhet. I en jämförelse mellan Finland och 12 andra OECD-länder var 2020 de socialpolitiska åtgärderna riktade till barnfamiljerna de näst vanligaste efter främjandet av sysselsättningen. Typiska åtgärder var förlängning av förmånsperioderna, nivåförhöjningar och överlag ersättning av inkomstförluster i situationer där den ena eller båda föräldrarna sköter barnet hemma på grund av pandemin. I Tyskland, Island, Syd Korea och Japan betalade man ut engångsstöd till barnfamiljerna. Finlands åtgärder var blygsammare än i många andra länder. I Syd Korea och Japan var familjepolitiken ursprungligen svagare än i Finland, men man kan inte direkt påstå detsamma om Tyskland och Island.

Tidigare undersökningar av naturkatastrofer, såsom efter jordbävningar och hurrikoner, visar att nativiteten sjunker under det år som följer på dem, men stiger på nytt 1–5 år efter dem³⁰. Utvecklingen förklaras av önskan att få barn i stället för de förlorade och barnens förbättrade sannolikhet att klara sig. Efter en oväntad dödlighetsshock får ett barns födelse också en symbolisk betydelse där ett nytt liv vittnar om återgång till livet före katastrofen.³¹

De preliminära resultaten från bland annat Italien, Frankrike, Spanien och Storbritannien visar att planerna på att skaffa barn bland unga vuxna har minskat³². I Finland stannade däremot den sedan 2010 sjunkande nativitetstrenden upp. Norge upplevde detsamma.

Coronan var inte enbart en negativ upplevelse för barnen och ungdomarna. Distansarbete, avsaknaden av arbetsresor och nedkörningen av hobbyerna gav familjerna mycket gemensam tid. På längre sikt lär pandemin leda till en ökning av distansarbetet och flexibla arbetsarrangemang, vilket underlättar sammanjämkningsen av tiden för barn och föräldrar³³. Pandemin har också i övrigt eventuellt stärkt familjecentreringen, vilket i framtiden kan stöda barnens välmående. Observeras bör dock att effekterna av pandemin fördelades ytterst ojämnt inom befolkningen, vilket också återspeglar sig på barnens erfarenheter av pandemin.

30 Makarentseva, 2020

31 Aassve et al., 2020

32 Luppi et al., 2020

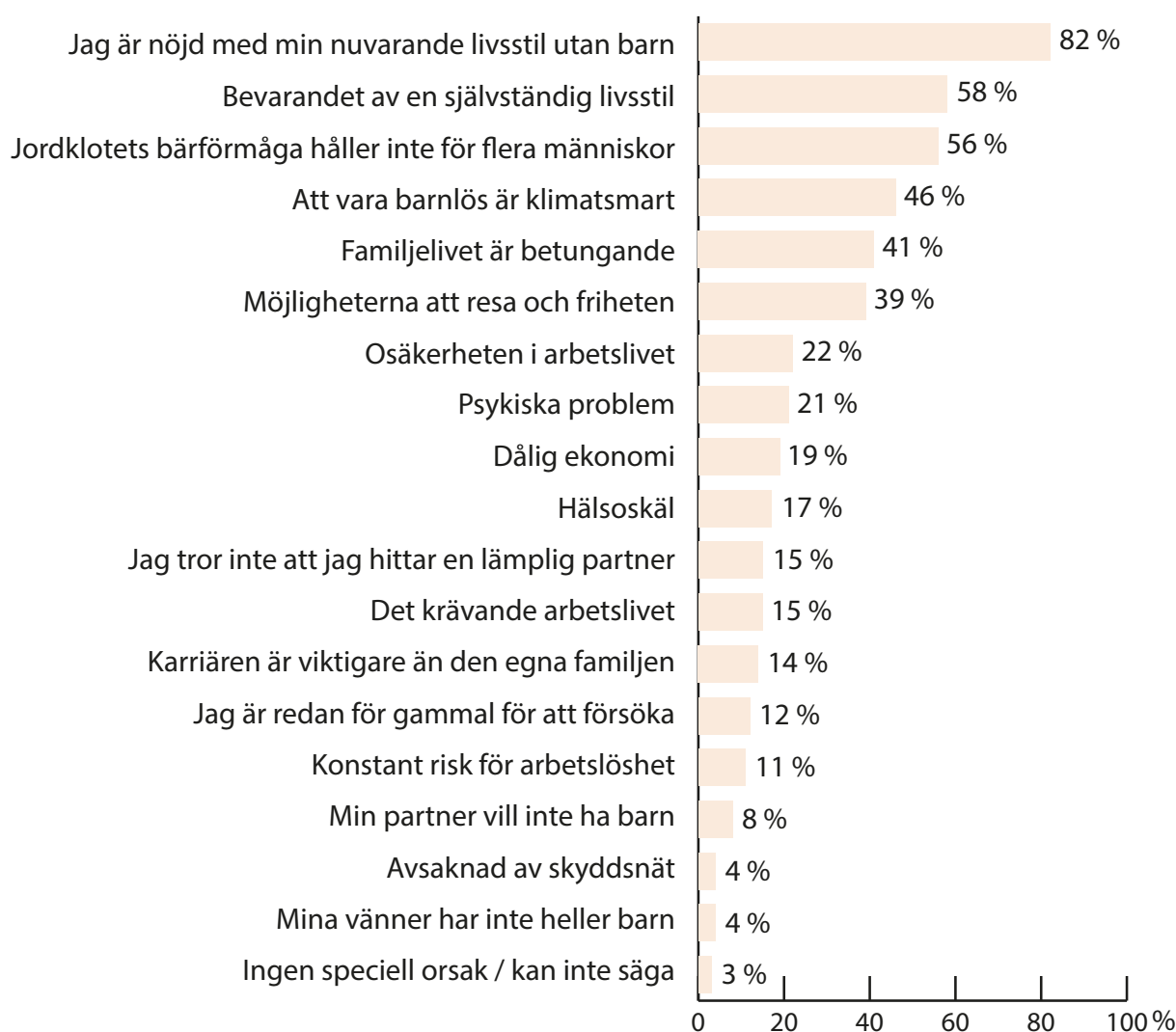
33 Makarentseva 2020

Klimatångest

Den period med sjunkande nativitet som inleddes 2010 lanserade ett nytt tema i diskussionen om barnets ställning, när man började kritisera skaffandet av barn som en klimatfarlig åtgärd och barnlöshet som en miljöhandling.

En undersökning riktad till vuxna i åldern 18–45 år som läkemedelsföretaget Merck lät Taloustutkimus utföra i juni 2020 visade att miljöorsakerna faktiskt är en viktig faktor som förklarar varför man inte vill ha barn. Cirka en femtedel av dem som svarade (n = 208/1047) meddelade att de inte vill ha barn. De viktigaste orsakerna till valet var att man var nöjd med sin nuvarande livsstil utan barn (82 %) samt bevarandet av en självständig livsstil (58 %). Som de tredje och fjärde viktigaste faktorerna till barnlösheten nämndes orsaker i anknytning till klimatet: ”jordklotets bärförmåga håller inte för flera människor” (54 %) och ”att vara barnlös är klimatsmart” (46 %) (figur 5). I synnerhet personer i åldern 25–35 år var av den här åsikten.

Figur 5. Vilka omständigheter har påverkat att du inte vill ha barn (n = 209/384)? (Källa: Taloustutkimus/Merck 2020).



Att inte skaffa barn av klimatskäl påminner om den pessimistiska befolkningsuppfattningen hos den klassiska befolkningsforskaren Thomas Malthus (1766–1834). Malthus förutsåg att befolkningstillväxten slutligen kommer att leda till att folk dör av svält eftersom befolkningen växer obegränsat enligt en geometrisk serie (av typ 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128...) medan tillgången till näring växer med en aritmetisk serie (av typ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7...). Malthus uppmanade människorna, i synnerhet arbetare och proletariatet, att begränsa nativiteten genom sexuell återhållsamhet och sena giftermål för att förhindra katastrofen (av religiös orsaker var Malthus motståndare till preventivmedel). Malthus motsatte sig också ekonomiska bidrag till de fattiga eftersom han trodde att det leder till uppkomsten av "överbefolkning". I sitt kända citat skrev Malthus om barn som inte har plats i "naturens stora fest": "Naturen befäller honom försvinna och genomför snabbt sin befallning."

Malthus gjorde en felberäkning i sina uträkningar eftersom han inte beaktade den ökade produktiviteten inom lantbruket. Bedömningarna av klimatförändringen och den takt med vilken arter försvinner indikerar att man åtminstone inte kommer att kunna förhindra alla hotbilder. Det är en obestridbart faktum att människorna i synnerhet i de rika länderna på ett ohållbart sätt konsumerar de sinande naturresurserna. Klimatångesten kan också i Finland leda till en avog inställning till barn och barnfamiljer. Å andra sidan påstods det redan på 1970-talet att den sjunkande nativiteten berodde på att ungdomarna, stämplade av 1960-talets internationella solidaritets- och politiska ungdomsrörelse var intresserade av världsfrågorna och inte ville föda barn till en osäker värld³⁴. Det anses också att oljekrisen i början av 1970-talet orsakade en svacka i antalet nyfödda 1973.

Trots att ett barns födelse inte är en negativ klimatåtgärd har frågorna kring klimatförändringen och artsvinnnet år för år blivit allt viktigare teman också inom barnpolitiken. I takt med att våra kunskaper om hur människans agerande långsiktigt påverkar klimatet har kompletterats har det blivit klart att barnen kan ärva ett jordklot som är betydligt mindre livsdugligt än i dag. Coronapandemin har också befäst farhågorna om globala katastrofer. De åtgärder för främjande av hållbart välmående som finns i FN:s Agenda 2030 är framför allt åtgärder till nytta för de nuvarande och framtida barnen.

34 Lindgeren, 1971

Sammanfattning

För barnpolitikens del var de första hundra åren i Finlands historia en framgångshistoria: barndödligheten sjönk, utbildningsmöjligheterna ökade, boendeförhållandena förbättrades, antalet barn i familjerna sjönk och varje barn fick i genomsnitt ta del av mera kärlek, omvårdnad och respekt. I Finland har man alltid samtidigt känt oro för och stolthet över barnen. Exempelvis i början av 2000-talet blev det allmännare med en nästan panikartad oro för barnens och de ungas välmående³⁵.

Efter den globala finansiella krisen blev hållbarhetsunderskottet och sysselsättningsgraden huvudteman för samhällsdebatten i Finland. Det här gjorde att frågorna kring barnens ställning marginaliserades. Barnens och de ungas frågor spelade en biroll vid social- och hälsovårdsreformen. De saknades helt i beredningen av socialskyddsreformen. Samtidigt vittnar de upprepade misslyckandena med att förnya stöden till familjerna om att politikerna inte har tillräckligt med intresse för att underlätta barnfamiljernas vardag med nya familjepolitiska satsningar. Reformen av stöden till familjerna kördes över av gräl mellan de politiska partierna och arbetsmarknadsorganisationernas intressebevakning. Det här visar att barnpolitiken fortfarande alltför mycket är bara vackra ord, de verkliga handlingarna saknas. Varför har barnen exempelvis inte beaktats i socialskyddskommitténs uppdragsbeskrivning? Barnets perspektiv saknades också i föräldraledighetsreformen. Under pandemin stödde Finland barnfamiljerna i mindre grad än vad många andra rika länder gjorde. Varför har de till följd av den lägre nativiteten minskade familjepolitiska utgifterna i all tysthet runnit över till gagn för andra?

Det är också en öppen fråga för vem vi räddar världen, om vi har allt färre barn. När barnen stämplades som ”miljöproblem” och att föda barn beskrevs som en ansvarslös handling som ökar utsläppen började man tala negativt om barnen. Ett stabilt samhälle och förtroendet för framtiden stöder positiva signaler om att ett barns födelse är en glädje och att det finns utrymme för alla barn i Finland. För dem som lider av klimatångest skulle det vara bra att veta att Finland som stat beslutar att aktivt arbeta för dämpning av klimatförändringen. Därför är en bra klimatpolitik också bra befolkningspolitik.

Situationen ändrades när den nedgång i nativiteten som började 2010 inte upphörde med den stabilare ekonomiska tillväxten. Politikerna och de övriga beslutsfattarna började intressera sig för varför det varje år föds allt färre barn. Den intensiva diskussionen om nativiteten i medierna avtog snabbt när pandemin hade börjat. Samtidigt vände nativiteten från sin historiskt låga nivå mot en spirande ökning. Ett större problem än den låga nativiteten är hur möjligheterna att få barn fördelar sig på de olika befolkningsgrupperna, det vill säga vems barn som får föräddas och vems barn som inte föds.

En framtida stor olöst fråga inom barnpolitiken gäller utvidgningen av barnskyddet och i synnerhet vården utom hemmet. När lyckas vi äntligen få antalet barn som placerats i vård utom hemmet att sjunka?

35 Jallinoja, 2006

Källor

Aassve, A., Cavalli, N., Mencarini, L., Plach, S. & Livi Bacci, M. (2020). The COVID-19 pandemic and human fertility. *Science* 24, 370–371.

Barnskyddslagen 417/2007.

Bergenheim, S. (2020). Yhteiskunnan, kansakunnan ja kansan asialla: Järjestöt, yhteiskuntapolitiikka ja asiantuntijuus Suomessa 1930–60-luvuilla. Helsingfors universitet. Statsvetenskapliga fakultetens publikationer 156/2020. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/318006/Yhteisku.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bjurwald, L., Jungar, A.-C., Jupskås, A., Jutila, K. & Sundell, B. (2011). Liikkeitä laidasta laitaan: Populismen nousu Euroopassa. Vihreä Sivistysliitto, Ajatuspaja E2 ja Ajatushautomo Magma. <https://opintokeskusvisio.fi/wp-content/uploads/2020/09/Liikkeita-laidasta-laitaan.pdf>

Bradshaw, J. & Hatland, A. (red.) (2006). *Social policy, employment and family change in comparative perspective*. Edward Elgar.

Erola, J. (2018). Varhaisen päivähoidon pitkän aikavälin vaikutukset: Virheitä ja vahvistuneita havaintoja. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(4), 448–451.

FN:s Agenda 2030. De globala målen för hållbar utveckling Agenda2030. <https://kestavakehitys.fi/agenda-2030>

FN:s konvention om barnets rättigheter FördrS 59-61/1991.

Gissler, M. & Klemetti, R. (2019). Virostako mallia Suomen hedelmällisyyden parantamiseksi? *Duodecim* 135(24), 2401–2407.

Hellstrand, J., Nisén, J. & Myrskylä, M. (2020). All-time low period fertility in Finland: Demographic drivers, tempo effects, and cohort implications. *Population Studies, a Journal of Demography*, 74(3), 315–329.

Hjerppe, R. & Summanen, K. (1990). Väestönkehitys ja valtiontalous. I verket *Suomalainen väestöruletti*. Viisi näkökulmaa Suomen väestön tulevaisuuteen. *Väestöliiton Kolmikantasarja* 12, 18–57.

Jallinoja, R. (2006). Perheen vastaisku – familistista käännettä jäljittämässä. *Gaudeamus*.

Kontula, O. (2018). 2020-Talets familjepolitik. *Befolkningsförbundet, Översikter E52*.

Kotomäki, M. (2020). Maahanmuutto – uhka vai mahdollisuus? I verket T. Sorsa (red.) *Ett demografiskt hållbart Finland: Befolkningsförbundets demografiska politikrapport*, 119–156. *Befolkningsförbundet*.

- Kuivalainen, S., Järnefelt, N., Kuitto, K. & Ritola, S. (2019). Naisten ja miesten eläke-erot: Katsaus tutkimukseen ja tilastoihin. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 66.
- Kääriälä, A. (2020). Always a step behind? Educational and employment transitions among children in out-of-home care. Helsingfors universitet.
- Kääriälä, A. (2021, 21 januari). Emme tiedä mitä saamme miljardilla! Palvelujen vaikuttavuudesta tarvitaan lisää tietoa. Blogi: Sosiaalipolitiikka. <https://sosiaalipoliittinenyhdistys.fi/julkaisuutoiminta/blogi-sosiaalipolitiikka-2020/emme-tieda-mita-saamme-miljardilla-palveluiden-vaikuttavuudesta-tarvitaan-lisaa-tietoa/>
- Lassila J. & Valkonen T. (1999). Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1999:2.
- Lindgren, J. (1971). Finland's declining fertility. Finnish Yearbook of Population Research 12, 21–35. <https://doi.org/10.23979/fypr.44681>
- Luppi, F., Arpino, B. & Rosina, A. (2020). The impact of COVID-19 on fertility plans in Italy, Germany, France, Spain and UK. <https://osf.io/preprints/socarxiv/wr9jb/>
- Makarentseva, A. (2020, juni). Desires for parenthood at the time of COVID-19 pandemic in Russia. [Seminariepresentation]. https://iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/WorldPopulation/Meetings/Makarentseva_Desires_for_parenthood_at_the_time_of_COVID-19_.pdf
- Miettinen, A. (2017). Kolme myyttiä perhevapaista: Pohjoismaiden vanhempainvapaat vertailussa. Agenda.
- Nopola T. & Tikanmäki H. (2020). Syntyvyyskenaarioiden vaikutukset työeläkkeiden rahoitukseen. Pensionsskyddscentralens rapporter 1/2020.
- Nyby, J. (2020). Politicising Finnish family policy reform 2007–2017. Åbo Akademi University, Vasa.
- Närvi, J. (2018). Isä hoitaa – vai hoitaako? Väestökyselyn ja haastattelujen tuloksia isien perhevapaiden käytöstä. Institutet för hälsa och välfärd, Arbetspapper 1/2018.
- Nyyssölä, K. & Kumpulainen, T. (2020). Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä. Utbildningsstyrelsen, Rapporter och utredningar 2020:25. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Perusopetuksen_ja_kouluverkon_tulevaisuudennakymia.pdf
- Owal Group (2019). Utvärdering av LAPE-spetsprojektet: Slutrapport 8.3.2019. https://stm.fi/documents/1271139/13111556/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf/3efbd6b7-c22f-ef66-b412-4b3b521d9512/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf

Salmi, M. & Närvi, J. (red.) (2017a). Perhevapaat, taluskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Institutet för hälsa och välfärd, Rapport 4/2017.

Salmi, M. & Närvi, J. (2017b). Inledning. I verket Salmi, M. & Närvi, J. (red.) Perhevapaat, taluskriisi ja sukupuolten tasa-arvo, 8–35. Institutet för hälsa och välfärd, Rapport 4/2017.

SHM (2013). Barn- och familjepolitik i Finland. Social- och hälsovårdsministeriet, Broschyren 9.

SHM (2020, 5 februari). Perhevapaaudistus tähtää perheiden hyvinvointiin ja tasa-arvon lisäämiseen [tiedote]. <https://stm.fi/se/-/perhevapaaudistus-tahtaa-perheiden-hyvinvointiin-ja-tasa-arvon-lisaamiseen>

Statistikcentralen (2021). Syntyvyys noussut hieman viime vuodesta. https://tilastokeskus.fi/til/vamuu/2021/09/vamuu_2021_09_2021-10-21_tie_001_fi.html

Tuukkanen, T. (red.) (2020). Ett demografiskt hållbart Finland: Befolkningsförbundets demografiska rapport 2020. Befolkningsförbundet.

US News (2021). Best countries for raising kids. <https://www.usnews.com/news/best-countries/best-countries-to-raise-a-family>

Vallander, T. & Haikonen, J. (red.) (2020). Mistä luovumme, jos luovumme lapsista? STTK:s Pamflettserie. https://www.sttk.fi/wp-content/uploads/sites/2/2020/02/STTK_Mista-luovumme-jos-luovumme-lapsista-1.pdf

Wilde, J., Chen, W. & Lohmann, S. (2020, October). COVID-19 and the future of US fertility: What can we learn from Google? IZA Discussion Paper No. 13776. <https://www.iza.org/publications/dp/13776/covid-19-and-the-future-of-us-fertility-what-can-we-learn-from-google>

Yle Uutiset (2012, 2 november). Kokoomusnuorten vpj: Lapsilisät poistettava – ”järjenvastaista tukea heikomman aineksen lisääntymistä”. <https://yle.fi/uutiset/3-6362497>

Blogginlägg om nativiteten

Jalovaara, M. (2019, 29. september). Poikkeuksellinen vauvakato vai hälyä tyhjästä? NEFER – Falling Fertility and the Inequalities Involved. <https://sites.utu.fi/nefer/neferblog01/>

Miettinen, A. (2020, 25. februari). Onko perhepolitiikalla mahdollista vaikuttaa syntyvyyteen? STTK:s blogg. <https://www.sttk.fi/2020/02/25/onko-perhepolitiikalla-mahdollista-vaikuttaa-syntyvyyteen/>

Närvi, J. (2016, 25. oktober). Perhepolitiikan näköalattomuus näkyy syntyvyydessä. THL:n blogi. <https://blogi.thl.fi/perhepolitiikan-nakoalattomuus-nakyy-syntyvyydessa/>

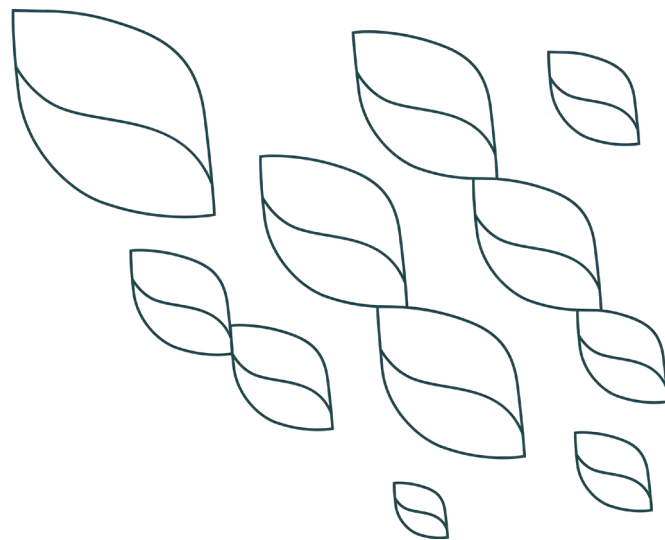
Seuri, A. (2018, 17. september). Pitäisikö lasten hankkimisesta puhua enemmän, jotta ilmastonmuutosta voitaisiin torjua? Harhala-blogi. <http://harhala.blogspot.com/2018/09/pitaisiko-lasten-hankkimisesta-puhua.html>

Suoranta, K. (2019, 10. april). Voiko ilmastohuoli vaikuttaa syntyvyyteen? Perheyhteiskunta-blogi. <https://www.perheyhteiskunta.fi/2019/04/10/voiko-ilmastohuoli-vaikuttaa-syntyvyyteen/>

Stranius, L. (2020, 24. februari). Syntyvyys ilmastokriisin aikakaudella. STTK:n blogi. <https://www.sttk.fi/2020/02/24/syntyvyys-ilmastokriisin-aikakaudella/>

Vierailija (2019, 20. februari). Suurin ilmastoteko on lapsettomuus, ei kasvissyönti. Keskustelupalsta Vauva.fi. <https://www.vauva.fi/keskustelu/3396990/suurin-ilmastoteko-lapsettomuus-ei-kasvissyonti>





Reformer och resurser inom utbildningspolitiken 2017–2021

Hanna Virtanen, ED, forskningschef, Näringslivets forskningsinstitut (Etna)
Hannu Karhunen, ED, forskningsledare, Forskning om arbete och ekonomi
LABORE

Barnets rätt att utvecklas är en av de allmänna principerna i FN:s konvention om barnets rättigheter¹ och utbildning är det effektivaste sättet för främjande av den här rätten. Utbildning främjar också många andra av barnets rättigheter såsom förbättrad delaktighet och förebyggande av marginalisering. Dessutom stöttar utbildningen i synnerhet i ett land som Finland, där utbildningen i hög grad är kostnadsfri och skolornas kvalitetsskillnader är små, den sociala rörligheten samtidigt som den minskar ojämlikheten mellan barnen. De utbildningspolitiska besluten har en enorm betydelse för barnens ställning och möjligheter.

Mellan åren 2017 och 2021 genomfördes ett stort antal omfattande utbildningspolitiska reformer. För första gången sedan 1950-talet gjordes det en betydande ändring i läroplikten när den förlängdes tills det barnet fyller 18 år. Dessutom gjordes det reformer inom så gott som varje utbildningssektor. Barnens ställning har påverkats inte bara av utbildningsreformerna utan också av projekt finansierade av staten, ändringar i undervisningsplanerna samt naturligtvis också genom beslut gällande utbildningsresurserna.

Här nedan går vi igenom förändringarna i utbildningspolitiken samt utvecklingen i resurser allokerade till utbildningen 2017–2021. I analysen beskriver vi de viktigaste besluten och gör en uppskattning av hur de påverkar barnens möjligheter och välmående. Vi granskar dessutom den informationsbas som utgör bakgrunden till reformerna och hur effekterna av dem har följts upp i efterhand.

1 FN:s konvention om barnets rättigheter FördrS 59-60/1991

Centrala utbildningsreformer

Utvidgning av läroplikten

Den mest betydande utbildningsreformen under de senaste åren är utvidgningen av läroplikten, som godkändes 2020.² Med den höjes läropliktsåldern till 18 år. Samtidigt blev andra stadiet gratis fram till slutet av det kalenderår under vilket studerande fyller 20 år. Målet med reformen var i synnerhet en höjning av kunskaps- och utbildningsnivån samt minskning av ojämlikheten.

Reformen tog sig an en viktig utbildningspolitisk utmaning. Det är fortfarande också i de yngsta åldersgrupperna en alltför stor andel, cirka 15 procent, som blir utan examen efter grundskolan³ och det är klart att en grundutbildning på nio år ohjälpligt är för lite för att man ska klara sig i dagens samhälle. Barn som inte får en examen på andra stadiet har en betydande risk att marginaliseras på arbetsmarknaden och mera allmänt i samhället.⁴ De uppvisar dessutom en större mängd psykiska problem än den övriga befolkningen.⁵

Enligt internationell forskning är utvidgning av läroplikten ett effektivt sätt för höjning av barnens utbildningsnivå och främjande av välmåendet.⁶ Enligt undersökningar ökar en höjning av läropliktsåldern bland annat ungdomarnas deltagande i utbildning, den förbättrar sysselsättningen samt minskar brottsligheten och fattigdomen. Analyser gjorda på finländskt material visar också mycket tydligt att de ungdomar som avbryter utbildningen skulle ha nytta av att fortsätta sina studier under en längre tid.⁷

Utvidgningen av läroplikten kan påverka barnen på många sätt. För det första förpliktar reformen barnen att inhämta för dem nödvändiga kunskaper och kompetens. Ungdomar kan enligt undersökningar tänka kortsiktigt, vilket betyder att de när de fattar beslut kan lägga tonvikten på kortsiktigt bekvämlighet och lägga mindre vikt vid den nytta utbildningen ger på längre sikt. Läroplikten är en viktigt signal till barn under 18 år att deras plats fortfarande är i skolan. Samhället ska inte kräva att ungdomarna fattar beslut som de inte är färdiga att fatta.

Reformen ger kommunerna och undervisningsmyndigheterna nya skyldigheter att ombesörja att alla ungdomar har en plats där de kan sköta sin plikt. Tidigare har ansvaret att leta efter en utbildningsplats mera legat på ungdomen. Det här kan ha krävt sådan initiativförmåga som de barn som riskerar marginalisering inte nödvändigtvis har. I bästa fall främjar den utvidgade läroplikten att inget barn faller ut ensamt utanför hela systemet. Det är önskvärt att också de ungdomar som inte har förutsättningar att delta i utbildning ska få det stöd de behöver.

2 Läropliktslag 1214/2020

3 Statistikcentralen 2019.

4 t.ex. Virtanen, 2016; Huttunen et al., 2019

5 Ansala et al., 2016

6 se översikt Seuri et al., 2018

7 Seuri et al., 2018; Huttunen et al., 2019; Virtanen, 2016

Den avgiftsfria utbildningen på andra stadiet kan öka deltagande i utbildningen bland barn i låginkomstfamiljer och på det sättet förbättra jämlikheten mellan ungdomar med olika bakgrund. Det har också tidigare varit möjligt att söka stöd för täckning av kostnaderna för utbildningen. För vissa ungdomar har det dock kunnat vara för arbetsdrygt eller pinsamt att ansöka om behovsprövat understöd. Det är dessutom viktigt att den kostnadsfria utbildningen i reformen har förlängts längre än läroplikten och inte upphör mitt under avläggandet av andra stadiet. I annat fall kunde det höja tröskeln att fortsätta utbildningen fram till examen.

Höjningen av läropliktsåldern påverkade 2021 i praktiken endast de barn som gick på 9 klass i den grundläggande utbildningen våren 2021. Tiden får visa hur reformen i slutändan påverkar ungdomarnas kompetens och utbildningsnivå. Den största risken avseende hur reformen lyckas är finansieringen och tidtabellen för omändringarna.

Höjningen av läropliktsåldern orsakar mycket arbete i skolorna och kommunerna. Situationen i skolorna är fortfarande på många sätt svår till följd av coronapandemin och genomförandet av en så här stor förändring på kort varsel har mött mycket motstånd. Situationen i skolorna underlättas dock av att ändringen genomförs en årsklass åt gången

Det har också höjts oroliga röster för hur resurserna ska räcka till, trots att regeringen har lovat ersätta kommunerna för kostnaderna för reformen i sin helhet. Det är absolut önskvärt att reformen får tillräckliga resurser och att resurserna inte tas från någon annan väsentlig och nödvändig verksamhet. Kostnaderna för studiematerialen har väckt mest diskussion. Vid resursfördelningen är det dock viktigt att också beakta att utvidgningen av läropliktsåldern, om den är framgångsrik, leder till att sådana ungdomar som har större utmaningar än genomsnittet och ett särskilt behov för högklassiga undervisningsresurser och mångsidigt stöd deltar i utbildningen. Den utvidgade läroplikten gör det också möjligt att styra andra stödåtgärder till dessa ungdomar. Vilken nytta ungdomarna har av studierna beror också i hög grad på om det finns tillräckliga resurser inom utbildningen.

Redan under lagstiftningsskedet upprättade Utbildningsstyrelsen och undervisnings- och kulturministeriet en plan för utvärdering av läropliktsreformen i efterhand.⁸ I planen för bedömning i efterhand finns en förtjänstfull redogörelse för de helheter som ska bedömas (inkl. ur barnets perspektiv viktiga variabler) och en tidtabell för hur själva planen ska genomföras. Det är bra att omfattande och systematisk information insamlas kring effekterna av så här storskaliga reformer.

8 UKM, 2021a

Reform av yrkesutbildningen och ny gymnasielag

Under de senaste åren har så gott som samtliga utbildningssektorer, inklusive yrkesutbildningen och gymnasieutbildningen genomgått förändringar. Yrkesutbildningen genomgick den största omorganiseringen, där reformen 2018 orsakade ändringar inom utbildningens så gott som samtliga delområden.⁹ Reformerna gällde bland annat examens- och arrangörsstrukturen samt finansieringen och styrningen av utbildningen. Eftersom reformerna var så omfattande är det svårt att få ett grepp om följderna av dem. Bedömningen av påverkan försvåras ytterligare av de omfattande utgiftsnedskärningarna inom yrkesutbildningen under samma tidsperiod.¹⁰

De viktigaste målen för reformen var att förbättra yrkesutbildningens kongruens med arbetslivet och utöka mängden inläring på arbetsplatserna. Den praktiska inläringen på arbetsplatserna kan lämpa sig bättre för vissa studerande än den undervisning som sker vid läroanstalterna och på det sättet kan erbjudandet av olika utbildningsalternativ också gagna barnet. Undersökningar gjorda både i Finland och internationellt visar dock att det vanligen inte finns tid och pedagogiska resurser på arbetsplatserna att stöda ungdomarnas inläring och att handledningen av ungdomarna kan vara mycket bristfällig.¹¹

Utgångspunkten för reformen av yrkesutbildningen var att lärarna i fortsättningen i allt högre grad skulle ta sig ut till arbetsplatserna för att handleda inläringen och att tyngdpunkten i lärarens arbete skulle ligga på handledning och coaching. I och med att kraftiga nedskärningar samtidigt gjordes i yrkesutbildningen är det ytterst osannolikt att undervisningspersonalens resurser har varit tillräckliga för handledning av verksamheten utanför skolorna. Att bli lämnad ensam utan stöd och handledning är ytterst skadligt för de ofta fortfarande minderåriga studerandenas utveckling och hur studierna framskrider.

För ungdomarnas framtid kan den ökade mängden inläring i arbetet vara problematisk också i de fall då verksamheten har tillräckliga resurser och är högklassig. Den här aspekten lyfte exempelvis rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken fram i sin rapport 2017.¹² I ekonomiskvetenskaplig forskningslitteratur har det framförts att praktisk inläring på arbetsplatserna på kort sikt kan förbättra sysselsättningen, men leder till en sämre prestation på längre sikt¹³. Tanken bygger på antagandet att allmänbildande och teoretisk kompetens skapar en bättre grund för utveckling och uppdatering av kompetensen senare under arbetskarriären.

Det är ytterst utmanande att göra tillförlitlig undersökning av ämnet i synnerhet på grund av att de ungdomar som väljs ut till de olika utbildningsalternativen har ytterst olika utgångsläge gällande såväl kunskaper som motivation och intressen. Skillnaderna mellan grupperna i ett senare skede

9 Lag om yrkesutbildning 531/2017

10 se följande kapitel

11 se Nokelainen et al., 2018

12 Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, rapport 2017

13 Hanushek et al., 2017

på arbetsmarknaden kan vara en återspeglning av just de här, existerande skillnader redan vid valet av studieinriktning. Bakgrunden till reformen av yrkesutbildningen kan delvis också ha påverkats av den här illusionen: utbildningen ansågs ha stora problem eftersom de ungdomar som utexaminerades därifrån inte senare klarade sig lika bra som de som utexaminerats från gymnasiet. En färsk undersökning visar dock att när man på ett trovärdigt sätt klarar av att beakta skillnaderna i ungdomarnas utgångsläge var yrkesutbildningen före reformen i själva verket riktig konkurrenskraftig med gymnasiet¹⁴. Det är helt enkelt så att flera sådana ungdomar som har mera utmaningar med skolgången och framgångarna på arbetsmarknaden söker sig till yrkesutbildningen.

Genom reformen av yrkesutbildningen strävade man också bland annat efter att avlägsna överlappningar, effektivisera funktionerna och öka den individuella och flexibla inlärningen. Många av dessa ändringar kan i bästa fall tjäna ungdomarna väl. Åter en gång var det frågan om tillräckliga resurser som blev det största orosmomentet. Enligt en enkät som Undervisningssektorns fackorganisation OAJ gjort bland lärare var trenden för mängden närundervisning sjunkande redan före reformen 2018 och den uppskattas ha sjunkit drastiskt till följd av reformen och nedskärningarna i utbildningsresurserna¹⁵. Utan de nödvändiga resurserna för undervisning och handledning har den ökade betydelsen av självstyrning eventuellt lett till ytterligare öknningar i skillnaderna mellan svaga elevgrupper och dem som klarar sig bra.

I sin berättelse fäste Statens revisionsverk uppmärksamhet vid att reformen bereddes i brådsnande takt¹⁶. Yrkesutbildningen är det mest typiska utbildningsalternativet i synnerhet för de mest sårbara barnen. Reformen inom den här sektorn och de minskade resurserna kan därmed få vittgående följder för barnens välmående och framtida ställning på arbetsmarknaden.

Förutom yrkesutbildningen har också gymnasiet nyligen genomgått en reform. Den av riksdagen godkända nya gymnasielagen trädde i kraft i augusti 2019 och läroplanerna enligt den nya lagstiftningen togs i bruk hösten 2021¹⁷. Målet för reformen var bl.a. att stärka studerandes välmående och underlätta studierna och övergången till den eftergymnasiala utbildningen. Gymnasierna övergick till att använda studiepoäng i stället för kurser, men det här ändrade inte på mängden undervisning.

De mest betydande ändringarna i den nya gymnasielagen bör anses vara att elevens rätt till studiehandledning och specialundervisning infördes vid varje gymnasium. Forskningslitteraturen stöder starkt uppfattningen om att studiehandledning på ett positivt sätt kan påverka eleven och elevens välmående¹⁸. Det är dock oklart i hurdan omfattning och hur högklassig handledningen och specialundervisning i dagsläget är i olika gymnasier. Det finns åtminstone ännu inte någon tillförlitlig statistik eller undersökningar gällande de granskade lagstadgade uppgifterna.

14 I Sillimans och Virtanens (2022) undersökning påvisas det att yrkesutbildningen åtminstone ännu vid cirka 35 års ålder ledde till bättre framgångar än gymnasieutbildningen. Resultatet gällde de ungdomar som sökte till båda utbildningsalternativen och vars utbildningsområde slutligen avgjordes av de använda gränserna för tillträde.

15 OAJ, 2019

16 Statens revisionsverk, 2021

17 Gymnasielagen 714/2018

18 Nickow et al., 2020

Grundskolereformen och projekt

Under de senaste åren har oroväckande nyheter nått oss från grundskolorna. Finlands resultat i PISA-undersökningen, som mäter 15-åringarnas inlärningsresultat, ligger fortfarande bland de bästa i OECD-länderna, men de nationella resultaten har trots det rasat sedan toppresultaten 2006¹⁹. Samtidigt har familjebakgrundens betydelse för barnets framgångar ökat och andelen svagt presterande elever stigit. Den senaste longitudinella utvärderingen av kompetens, som Nationella centret för utbildningsutvärdering (Karvi) gjort, fäster uppmärksamhet vid att skillnaderna mellan olika grundskolor i kunskaperna börjar öka redan i början av den grundläggande utbildningen²⁰.

Under de senaste åren har ett stort antal reformer och projekt genomförts i grundskolan, troligen åtminstone delvis sporrade av den här utvecklingen. I ljuset av forskningslitteraturen är det dock inte alls klart vad Finlands tidigare briljanta framgångar berodde på eller vad som ligger bakom den försämrade riktningen. Likaså är det omöjligt att säga hur de vidtagna åtgärderna inom offentliga sektorn har påverkat barnens välmående och i vilken utsträckning de har lyckats minska inlärningsskillnaderna mellan grupperna. Ofta har man inte ens försökt uppskatta ur barnens perspektiv vilken påverkan reformerna och projekten har.

Som exempel kan nämnas att man i Finland genomförde ett flertal åtgärdshelheter med betydande påverkan på barnen inom ramen för Sipilä-regeringens Den nya grundskolan-program (2015–2018). Till dessa hör bl.a. inledande av tutorlärarverksamhet i majoriteten av kommunerna, projektet Skolan i rörelse och de stora mängder lokala försök som Utbildningsstyrelsens försökscenter samordnar. Det har inte producerats tillförlitlig information om påverkan på barn och ungdomar kring ett enda av dessa projekt eller försök. Påverkansbedömningen har huvudsakligen stannat vid administrativa beskrivningar samt presentationer av begränsat och på många ställen ytterst bristfälligt enkätmaterial.

En av de mest betydande helheterna inom spetsprojektet den Nya grundskolan är Lärarutbildningsforumet, som fortfarande är aktivt och som samordnar lärarnas grundutbildning, inläring på arbetet och fortbildning. Genom detta allokerade man betydande resurser bl.a. för utbildning av och verksamheten med tutorlärare. Enligt forskningslitteraturen kan detta ha en positiv effekt på barnens utveckling. Den bedömningsrapport som Utbildningsstyrelsen upprättade om programmet innehöll däremot ingen bedömning av tutorlärarstödet eventuella påverkan på barnen.²¹

I Finland används utöver utbildningsreformerna också anvisningar som ett sätt att försöka påverka barnens lärande. Av och till uppdateras grunderna i läroplanen för de olika årskurserna. För till exempel årskurserna 7–9 togs grunderna i den nya läroplanen i bruk stegvis under 2017–2019. Avsikten med grunderna i läroplanen är att skapa en enhetlig grund för de lokala läroplanerna och

19 Leino et al., 2019

20 Ukkola & Metsämuuronen, 2021

21 Pennanen et al., 2021

på det sättet stärka jämlikheten i utbildningen. I slutändan är det dock de lokala aktörerna som ansvarar för den lokala läroplanen, det vill säga som regel utbildningsanordnarna och lärarna.²²

Grunderna till läroplanen skrivs under Utbildningsstyrelsens ledning inom ett antal olika arbetsgrupper och av ett mycket stort antal sakkunniga. Den slutliga publicerade texten, som överlämnas till de lokala aktörerna, är arbetsgruppernas kompromissplan. I beskrivningen av och grunderna för läroplanen hänvisas det inte alls till forskning. Formuleringen i styrdokumentet är dessutom ofta så flummig att den lämnar mycket utrymme för tolkning. Nationella centret för utbildningsutvärdering gjorde en bedömning av genomförandet av grunderna för läroplanen, men på det sätt som grunderna förverkligas går det inte i nuläget att göra en tillförlitlig påverkansbedömning.

Under de senaste åren har grundskolan genomgått många olika reformer utan att målsättningarna och orsakerna till reformerna har öppnats upp i tillräcklig utsträckning eller att följderna av dem skulle ha kartlagts systematiskt. Det är också skäl att ställa frågan på vilket sätt finansieringen i projektform och bland annat kortvariga anställningsförhållanden kopplade med det påverkar resursernas allokering och tillräcklighet. Internationell forskningslitteratur indikerar att stabiliteten i lärarkåren har en betydande effekt på elevmaterialets resultat²³. Dessutom tar det sannolikt tid och resurser av den ordinarie personalen att hålla på med olika projekt och försök, som för sin del kan vara borta från undervisningen och handledningen. Det har inte gjorts påverkansbedömningar av hur projektfinansieringen påverkar eleverna.

Reformer inom småbarnspedagogiken

Bestämmelserna om barnets rätt till småbarnspedagogik samt målsättningarna för den finns i lagen om småbarnspedagogik. Namnet på lagen ändrades i samband med de reformer som genomfördes 2015. Innan det var lagen känd under namnet lag om barndagvård. Under de senaste åren har man börjat förhålla sig till småbarnspedagogiken som en del av utbildningssystemet och dess roll anses allt mera vara att stöda barnets kompetens och utveckling. Förändringen är betydande. I sken av forskningen kan barnets utveckling bäst påverkas just med tidiga investeringar²⁴. De här investeringarna är särskilt viktiga för de barn som lever med en utmanande bakgrund²⁵.

De utbildningspolitiska besluten gällande småbarnspedagogiken som har fattats under de senaste åren har främst koncentrerats till att återta tidigare beslut som fattades vid reformen av lagen om småbarnspedagogiken 2015²⁶. I den lag som då stiftades och som trädde i kraft 2016 begränsades barnens subjektiva rätt till småbarnspedagogik till 20 timmar. Samtidigt ökade gruppstorlekarna så att det fick finnas åtta barn per pedagog i grupper med barn som fyllt tre år, när den tidigare

22 Utbildningsstyrelsen, 2018

23 Henry & Redding, 2020

24 Cunha & Heckman, 2007; Heckman & Carneiro, 2003

25 Cornelissen et al., 2018; Datta Gupta, 2018

26 Lag om småbarnspedagogik 580/2015

dimensioneringen var högst sju barn. Den senaste lagen om småbarnspedagogik upphävde båda dessa ändringar i lagen²⁷.

Effekterna av reformen 2015 har bedömts genom olika enkäter riktade till ledare för och anställda inom småbarnspedagogiken samt till barnens föräldrar²⁸. I utredningarna konstaterade man att ändringarna har försämrat likabehandlingen av barnen samt minskat barnens möjligheter till individuell tillväxt och utveckling. Man har varit speciellt orolig för de allra minsta barnen, barn som behöver särskilt stöd samt de barn som behöver stöd med inläringen av det finska språket. Det anses dessutom att reformen lett till större barnomsättning i grupperna och att det totala antalet barn har ökat. Lagändringen ledde inte till åtgärder inom samtliga kommuner. Därmed var situationen inom småbarnspedagogiken dessutom ytterst olikvärdig för barn som bor i olika kommuner.²⁹

Motiveringarna till ändringen av lagen 2018 var de negativa effekterna på barnens välmående och likabehandling i den tidigare reformen. I synnerhet återinförandet av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik var en viktig positiv förändring i barnens rättigheter och likabehandlingen av barnen. Genom ändringen beror barnets rätt till småbarnspedagogik inte på föräldrarnas livssituation, såsom arbetslöshet. Ändringen tryggar också det att alla barn som bor i Finland har likvärdig rätt att delta i småbarnspedagogiken.

Det är däremot svårt att säga någonting alls om effekterna av förändringen i dimensioneringen av personalen. I forskningslitteraturen har en mindre gruppstorlek visserligen konstaterats främja barnets inläring och utveckling³⁰. De positiva effekterna av lagändringen begränsas dock högst sannolikt av den kroniska personalbristen som besväras i synnerhet huvudstadsregionen och de övriga stora städerna.

I fortsättningen försvåras situationen ytterligare av att behörighetskraven för personalen höjdes i den nya lagen om småbarnspedagogik. Lagen kräver att andelen högskoleutbildad personal ökar senast 2030. Många städer rapporterar redan nu att en stor del av deras anställda inom småbarnspedagogiken inte ens i dagsläget uppfyller behörighetsvillkoren³¹. Det är helt klart att den stora personalomsättningen och underbemanningen har en negativ effekt på barnen.

Den nya lagen om småbarnspedagogik innehöll också en bestämmelse om en informationsresurs inom småbarnspedagogiken, vilket i fortsättningen underlättar uppföljningen av antalet anställda och behörigheten. I den nya informationsresursen (Varda)³² förs bland annat sådan information in om den som tillhandahåller småbarnspedagogik, personalen, familjen och barnet som myndigheterna

27 Lag om småbarnspedagogik 540/2018

28 t.ex. VakaVai-projektet, Puroila & Kinnunen, 2017

29 se t.ex. Puroila & Kinnunen, 2017

30 se översikterna Rockoff, 2009; Öckert, 2021

31 Exempelvis Åbo stad berättade i ett meddelande (2021) att en fjärdedel av barnträdgårdslärarna vid stadens daghem inte uppfyller behörighetsvillkoren. Helsingfors biträdande borgmästare för fostrans- och utbildningssektorn **Nasima Razmyar** berättade för sin del i en intervju med Helsingin Sanomat att det största problemet under den här fullmäktigeperioden är bristen på anställda och för låg resursallokering inom småbarnspedagogiken (Bäckgren, 2021).

32 Dataskyddsbeskrivning av Varda-tjänsten, 2021

behöver för att utföra sina lagstadgade myndighetsuppgifter. Genom informationsresurserna är det i framtiden möjligt att granska bl.a. att småbarnspedagogiken har tillräckliga personalresurser. Det är önskvärt att de möjligheter som den nya informationsresursen erbjuder utnyttjas i myndigheternas rapportering och uppföljning. Det är också viktigt att forskarna kan utnyttja dessa uppgifter i sin forskning.

Beslutsfattande baserat på forskningsunderlag tog nyligen ett stort kliv framåt när ett beslut fattades om arrangerandet av ett tvåårigt försök med utvidgad förskoleundervisning grundat på ett forskningsupplägg³³. De kommuner som togs med i försöket valdes ut slumpmässigt och inte utgående från kommunens intresse, som man vanligen har gjort. Tack vare det använda försöksupplägget är det möjligt att få tillförlitlig information om effekterna av och kostnaderna för förskoleundervisningen innan den tvååriga förskoleundervisningen eventuellt utvidgas till samtliga kommuner i Finland. Samtidigt kan en utvärdering göras gällande eventuella på förhand oförutsedda egenskaper i reformen som kan ha en negativ effekt på barnen.

För utvidgningen av förskolan talar bland annat att deltagandet i småbarnspedagogiken bland finländska barn vid internationell jämförelse är lågt³⁴. Endast cirka 78 procent av de finländska femåringarna deltar i småbarnspedagogiken, medan motsvarande andel är 97 procent i Norge och 98 procent i Sverige³⁵. I Finland deltar dessutom barn till invandrare och familjer med låga inkomster mera sällan i småbarnspedagogiken, vilket för sin del kan öka ojämlikheten mellan familjerna. Om den tvååriga förskoleundervisningen lyckas öka deltagandet bland de barn som är i den mest utsatta situationen kan det ha en viktig betydelse för utjämningen av inlärningsskillnaderna mellan barnen och motarbetandet av marginalisering.

Det finns dock inte någon egentlig forskning tillgänglig som påvisar effekterna av den finländska förskoleundervisningen. Det är inte alls klart hur utvidgningen av förskoleundervisningen till två år påverkar barnens utveckling och inlärningsresultat. Det är även ur detta perspektiv ytterst viktigt att tillförlitligt forskningsmaterial inhämtas om åtgärden innan den genomförs överallt. Även barnombudsmannen har ställt som krav att man vid uppföljningen av bedömningen av den tvååriga förskoleundervisningen gör en fortlöpande utvärdering av påverkan på barnen, som grundar sig på barnens rättigheter och mångsidigt forskningsmaterial³⁶.

Målsättningar, försök och utvärdering av utbildningsreformerna

För att barnens rättigheter och jämlikheten ska förverkligas är det viktigt att målsättningarna för utbildningsreformerna är tydligt definierade och att de gjorda reformerna utvärderas inte bara på

33 Lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning 1046/2020

34 OECD, 2015

35 Ellingsæter, 2012

36 Barnombudsmannen LAPS/55/2020

förhand utan också uttömmande i efterhand³⁷. Utvärderingarna bör vara högklassiga och mångsidiga och forskarsamhället bör få göra en kritisk genomgång av metoderna och resultaten.

I forskningslitteraturen finns det ett flertal exempel på att utbildningsreformer eller gjorda ändringar i resursdimensioneringen kan skada i synnerhet de barn som har det svårast. I Sverige fick en del elever på de högre klasserna en personlig dator. I undersökningarna kunde man observera att det inte påverkade de genomsnittliga inlärningsresultaten, men att det betydligt ökade skillnaderna i inlärningsresultat enligt familjebakgrund.³⁸ I Finland genomfördes 1999–2001 en reform av yrkesutbildningen med målet att bl.a. öka dugligheten på arbetsmarknaden för examina och minska andelen avbrutna studier. Enligt undersökningar påverkade reformen inte de ungas resultat på arbetsmarknaden och den ledde snarare till en ökning av antalet pojkar som avbröt sina studier.³⁹

De här exemplen åskådliggör hur svårt det är att förutse effekterna av utbildningsreformer. Effekterna av utbildningsreformer kan vara överraskande och de kan påverka vissa grupper positivt och andra negativt. Riskerna med politiska åtgärder och implementeringen av dem kan dock minskas genom stegvis implementering och försök. Högklassiga utvärderingar i efterhand ger för sin del information som grund för justerande eller nya åtgärder. I synnerhet i samband med utbildningspolitiska åtgärder, som gäller barn och ungdomar, är det viktigt med ett angreppssätt om grundar sig på systematiskt undersökt information.

Utvärderingen av effekterna av reformerna kräver en omfattande och noggrann insamling av data om bland annat utbildningsresurserna, förändringar i personalen och barnens framgångar. Insamlingen och möjligheterna att utnyttja statistik har avsevärt förbättrats under de senaste åren. Utöver informationsresursen för småbarnspedagogiken har också data om bland annat studerandes prestationer börjat samlas in. KOSKI-informationsresursen, som grundades 2018, innehåller data om studieprestationer och examina inom grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Trots denna positiva utveckling finns det fortfarande många typer av brister i statistikuppgifterna. Som regel samlas uppgifterna om de tillgängliga resurserna för undervisningen in på en mycket grov nivå för tillhandahållare av utbildning och det finns ännu inte komplett statistisk information om undervisningspersonalen i den grundläggande utbildningen och på andra stadiet.

Ungefär 60 procent av lärarna besvarade Utbildningsstyrelsens senaste riksomfattande enkät som samlade in information av lärarna. Man kan inte dra några slutsatser om exempelvis andelen behöriga lärare i olika kommuner utgående från enkäten på grund av ett klart uppenbart icke-slumpmässigt bortfall bland svaren. För tillfället är det alltså inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma exempelvis hur jämlik undervisningen i grundläggande utbildningen och på andra stadiet är ur barnets perspektiv i olika kommuner.⁴⁰

37 Under den senaste tiden har mycket uppmärksamhet fästs vid behovet av utvärdering i efterhand; exempelvis Rantala et al. (2021) diskuterar detta uttömmande.

38 Hallin et al. (2021) i undersökningen konstaterade man att barn med olika bakgrund har helt olika färdigheter att utnyttja datorn. Behovet av stöd och handledning accentuerades.

39 Ollikainen & Karhunen, 2021

40 Hannula et al., 2021

Utöver bristerna i anknytning till informationsresurserna har tillräcklig uppmärksamhet inte alltid i lagstiftningskedet fästs vid planeringen och möjliggörandet av en utvärdering och effekterna av reformerna på barnen har överlag dåligt följts upp.⁴¹ Upprättandet av en omfattande utvärdering uppmuntrar beslutsfattarna att tydligt definiera syftena med reformen så att det i efterhand ska vara möjligt att utvärdera och följa upp dem. Läroplikten är en av de få reformer i samband med vilken det redan i lagstiftningskedet gjordes upp en tydlig utvärderingsplan⁴². Det är önskvärt att den här typen av agerande ökar i fortsättningen.

Det sätt på vilket reformen utförs har enorm betydelse för om man i ett senare skede kan göra en tillförlitlig utvärdering av den. Försöket med tvåårig förskoleundervisning är ett fint exempel på hur reformer kan testas på ett tillförlitligt sätt. I Finland används termen försök dock i allmänhet i situationer när resurser fördelas till en liten, utvald grupp i stället för att de är tillgängliga för alla. Dessa åtgärder ger endast ytterst sällan någon tillförlitlig och nyttig information som stöd för fortsatta åtgärder.

Det är inte alltid möjligt att göra slumpmässiga försök bland annat på grund av kostnaderna eller etiska frågor. Även då kan man främja bedömningen av effekterna av reformen genom att beakta utvärderingen i det sätt på vilket reformen genomförs. Reformen av yrkesutbildningen 1999–2001 genomfördes stegvis, vilket gjorde det möjligt att göra en bedömning av reformens påverkan⁴³. Ett sådan stegvis införande gjordes däremot tyvärr inte vid reformen av yrkesutbildningen 2018 utan den trädde i kraft för alla på en gång. Ett stegvis genomförande grundat på exempelvis ålder eller område skulle ha skapat möjligheter för en mera tillförlitlig bedömning av följderna av reformen.

Utbildningsresursernas utveckling och jämlikhet

Utbildningens resurser påverkar på ett betydande sätt möjligheterna inom och genomförandet av utbildningspolitiken. Finland är ett av de få länder där satsningarna på utbildning har minskat under 2010-talet⁴⁴. Nedskärningar i utbildningsresurserna kan också vara ändamålsenliga, om de främjar förnyandet och effektiviseringen av utbildningssystemets strukturer. Hårda nedskärningar av de ekonomiska resurserna, som görs med stram tidtabell, gör det dock svårt att åstadkomma inbesparingar genom effektivisering av utbildningsverksamheten⁴⁵.

Ökningar och minskningar i utbildningsresurserna kan enligt forskningslitteraturen påverka barnens inlärningsresultat och hur de senare söker sig till utbildning. De senaste omfattande forskningsresultaten i Förenta staterna grundade på de nyaste metoderna stöder starkt uppfattningen

41 Nokso-Koivisto, Sarvimäki och Toivanen (2019) skriver om utvärdering av effekterna och möjliggörande av omfattande utvärdering i efterhand.

42 UKM, 2021a

43 Ollikainen & Karhunen, 2021

44 OECD, 2021

45 Etna uppskattade 2016 att det totala beloppet nedskärningar som Sipiläs regering gjorde i utbildningen (inklusive minskade studiestöd) uppgick till nästan en miljard euro. Enligt beräkningen motsvarade detta cirka 6 procent av utbildningsutgifterna vid en jämförelse med utgiftsnivån 2019 utan nedskärningsbeslut.

att förändringarna i utbildningsresurserna påverkar barnen på många olika sätt⁴⁶. Exempelvis de nedskärningar i utbildningen som gjordes till följd av finanskrisen påverkade inlärningsresultaten och sannolikheten för vidareutbildning negativt⁴⁷. Det är däremot bevisat att nya resurser som riktats till stöd för skolorna och studiehandledning för sin del förbättrar inlärningsresultaten i synnerhet i de skoldistrikt där man tidigare använt relativt små resurser för dessa verksamhetsformer⁴⁸.

I Finland finns det än så länge få bevis på hur utbildningsresurserna påverka inlärningsresultaten. Ett undantag utgör ett artikelmanus till en färsk dissertation där man granskar hur klasstorleken påverkar mängden beteendestörningar och inlärningsresultaten i en del av grundskolorna i Östra Finland⁴⁹. Enligt undersökningen orsakar större klasser mera beteendestörningar och en liten, men statistiskt betydande, sänkning av inlärningsresultaten. I Finland har man dessutom granskat vilka effekter de nedskärningar i utgifterna som gjordes i gymnasierna på 1990-talet hade på resultaten i studentskrivningarna.⁵⁰ Enligt resultaten hade dessa nedskärningar inte just alls någon effekt på ungdomarnas resultat i studentskrivningarna.

Utbildningsresursernas utveckling

Enligt Statistikcentralens statistik har mängden utbildningsutgifter minskat under så gott som hela 2010-talet. Ur figur 1 framgår att det faktum att driftsutgifterna för utbildningen ökade reellt med 2,7 procent 2019 jämfört med året innan inte bidrog till att kompensera för de nedskärningar i utgifterna för utbildningsresurserna som hade gjorts under tidigare år. Utbildningens driftsutgifter i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP) har också sjunkit från och med 2010. Utbildningsutgifternas andel av BNP var 5,1 procent 2019.

I utvecklingen av utbildningsresurserna utgör Finland vid internationell jämförelse ett ovanligt undantag. Förutom i Finland sjönk driftsutgifterna per studerande 2012–2018 endast i Ryssland, Grekland och Slovenien. Under samma tidsrymd gjordes betydande mersatsningar på utbildning i de flesta länder. Finland har därför redan fallit ner under genomsnittet för OECD-länderna i många jämförelser av de satsningar som görs på utbildningen.⁵¹ De största nedskärningarna i utbildningen har skett inom yrkesutbildningen. Etna uppskattade 2017 att nedskärningarna i yrkesutbildningen då var otroliga 12 procent när jämförelsen gjordes mot utgiftsnivån 2019 utan beslut om nedskärningar. Inbesparingar har gjorts bland annat genom koncentration av utbildningsutbudet och minskning av närundervisningen.⁵²

46 Jackson & Mackevicius, 2021; Jackson, 2020

47 Jackson et al., 2021

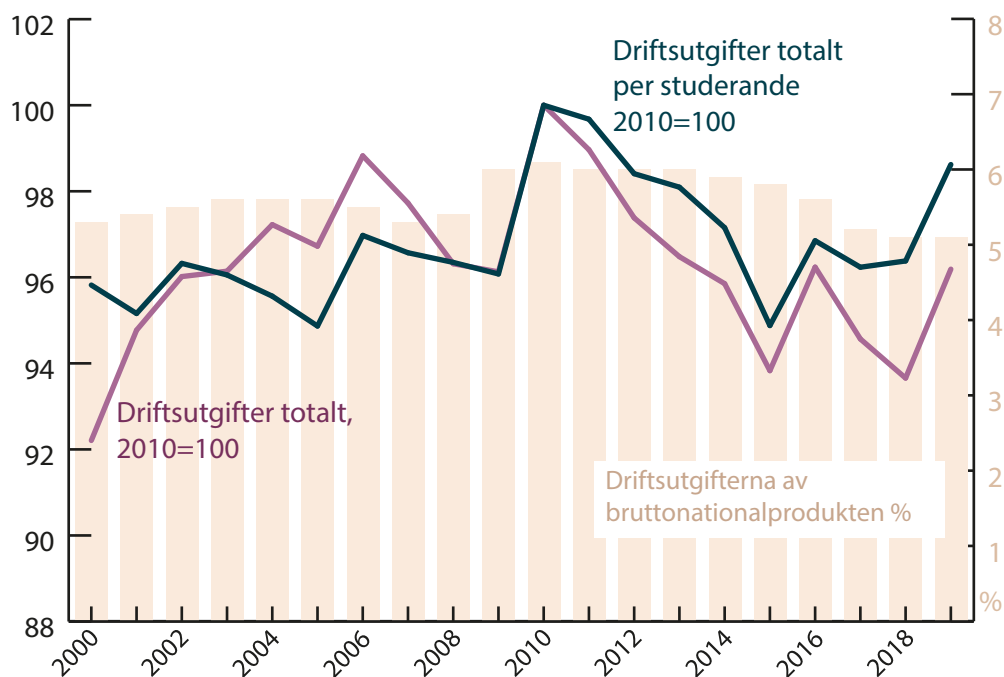
48 Abott et al., 2020

49 Syren et al., 2022

50 Häkkinen et al., 2003

51 OECD, 2021

52 OAJ, 2019



Figur 1. Realutveckling för driftsutgifterna för utbildning 2000–2019. (Källa: Finlands officiella statistik (FOS): Utbildningsekonomi [webbpublikation]).

Nedskärningarna i yrkesutbildningen är speciellt oroväckande eftersom de gäller de ungdomar som har den största risken att marginaliseras. Yrkesutbildningen är ett mera typiskt val till exempel bland de barn som i sina tidigare studier har haft framgångar som ligger under genomsnittet.⁵³ Det är kortsiktig politik att göra nedskärningar i utbildningsresurserna för de mest utsatta ungdomarna och det kan ha en betydande negativ effekt på barnens välmående och framtid.

Coronapandemin har ännu kraftigare än tidigare lyft fram behovet av högklassiga och tillräckliga utbildningsresurser. De hela tiden ökande forskningsbevisen visar redan på ett mycket övertygande sätt att både pandemin och nedstängningen av skolorna hade en betydande negativ effekt på barnens inlärningsresultat, utveckling och välmående.⁵⁴ Coronapandemins missförhållanden har enligt undersökningen i synnerhet påverkat de barn som har den mest utmanande bakgrunden, vilket har ökat ojämlikheten. Det är därför fullt möjligt att det kommer att krävas betydande tilläggsresurser inom utbildningssektorn för att återställa de skador som pandemin orsakat. Det är möjligt att säkrandet av tillräckliga resurser kräver allokering av extra stöd till dem som behöver det mest, alltså positiv särbehandling. Exempelvis Helsingfors stads positiva särbehandling är ett bevis på den nytta som uppnås med den riktade allokeringen.⁵⁵

53 Silliman & Virtanen, 2022

54 se t.ex. Hanushek & Woessmann, 2020; Kuhfeld et al., 2020

55 Silliman, 2017

Jämlika utbildningsresurser

Det är som regel områdena, det vill säga kommunerna, som ansvarar för anordnandet av utbildning och de har ytterst varierande resurser och beredskap att ordna lagstadgad och icke-lagstadgad service till barnen. Det är sannolikt att det varierar från kommun till kommun hur barnets rättigheter inom utbildningen förverkligas.⁵⁶

I figur 2 åskådliggör vi de orosmoment som gäller finansieringen med finansieringen av gymnasieutbildningen som exempel. Nettokostnaderna för gymnasieutbildningen var 746 miljoner euro 2019. Det här finansierades med statens finansieringsandelar (171 milj. euro) och kommunernas andel av enhetsprisfinansieringen (429 milj. euro) samt kommunernas kompletterande finansiering (146 milj. euro). Kommunernas kompletterande finansiering visar att kostnaderna för utbildningen har ökat snabbare än statens och kommunernas enhetsfinansieringsandel. Utöver detta beviljades kommunerna mot ansökan projektfinansiering, men det här totalbeloppet stannar årligen maximalt vid några tiotals miljoner euro.

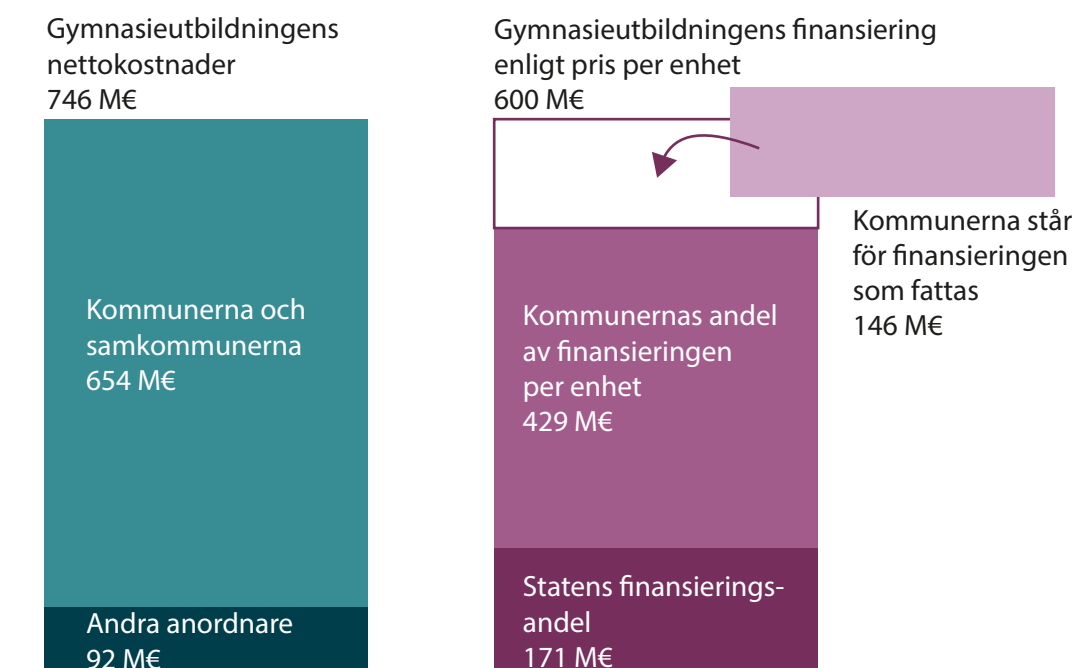
Statens finansieringsandel utgör alltså bara cirka 23 procentiga andelen av finansieringen. Majoriteten av den övriga finansieringen beror i stor omfattning på frågor som kommunerna själva definierar, vilka naturligtvis kan påverkas av många externa faktorer såsom befolkningsstrukturen och kommunernas ekonomiska situation. Med andra ord är statens finansiella styrningsmöjlighet gällande exempelvis hur jämlikheten förverkligas mellan barnen i olika kommuner ytterst liten.

Förverkligandet av barnens rättigheter beror inte enbart på det penningbelopp som beviljas områdena eller utbildningsanordnarna utan mycket beror också på hur effektiv resursanvändningen är. En viktig fråga är också hur man kan försäkra sig om att de givna resurserna på riktigt hänförs till utbildningen och inte till övriga funktioner. Norska staten beviljade 2015 kommunerna ett betydande bidrag i syftet att minska antalet elever per lärare på klasserna 1–4. Enligt undersökningar visade det sig dock att det här inte ledde till mindre undervisningsgrupper utan att de nya resurserna kanaliserades till annat⁵⁷.

Det är en öppen fråga i vilken utsträckning de beviljade tilläggsresurserna på ett äkta sätt allokeras till den avsedda verksamheten. Om den till utbildningen riktade separata finansieringen endast ersätter lokala resurser eller används för annan verksamhet ökar de för undervisning av barnen använda resurserna inte. Det här är ett befogat orosmoment i Finland med beaktande av kommunernas ytterst varierande ekonomiska situation. Barnens rättigheter förverkligas inte nödvändigtvis jämlikt om en del av kommunerna endast ersätter grundfinansieringen med projektfinansiering eller prioriterar sin existerande verksamhet medan en annan, ekonomiskt starkare kommun, kan satsa mera än tidigare på exempelvis handledning och kvaliteten på specialundervisningen.

56 Mäntylä et al., 2021

57 Reiling et al., 2021

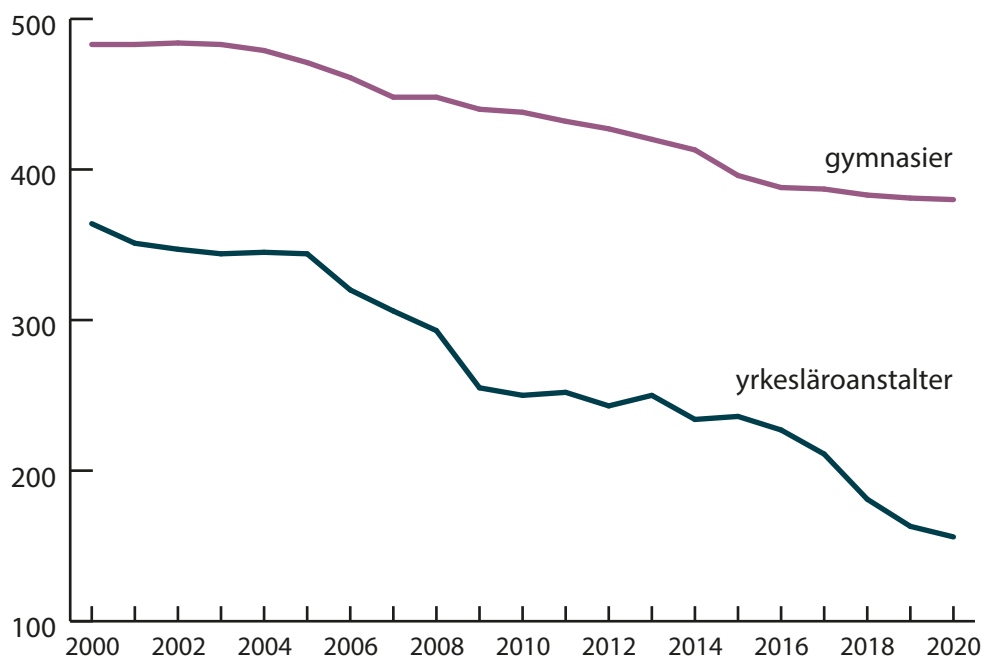


Figur 2. Gymnasieutbildningens kostnader och finansiering 2019. (Källa: Kommunförbundet)

Det är mycket svårt att på ett tillförlitligt sätt bedöma hur väl och jämlikt barnens rättigheter på längre sikt förverkligas i olika kommuner och olika skolor. I Finland finns det inte tillförlitlig och övergripande information om exempelvis andelen behöriga lärare, mängden resurser som används för studiehandledning eller huruvida specialundervisningsresurserna är tillräckliga. I dagsläget samlar man inte ens systematiskt in uppgifter om mängden närundervisning och handledning på alla skolstadier.⁵⁸

Förutom undervisningsresurserna spela också den regionala tillgängligheten till utbildning en viktig roll för likabehandlingen av barn som bor i olika områden. Strävan har under hela 2000-talet varit att effektivisera utbudet av utbildning genom att koncentrera utbildningen till större enheter och stänga mindre läroanstalter. Nedskärningen av antalet läroanstalter har varit betydande i synnerhet inom den grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen. I figur 3 presenteras utvecklingen i antalet gymnasier och läroanstalter för yrkesutbildning under 2000–2020. Det är mycket sannolikt att dessa förändringar har stora effekter på den regionala tillgängligheten till utbildning trots att en sammanslagning av utbildningsanordnare och anstalter inte alltid betyder att undervisningsställen läggs ned.

58 UKM, 2021b



Figur 3. Utvecklingen av antalet läroanstalter på andra stadiet 2000–2020. (Källa: Vipunen, 2021.)

Trots att koncentrationen av utbildningen till större läroanstalter kan erbjuda ett lockande alternativ för dämpande av kostnaderna från utbildningen kan den också ha icke-önskade effekter på välmåendet för barnen i dessa områden samt på utbildnings- och karriärvägarna, som är målet för minskningarna i utbildningsutbudet. Det större avståndet till utbildningen kan påverka bl.a. inlärningsresultaten, välmåendet, valet av utbildningsalternativ och att barnet i förhållande till sin mognad flyttar ut från barndomshemmet för tidigt.

I Finland har effekterna av koncentrationen av utbildningen undersökts både för grundskolans⁵⁹ och andra stadiets⁶⁰ del. Enligt undersökningen har nedskärningen i grundskolenätverket åtminstone inte påverkat inlärningsresultaten och övergången till fortsatta studier⁶¹. Försämringen av den regionala tillgången till utbildning kan därför ha en särskilt stor betydelse inom utbildningen på andra stadiet där ungdomarna väljer mellan mycket olika utbildningssektorer. Koncentrationen av utbildningsutbudet har dessutom kunnat leda till avbrutna studier i synnerhet innan läropliktsålder höjdes.

I undersökningen kunde det vid en granskning av utbildningen på andra stadiet påvisas att försämrad regional tillgång till gymnasieutbildning framför allt påverkar de utbildningsval som regionens ungdomar gör medan minskning av yrkesutbildningen å sin sida verkade vara kopplad

59 Izadi, 2015

60 Virtanen & Riukula, 2020

61 Hösten 2021 inledde Landsbygdspolitiska rådet, skärgårdsdelegationen och barnombudsmannens byrå en utvärderingsundersökning av hur bildningsrättigheterna och de sociala rättigheterna uppfylls för barn som bor på landsbygden och i skärgården när grundskolor dras in. Samtidigt granskas det vilka effekter indragningarna har på områdenas livskraft.

till sannolikheten för att man avlägger andra stadiet både gällande sannolikheten att examen avläggs och den tid som används för att avlägga examen⁶². Resultaten indikerar också att ett minskat utbildningsutbud eventuellt också påverkar hur regionens ungdomar lyckas på arbetsmarknaden. I undersökningen ser man tydliga skillnader i ungdomarnas karriärer åtminstone ännu som 21-åringar.

I fortsättningen ökar trycket på att göra gallringar i utbildningsnätverket ytterligare när årskullarna blir mindre. Det är ytterst viktigt att man när dessa beslut fattas bättre än tidigare tar hänsyn till vilka effekter koncentrationen av utbildningen har på barnen.

Slutsatser

Man bör ingripa i barnens ställning och rättigheter med eftertanke och grundat på möjligast tillförlitlig information. I Finland genomfördes 2017–2021 ett stort antal omfattande utbildningsreformer, som bl.a. utvidgade läroplikten och utbildningsstrukturerna förnyades inom så gott som samtliga utbildningssektorer. Den informationsgrund som låg bakom reformerna ser delvis svag ut och effekterna av reformerna ha inte följts upp och bedömts omsorgsfullt. Samtidigt har betydande nedskärningar gjorts i utbildningsresurserna.

Under den gångna perioden höjdes läropliktsåldern till 18 år. På annat håll i världen finns det många bevis på att motsvarande förlängningar av plikten har haft positiva effekter på barnens förutsättningar och framtid. Det är typiskt gruppen ungdomar i en utsatt situation, som genom reformen påverkas av fortsatta studier, som får den största nyttan av att läropliktsåldern höjs. Risken för den eventuella nyttan med den utvidgade läroplikten är främst om reformen inte får tillräckliga resurser. Samma omsorg gäller också de övriga reformer som gjorts under de senaste åren. Trots att man med målen för många av utbildningsreformerna menar mycket väl, beror påverkan på barnen i slutändan långt på de för utbildningen tillgängliga resurserna.

Under ett par år har de totala resurserna för utbildningen visserligen ökat, men de här ökningarna har inte räckt till för att täcka de omfattande nedskärningar som gjordes i utbildningen före det. Finland är ett av de få länder där mängden utbildningsresurser har sjunkit under det senaste decenniet. Speciellt oroväckande är situationen för resurserna inom yrkesutbildningen. Yrkesutbildningen är det mest typiska utbildningsalternativet i synnerhet för barn i en särskilt utsatt situation och därmed kan de här nedskärningarna ha vittgående följder. Coronapandemin har framhävt behovet av högklassiga och tillräckliga utbildningsresurser.

Utvidgningen av läroplikten är en av de få utbildningsreformer för vars effekter det finns skäligen med forskningsresultat att tillgå. Redan i lagstiftningsskedet gjordes en ytterst omfattande plan för utvärderingen av effekterna i efterhand. Inom utbildningsfältet har ett flertal omfattande reformer och ett stort antal mindre projekt genomförts som inte har grundat sig på undersökt information, där

62 Virtanen & Riukula, 2020

målsättningarna inte angetts särskilt tydligt och vars följder inte systematiskt kartlagts. Det kan alltid finnas oförutsedda skadliga, det vill säga kontraproduktiva effekter, av utbildningspolitiska beslut. Riskerna för kontraproduktiva effekter kan minskas genom att ändringarna genomförs stegvis och försök används. Högklassig utvärdering i efterhand ger information som grund för korrigerande och nya åtgärder. Projektfinansieringen kan också allokeras effektivare, om det finns tillförlitlig information om hur projekten påverkar barnen. Det krävs dessutom mod att rätta till eller återta reformer som visar sig vara misslyckade. I synnerhet i samband med utbildningspolitiska åtgärder, som gäller barn och ungdomar, är det viktigt med ett angreppssätt om grundar sig på systematiskt undersökt information.

Källor

Abott, C., Kogan, V., Lavertu, S., & Peskowitz, Z. (2020). School district operational spending and student outcomes: Evidence from tax elections in seven states. *Journal of Public Economics*, 183, 104142.

Ansala, A., Hämäläinen, U. & Sarvimäki, M. (2016). Slipping through the cracks of a welfare state: Children of immigrants in Finland. VATT Working Papers 72. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042619063>

Barnombudsmannen LAPS/55/2020. Barnombudsmannens utlåtande 3.11.2020 till riksdagens kulturutskott om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och ändring av lagen om småbarnspedagogik https://lapsiasia.fi/-/lausunnot-laps_lausunto_siv_he1492020vp_2vuotinen_esiopetus

Bäckgren, N. (2021, 14:e oktober). ”Tilanne uhkaa muuttua katastrofaaliseksi” – Apulaispormestari Razmyarilla on vakava viesti Helsingin päiväkotien tulevaisuudesta. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000008331736.html>

Cascio, E. U. (2015). The promises and pitfalls of universal early education. *IZA World of Labor* 2015:116.

Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A. & Schönberg, U. (2018). Who benefits from universal child-care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Public Economics* 126 (6), 2356-2409.

Cunha, F. & Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31–47.

Dataskyddsbeskrivning för Varda-tjänsten. (2021). <https://opintopolku.fi/wp/tietosuojaseloste/varda-palvelun-tietosuojaseloste/>

Datta Gupta, N. (2018). Maternity leave versus early childcare – what are the long-term consequences for children? *IZA World of Labor* 2018, 438.

Ellingsæter, A. L. (2012). Cash for childcare. Experiences from Finland, Norway and Sweden. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Dialogue.

Finlands officiella statistik (FOS): Utbildningens ekonomi[webbpublikation]. Statistikcentralen. <http://www.stat.fi/til/kotal/index.html>

FN:s konvention om barnets rättigheter FördrS 59-60/1991

Gymnasielagen 714/2018.

- Hall, C., Lundin, M. & Sibbmark, K. (2021). A laptop for every child? The impact of technology on human capital formation. *Labour Economics*, 69, 101957.
- Hannula, H., Karhunen, H. & Pursiainen, J. (2021). Selvitys opettajarekisteristä ja opettajatiedonkeruusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:54. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-778-9>
- Hanushek, E. A, Schwerdt, G., Woessmann, L. & Zhang, L. (2017). General education, vocational education, and labor-market outcomes over the lifecycle. *Journal of Human Resources* 52(1), 48–87.
- Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2020). The economic impacts of learning losses. OECD September 2020. Paris.
- Heckman, J. & Carneiro, P. (2003). Human capital policy. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- Henry, G. T. & Redding, C. (2020). The consequences of leaving school early: The effects of within-year and end-of-year teacher turnover. *Education Finance and Policy*, 15(2), 332–356.
- Huttunen, K., Pekkarinen, T., Uusitalo, R. & Virtanen, H. (2019). Lost boys: Access to secondary education and crime. Etna Working Papers No 64.
- Häkkinen, I., Kirjavainen, T. & Uusitalo, R. (2003). School resources and student achievement revisited: new evidence from panel data. *Economics of Education Review*, 22(3), 329–335.
- Izadi, R. (2015). The impact of school closures on student achievement. VATT Working Papers 63.
- Jackson, C. K. (2020). Does school spending matter? The new literature on an old question. American Psychological Association.
- Jackson, C. K., Wigger, C. & Xiong, H. (2021). Do school spending cuts matter? Evidence from the great recession. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(2), 304–335.
- Kommunförbundet. (2019.) Finansiering av gymnasieutbildningen 2019. Det ursprungliga materialet finns tillgängligt på adressen: <https://vos.oph.fi/rap/kust/v19/k06k7yo.html>
- Kuhfeld, M., Soland, J., Tarasawa, B., Johnson, A., Ruzek, E. & Liu, J. (2020). Projecting the potential impact of COVID-19 school closures on academic achievement. *Educational Researcher*, 49(8), 549–565.
- Lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning 1046/2020.
- Lag om småbarnspedagogik 540/2018.
- Lag om småbarnspedagogik 580/2015.
- Lag om yrkesutbildning 531/2017.

Landsbygdspolitiska rådet, skärgårdsdelegationen & barnombudsmannens byrå (2021, 29:e september). Toteutuvatko lapsen oikeudet peruskoulujen lakkautuksissa? [meddelande]. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/toteutuvatko-lapsen-oikeudet-peruskoulujen-lakkautuksissa?publisherId=17712812&releaseId=69920031>

Leino, K., Ahonen, A. K., Heinonen, N., Hiltunen, J., Lintuvuori, M., Lähteinen, S., Lämsä, J., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Pulkkinen, J., Rautopuro, J., Siren, M., Vainikainen, M.-P. & Vettenranta, J. (2019). Pisa 18 Förhandsuppgifter. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2019:40.

Läropliktslag 1214/2020.

Mäntylä, N., Karjalainen, V., Refors Legge, M. & Perna, H. (2021). Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? Kunnallisan alan kehittämässätiön tutkimuksia, nro 111.

Nickow, A., Oreopoulos, P. & Quan, V. (2020). The impressive effects of tutoring on prek-12 learning: A systematic review and meta-analysis of the experimental evidence. NBER Working paper, 27476.

Nokelainen, P., Rintala, H., Virtanen, H., Juujärvi, S. & Hytönen, K. (2017). Oppimisen laadusta on huolehdittava, kun nuorten koulutusta siirryy työpaikoille. Strateginen tutkimus Osaavat työntekijät – Menestyvät työmarkkinat -ohjelma. Policy Brief 1/2017.

Nokso-Koivisto, O., Sarvimäki, M. & Toivanen, O. (2019). Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita? Industri's Lönearbetare TP ry, Edistys 01. https://www.tpry.fi/media/edistys_raportti2_vaikutusarvioinnit_osaksi_paatoksentekoa.pdf

OAJ. (2019). Uudistus ilman resursseja. Selvitys opettajien kokemuksista ammatillisen reformin jälkeen. Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ. <https://www.oaj.fi/contentassets/f82267bcbdb949858fe33524ee3d2b57/uudistus-ilman-resursseja.pdf>

OECD. (2015). Education at a Glance 2015: OECD Indicators. OECD Publishing.

OECD. (2021). Education at a Glance 2021: OECD Indicators. OECD Publishing.

Ollikainen, J. P. & Karhunen, H. (2021). A tale of two trade-offs: Effects of opening pathways from vocational to higher education. Economics Letters, 109945.

Pennanen, M., Taajamo, M., Risku, M., Rautopuro, J. & Häkkinen, P. (2021). Tutkimus perusopetuksen tutoropettajatoiminnasta ja sen vaikutuksista. Utbildningsstyrelsen. Rapporter och utredningar, 2021:7.

Puroila, A.-M. & Kinnunen, S. (2017). Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista. Statsrådets kansli 18.12.2017

Rantala, K., Järvikangas, I., Pitzén, S., Kautto, P., Ahonen, P., Uusikylä, P., Jaakkola, S., Saarela, S.-R., Aaltonen, O.-P. & Carling, C. (2021). Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi: Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Statsrådets publikationsserie för utrednings- och forskningsverksamheten 2021:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-342-5>

Reiling, R. B., Salvanes, K. V., Sandsør, A. M. J. & Strøm, B. (2021). The effect of central government grants on local educational policy. *European Journal of Political Economy*, 102006.

Rockoff, J. (2009). Field experiments in class size from the early twentieth century. *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 211–230.

Seuri, A., Uusitalo, R. & Virtanen, H. (2018). Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen? Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle.

Silliman, M. (2017). Targeted funding, immigrant background, and educational outcomes: evidence from Helsinki's "Positive discrimination" policy. VATT Working Papers 91.

Silliman, M. & Virtanen, H. (2022). Labor market returns to vocational secondary education. *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(1), 197–224.

Statens revisionsverk. (2021). Ammatillisen koulutuksen reformi 2021. Statens revisionsverks granskningsberättelser 2/2021. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/03/VTV-Tarkastus-2-2021-Ammatillisen-koulutuksen-reformi.pdf>

Statistikcentralen 2019. Befolkningens utbildningsstrukturstatistik2019. Statistikcentralen. http://www.stat.fi/til/vkour/2019/vkour_2019_2020-11-05_tie_001_fi.html

Syren, S.M., Uusitalo, R., Malinen, O. & Närhi, V. (2022). Effects of class size on discipline problems and academic achievement. (opublicerad)

Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. (2021). Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen kolmannen luokan alussa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja, 2021/20.

UKM. (2021a). Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano: seurantasuunnitelma 2021–2024. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:45. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-886-1>

UKM. (2021b). Ehdotus ammatillisesta koulutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, Liite 1. Undervisnings- och kulturministeriets promemoria (23.6.2021)

Utbildningsstyrelsen. (2018, november). Mitä opetussuunnitelman perusteissa sanotaan itseohjautuvuudesta, digitalisaatiosta ja ilmiöoppimisestä? <https://www.oph.fi/fi/uutiset/2018/mita-opetussuunnitelman-perusteissa-sanotaan-itseohjautuvuudesta-digitalisaatiosta-ja>

Vettenranta, J., Hiltunen, J., Kotila, J., Lehtola, P., Nissinen, K., Puhakka, E., Pulkkinen, J. & Ström, A. (2020). Perustaidoista vauhtia koulutielle. Neljännen luokan oppilaiden matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen. Kansainvälinen TIMSS-tutkimus Suomessa. Jyväskylä universitet. Koulutuksen tutkimuslaitos.

Vipunen. (2021). Utbildningsförvaltningens statistikjänst. <https://vipunen.fi/fi-fi/>

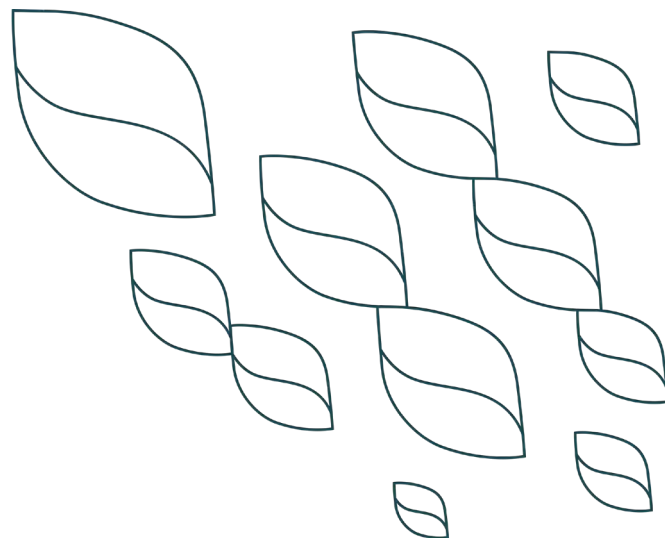
Virtanen, H. & Riukula, K. (2021) The effect of access to post-compulsory education: Evidence from structural breaks in school supply. ETLA Working Papers 85.

Virtanen, H. (2016). Essays on post-compulsory education attainment in Finland. Aalto University publication series, Doctoral dissertations 2016:87. Näringslivets forskningsinstitut, A:49.

Åbo stad. (2021, 28:e oktober). Varhaiskasvatuksessa pinnistellään tiukentuneiden velvoitteiden täyttämiseksi [tiedote]. https://www.turku.fi/uutinen/2021-10-28_varhaiskasvatuksessa-pinnistellaan-tiukentuneiden-velvoitteiden-tayttamiseksi

Öckert, B. (2021). School absenteeism during the COVID-19 pandemic - How will student performance be affected? In A. Sjögren (Ed.), Swedish children and youth during the covid-19 pandemic. IFAU Working Paper 2021:3.





Specialfrågor kring barnets rättigheter 2017–2021

Elina Pekkarinen, barnombudsman

Covid-19-pandemin och barnets rättigheter

I januari 2020 fick vi höra nyheter om ett nytt SARS-CoV-2 virus, som senare började kallas coronavirus på svenska. Viruset hade börjat sprida sig i staden Wuhan och det orsakade sjukdomen covid-19. Det första fallet av covid-19 i Finland konstaterades redan den 29 januari hos en kinesisk turist på resa i Lappland. Hos en finsk medborgare konstaterades den första smittan den 26 februari under den smittvåg som började i Centraleuropa. Endast två veckor senare, den 11 mars, deklarerade Världshälsoorganisationen WHO att sjukdomen covid-19 hade orsakat en global pandemi. Redan samma vecka rekommenderade Finlands regering medborgarna att undvika resande och allmänna sammankomster. Den 16 mars 2020 konstaterade regeringen i samråd med presidenten att det råder undantagstillstånd i Finland på grund av coronavirussituationen¹.

I vardagen för barn och unga medförde utlysandet av undantagstillstånd ett stort antal begränsningar som gavs i form av ”riktlinjer” och ”rekommendationer”. De påverkade barnens småbarnspedagogik, grundskola, utbildning på andra stadiet, familjernas ekonomi, föräldrarnas och ungdomarnas arbete samt också boendet, social- och hälsovården, tryggheten, fritiden, hobbyerna, deltagandet och sociala förhållanden. Trots att man senare frångick undantagstillståndet har epidemin gått i vågor och olika begränsningar och rekommendationer har utfärdats och avvecklats i snabb takt enda fram till tidpunkten då detta skrivs. Barnombudsmannen och många andra aktörer, såsom den nationella barnstrategins coronaarbetsgrupp, har beskrivit effekterna av dessa åtgärder i

1 Statsrådet, 2020a

flera publikationer.² I den här berättelsen till riksdagen koncentrerar vi oss därför på de allmänna principerna för FN:s konvention för barnets rättigheter – icke-diskriminering, barnets fördel, överlevnad och utveckling samt barnets rätt att bli hörd och yttra sig – hur man under covid-19-pandemin har lyft fram smärtpunkterna i barnets rättigheter där många har existerat redan före den exceptionella tidsperioden och förstärkts under den här perioden på nästan två år.

Icke-diskriminering och pandemin

Att inte bli diskriminerad är en av grundprinciperna i FN:s konvention om barnets rättigheter. Det betyder att barnet ska garanteras alla de rättigheter som avses i konventionen utan diskriminering som beror på barnet självt eller dess bakgrund. Kommittén för barnets rättigheter har uppmuntrat konventionsstaterna att fästa uppmärksamhet vid icke-diskriminering när de fattar beslut om olika åtgärdsplaner och -strategier som gäller barnen.³ I praxis och strategier gällande Covid-19-pandemin fumlade man med efterlevnaden av den här allmänna principen.

Under Covid-19-pandemin riktade sig diskrimineringen enligt ålder mot hela barnbefolkningen eftersom så gott som samtliga begränsningar, skyldigheter och rekommendationer antingen direkt eller indirekt påverkade minderåriga. Alla begränsningar i småbarnspedagogiken och distansundervisningsarrangemangen, undvikande av sammankomster, stängda hobbyer och lekplatser samt stänging av allmänna utrymmen riktade sig kumulativt mot barnen. Avsikten med begränsningsåtgärderna var acceptabel eftersom man strävade efter att hindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom. Begränsningarna riktade mot barnen ackumulerades och de var kraftiga med beaktande av att viruset endast sällan orsakar en svårt sjukdomsbild hos barn och att viruset med då tillgängliga data före 2021 inte just alls spreds bland barnen. Begränsningarna motiverades därför med att de andra befolkningsgrupperna behöver skyddas.

Trots att begränsningsåtgärderna var riktade mot hela barnbefolkningen var de negativa följderna av dem allvarligare för vissa grupper av barn. Från och med våren 2020 rapporterade professionella inom utbildningssektorn om barn som blev efter i undervisningen eller helt föll utanför den, poliserna rapporterade om ökat antal alarm till hem, socialarbetarna inom barnskyddet om utmattade familjer och hälsovårdsanställda om ojorda besök hos rådgivningen och skolhälsovården. Inom hobbyverksamheten rasade antalet deltagare. I familjer där föräldrarna inte klarade av att stöda distansundervisningen blev barnen ojämnt behandlade under specialarrangemangen i undervisningen. Närståendevåldet och våldet mot barn ökade både i polisens statistik och Skolhälsoenkäten. De familjer som lever med en funktionsnedsättning tog nedkörningen av tjänsterna särskilt tungt. Man kan alltså på goda grunder konstatera att pandemin fördjupade ojämlikheten mellan barnen och samhället strävade inte efter att förhindra den här utvecklingen.

2 Barnombudsmannens covid-19-utlåtanden och -ställningstaganden sammanställda <https://lapsiasia.fi/covid-19-lausunnot>; statsrådet 2020b; 2021

3 CRC/GC/2003/5

Genom begränsningsåtgärderna hamnade barnen också regionalt i en ojämlig ställning. I huvudstadsregionen och Egentliga Finland varade begränsningarna i månader och eleverna på andra stadiet och högskolestuderandena studerade så gott som oavbrutet på distans. Likaså studerade eleverna i årskurs 7–9 långa perioder på distans. Begränsningarna för hobbyer och sammankomster fortsatte. Däremot fortsatte livet så gott som normalt på många orter och barnen i dessa områden fick en fördel inför exempelvis studentskrivningarna. De regionala skillnaderna har också återspeglats som en överbelastning av den psykiatriska specialistsjukvården för barn och unga i huvudstadsregionen och Egentliga Finland.

Som sammandrag kan man konstatera att vi i Finland inte klarade av att förhindra strukturell diskriminering av barnbefolkningen och olika grupper av barn samt individer. Heikki Hiilamos översikt i den här berättelsen visar att Finlands satsningar på minskning av olägenheterna från pandemin i mindre grad än i övriga länder var riktade till barnfamiljerna.

Barnets bästa och pandemin

Det största problemet med pandemin kan sammanfattas med att principen om att barnets bästa kommer först förbigicks. Barnets speciella ställning och rättigheter fick inte den uppmärksamhet som de ska få enligt internationella konventioner. Problemet kunde observeras på både nationell och lokal nivå.

Som exempel kan de nationella strategierna för covid-19-pandemin analyseras. I strategierna under det första skedet i pandemin omnämndes att barnets bästa ska komma i första hand inte alls⁴⁵, trots att olika instansers dokument påminde om detta, såsom i grundlagsutskottets utlåtande⁶, finansministeriets Exit- och återuppbyggnadsarbetsgrupps rapport över 1:a skedet⁷, den obundna vetenskapspanelens rapport⁸, barnombudsmannens öppna brev och utlåtanden⁹ samt i den nationella barnstrategins coronaarbetsgrupps arbete¹⁰. I januari 2021 konstaterades det att målet för åtgärderna är att dämpningen av epidemin ska orsaka möjligast små långsiktiga olägenheter för människorna (särskilt barn och unga) och samhället som helhet¹¹. Samtidigt dök idén bakom principen om barnets bästa upp i en bisats: ”Dock så att i synnerhet de åtgärder som riktar sig mot barn och unga ska vidtas i sista hand efter alla övriga åtgärder”.¹² Fumligheterna med att sätta barnets bästa i främsta rummet avspeglas också i att man i dokumentet i januari 2021 använde begreppet ”vuxna först” -principen, med vilken man motiverade varför begränsningsåtgärderna

4 NK/2020/57

5 HM/2020/192

6 GrUB 14/2020 vp

7 Statsrådet, 2020c

8 Laatikainen et al., 2020

9 Barnombudsmannens covid-19-utlåtanden och -ställningstaganden sammanställda <https://lapsiasia.fi/covid-19-lausunnot>

10 Statsrådet, 2020b

11 Voipio-Pulkki & Pohjola, 2021, s. 8

12 SHM/2021/32

i första hand skulle riktas mot vuxna. ”Innan åtgärder vidtas gällande barn och ungdomar, till exempel avbrott i grupp Hobbyverksamheten, ska beslut fattas om övriga åtgärder i enlighet med smittskyddslagstiftningen (”vuxna först” -principen).”¹³

I augusti 2021 sände social- och hälsovårdsministeriet ut ett styrbrev till regionerna där man hänvisade till principen om beaktande av barnets bästa i FN:s konvention om barnets rättigheter och betonade principen med ”barn och unga först” vid hanteringen av Covid-19-pandemin:

”Social- och hälsovårdsministeriet betonar principen ”barn och unga först” och konkretiseringen av den vid användningen av restriktioner och övervägandet av att restriktionerna står i rätt proportion och är nödvändiga och rekommenderar att restriktioner som riktar sig mot barn unga bör användas i sista hand och först om det är nödvändigt. Begränsningsåtgärderna bör också avgöras med beaktande av barnets bästa och att detta är primärt och att detta övervägande kopplas till kravet på nödvändighet och riktiga proportioner.”¹⁴

Efter detta blev principen om att barnets bästa ska komma först en del av den nationella strategin för covid-19-pandemin där man konstaterade att vid ”(b)eslutsfattandet därtill principen om att barnets bästa kommer först ska beaktas.”¹⁵ I praktiken överfördes bedömningen av barnets bästa i samma strategi över på de regionala myndigheterna och när den här rapporten skrivs har inga nationella riktlinjer dragits upp om barnets ställning. Situationen kan beskrivas som svår och problematisk med tanke på barnets bästa. Här följer därför en granskning av hur covid-19-pandemin bör granskas i förhållande till den här allmänna principen i konventionen om barnets rättigheter gällande barnets rätt till ett liv, överlevnad och utveckling.

Barnets rätt till ett liv, överlevnad och utveckling samt pandemin

I verksamhetsplanen för hybridstrategin i september 2021 överfördes besluten om begränsningsåtgärder med undantag för restaurangbegränsningarna på de lokala myndigheterna. I strategin kopplades upphörandet med begränsningarna till en 80 procentig vaccinationstäckning. Testningsstrategin ändrades och regionerna minskade i synnerhet testningen av barnen.

Innan vaccinationstäckningen på 80 procent hade uppnåtts i oktober 2021 upphävde statsrådet, Institutet för hälsa och välfärd och de regionala myndigheterna i snabb takt bl.a. rekommendationerna om avstånd och munskydd, den nationella rekommendationen om distansarbete och begränsningarna för sammankomster. Inom en del områden upphörde man också med karantänpraxis för skolorna. Trots att man samtidigt avlägsnade de för barnen skadliga begränsande åtgärderna upphävdes begränsningarna för vuxna i en ogenomtänkt takt eftersom pandemin samtidigt började sprida sig speciellt kraftigt bland barnen. Av dem var samtliga under 12-åringar helt utan vaccinationsskydd och en minoritet av 12–15-åringarna hade hunnit få båda vaccindoserna. Nu blev de också utan

13 SHM/2021/32, s. 12.

14 SHM 2021, s. 1.

15 Voipio-Pulkki et al., 2021, s. 9.

skyddet från de begränsande och skyddande åtgärderna. Situationen var speciellt belastande för barn i riskgruppen och närstående till barnen som hör till riskgrupper. Trots att de allvarliga formerna av covid-19-sjukdomen fortfarande är ovanliga hos barn anser barnombudsmannen situationen vara ytterst problematiskt avseende barnets bästa. Ett virus som har okända långsiktiga verkningar sprider sig nu bland barnen så gott som helt utan skyddsåtgärder. Det speciellt problematiska är att inget strategiskt beslut har fattats i frågan utan att den nationella strategin fortfarande betonar strävandet att dämpa pandemin. Med hänsyn till barnets rättigheter verkar det som om man undviker sitt ansvar och barnens ställning har inte just alls behandlats i rikspolitiken.

Situationen är inte problematisk enbart för ett enskilt barn eller grupper av barn utan i nuläget äventyras hela barnbefolkningens bästa. I strid med tidigare forskningsdata kunde man i olika undersökningar hösten 2021 konstatera att barnen är effektiva spridare av den nya deltavarianten. En oroväckande observation i färsk forskning är att också symptomfria barn kan bära på stora mängder virus.¹⁶ Även om sjukdomen skulle vara relativt ofarlig för barn finns det en risk att barnbefolkningen börjar diskrimineras eftersom de som ovaccinerade "vektorer" för viruset utgör en risk för de övriga befolkningsgrupperna. Barnombudsmannen talade för kravet på s.k. Coronapass också för 12–15-åringarna eftersom man med det kunde ha möjliggjort deltagande i aktiviteter och evenemang med beaktande av hälsan för den här åldersgruppen på områden med begränsningar. I riksdagen ändrades regeringens proposition så att coronapasset inte gäller barn under 16 år eftersom det förekom för mycket praktiska problem med införandet av passet. Barnombudsmannen krävde också att minderåriga ska få tillgång till coronaintryget utan vårdnadshavarnas hjälp eller nätbankskoder. I praktiken är situationen nu den att man har börjat inhibera barnens evenemang av typ danser och andra fester på grund av hälsosäkerheten. I november 2021 gav man i Förenta staterna en rekommendation om vaccinering av 5–11-åringar med Pfizer/BioNTech vaccinet för barn¹⁷. När detta skrivs har en bedömning av behovet att vaccinera barnen inletts i Finland.

Barnets rätt att bli hörd och pandemin

En genomsyrande princip för konventionen om barnets rättigheter gäller barnets rätt att yttra sig, bli hörd och få sina åsikter beaktade. Den här principen framhäver barnets ställning som aktiv aktör och rättssubjekt. För att barnets rätt att bli hörd och få sina åsikter beaktade ska förverkligas bör barnet erbjudas tillräcklig med information om den behandlade frågan.

Under covid-19-pandemin har barnombudsmannen upprepade gånger påpekat att mängden kommunikation riktad till barnen bör utökas inom både statsförvaltningen och kommunerna. Hittills har statsrådet arrangerat två informationstillfällen för barn och på kommunernas webbplatser finns det en varierande mängd information till barn och unga. När pandemin fortsätter har Rundradion publicerat glädjande mycket kommunikation riktad till barnen i de sociala medierna och också Institutet för hälsa och välfärds sakkunniga har producerat allmän information på de sociala

16 Samlade forskningsdata <https://www.health.harvard.edu/diseases-and-conditions/coronavirus-outbreak-and-kids>

17 <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/vaccines/recommendations/children-teens.html>

mediernas plattformar. En del sjukvårdsdistrikt har lagt in länkar till de här publikationerna på sina webbsidor.

Medan man satsat på kommunikation har det inom statsförvaltningen gjorts ansträngningar att utreda barnens och ungdomarnas åsikter. I början av pandemin gjordes inga bedömningar av påverkan på barnen vid lagberedningen med hänvisning till brådskan, men när pandemin fortsätter har strävan efter att göra en påverkansbedömning och utredning av barnens och ungdomarnas uppfattning ökat. Ett utmärkt exempel på att barnen har hörts är lagen om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (RP 218/2020) där undervisnings- och kulturministeriet genomförde en webbaserad enkät riktad till barnen för utredning av elevernas erfarenheter under våren och förhösten 2020. Över 58 000 elever besvarade enkäten, utgående från vilket man vågar konstatera att man också med relativt kort tidtabell kan genomföra enkäter av det här slaget och få ytterst värdefull information som stöd för lagstiftningen.

Ju mera man närmar sig barnens vardag desto mera slumpmässiga blir omsorgsfulla bedömningar av barnpåverkan. Under hela pandemin har barnombudsmannens byrå blivit kontaktad gällande beslut som fattats i kommunerna eller olika organisationer utan att ha gjort en omsorgsfull bedömning av barnets bästa eller åtgärdens påverkan på barnen. Lösningarna har gällt allt från vidtagandet av begränsningsåtgärder och hävning av dessa till olika skydds- och försiktighetsåtgärder såsom andningsskydd samt frågor kring gruppernas sammansättning och utrymmesarrangemang. Man har både krävt och kritiserat skydds- och försiktighetsåtgärderna. Det är endast sällan som barnombudsmannen fått information om att barnens och ungdomarnas åsikter har hörts innan beslut om åtgärderna fattas. Barnombudsmannens byrå gjorde en förfrågan om barnens och ungdomarnas erfarenheter av corona i september - oktober 2020 och resultatet gavs ut i en publikation, som också presenteras i den här berättelsen till riksdagen. I publikationen understryks betydelsen av att höra barnens och ungdomarnas åsikter inte bara under normala förhållanden, men i synnerhet när samhället är i en kris, som på ett påtagligt markant sätt påverkar barnens och ungdomarnas liv.¹⁸

18 Kekkonen, 2021

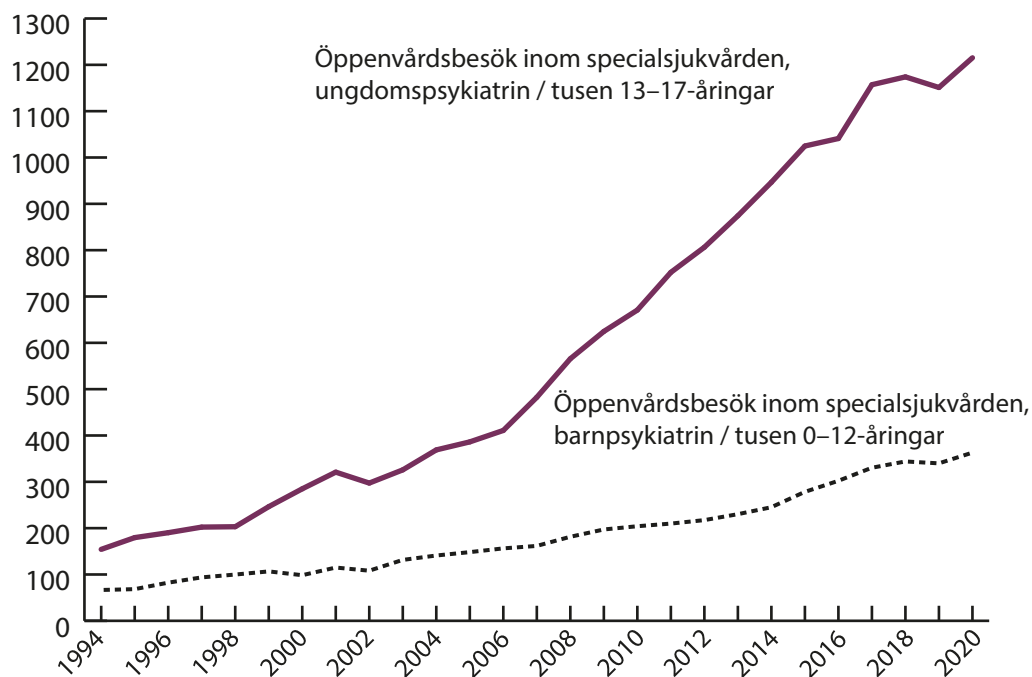
Omsorgen om barnets hälsa

Man hör ofta berättas att barnen i Finland är de friskaste i hela världen. Det finns dock relativt svagt med samlad statistik om barnens hälsotillstånd. I LATE-undersökningen, som publicerades 2010, gjordes en sammanställning över barnens hälsa på nationell nivå utgående från ett omfattande material. I undersökningen konstaterades det att det fortfarande finns betydande utmaningar i det hälsofrämjande arbetet för barn. Dessa är kopplade exempelvis till övervikt och ohälsosamt näringsintag. Av de flickor som deltog i undersökningen hade cirka 25 procent och av pojkarna 31 procent någon av läkare konstaterad sjukdom, funktionsnedsättning eller fördröjning i utvecklingen. Cirka vart tionde barn under skolåldern och 13 procent av barnen i skolåldern som deltog i undersökningen fick regelbunden medicinering. Antibiotikakurerna var allmänna och barnen hade många olika slags symptom såsom huvudvärk, rastlöshet och koncentrationssvårigheter. Cirka 95 procent av barnen hade vaccinerats enligt rekommendationerna. I undersökningen konstaterades det att bättre uppmärksamhet bör fästas förutom vid de nämnda observationerna också på barnens sömn, motionsvanor, användning av underhållande medier, mun- och tandvård samt användningen av rusmedel bland ungdomar och förebyggande av olycksfall.¹⁹ Det finländska folkhälsoarbetet har fortfarande mycket att göra.

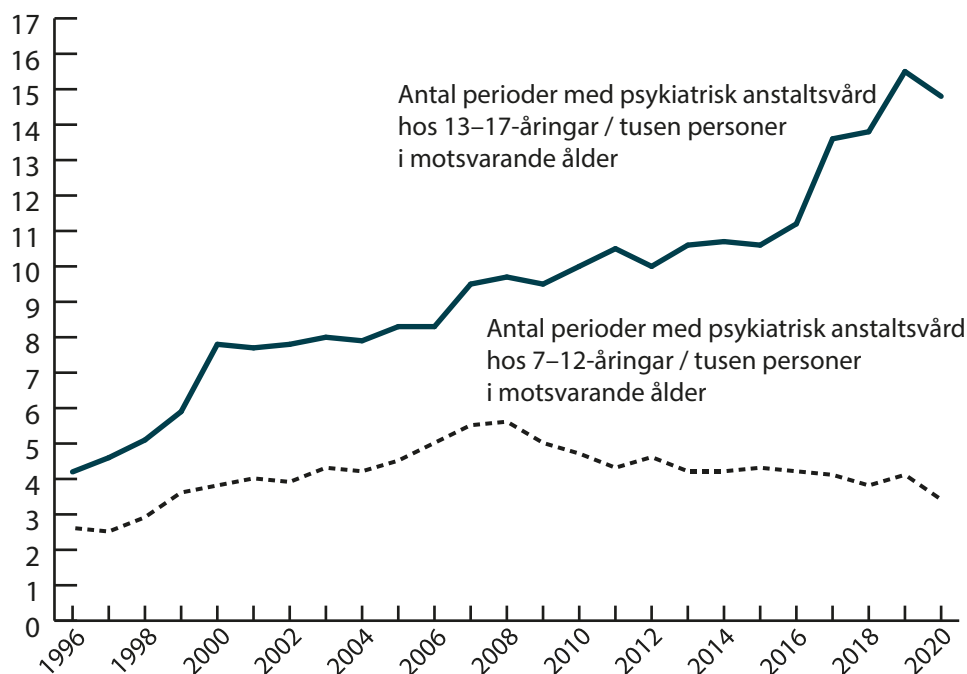
Under 2000-talet har psykiska problem bland barn och unga behandlats mera än den fysiska och somatiska hälsan. I skolhälsoenkäten har de ångest- och depressionssymptom som barnen upplever samt oron för det egna psyket ökat år för år. I synnerhet för flickornas del var 2021 ett speciellt mörkt år då hela 30 procent av de flickor som besvarade Skolhälsoenkäten – oberoende av utbildningsstadium – berättade om medelmåttlig eller svår ångest under de senaste två veckorna. Av pojkarna rapporterade i genomsnitt 7,5 procent om ångest.

Förekomsten av psykiska problem bland barn och unga har ökat också inom hälsovården, där den har kanaliserats som remisser till specialsjukvården. Speciellt kraftigt har 13–17-åringarnas besök inom den öppna specialsjukvården (figur 1) och antalet perioder med anstaltsvård på psykiatrisk avdelning (figur 2) ökat. Ökningen av antalet barn under 13 år med vårdperioden inom den psykiatriska anstaltsvården har minskat, men också för deras del har antalet besök i den öppna vården mångfaldigats sedan början av 1990-talet. Det är anmärkningsvärt att antalet vård dagar inom den psykiatriska anstaltsvården trots allt har minskat, vilket betyder att 13–17-åringarna allt oftare får vård på avdelning, men i allt kortare perioder (figur 3).

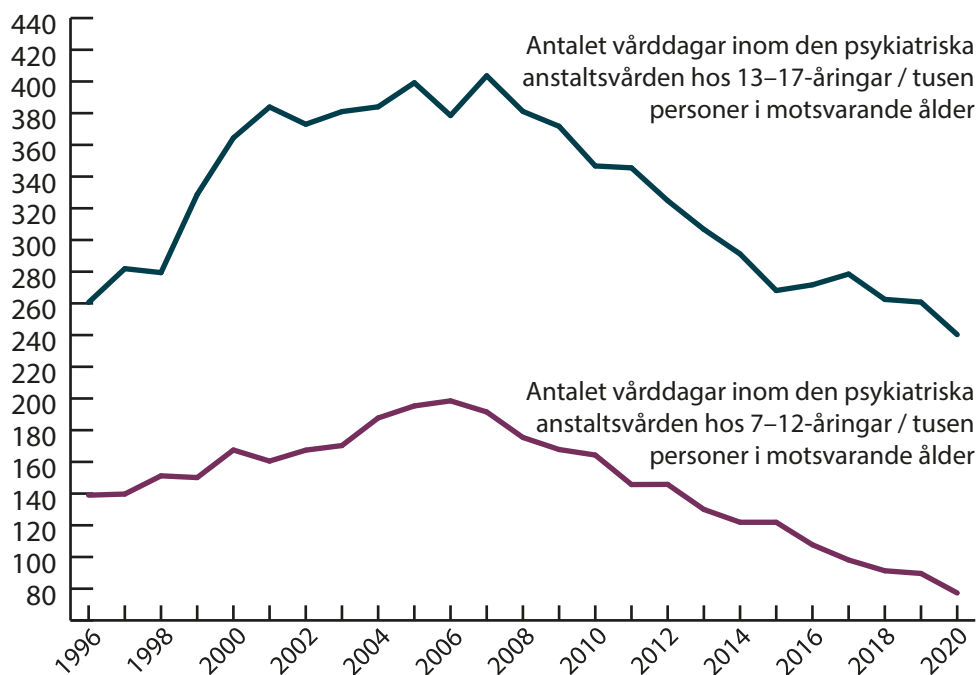
19 Mäki et al., 2010



Figur 1. Öppenvårdsbesök inom den barnpsykiatriska och ungdomspsykiatriska specialsjukvården per tusen 0–12-åriga och 13–17-åriga barn 1994–2020. (Källa: Statistik- och indikatorbanken Sotkanet.fi)



Figur 2. Vårdperioder inom den psykiatriska anstaltsvården för 7–12-åriga och 13–17-åriga barn per tusen barn i samma ålder 1994–2020. (Källa: Statistik- och indikatorbanken Sotkanet.fi)



Figur 3. Antal vård dagar inom den barnpsykiatriska och ungdomspsykiatriska anstaltsvården per tusen 0–12-åriga och 13–17-åriga barn 1996–2020. (Källa: Statistik- och indikatorbanken Sotkanet.fi)

Samtidigt har användningen av psykmediciner bland barn och unga ökat. Till exempel använde 1,26 procent av pojkarna i åldern 6–12 år och 0,21 procent av flickorna i åldern 6–12 år ADHD-medicinering 2008 och motsvarande siffror 2018 var 4,42 procent av pojkarna och 0,99 procent av flickorna. Hos tonåringarna, de 13–17-åriga pojkarna, ökade andelen som använder ADHD-mediciner från 0,93 procent till 4,21 procent och hos de tonåriga flickorna från 0,14 procent till 1,28 procent. Observeras bör att användningen av ADHD-mediciner är betydligt vanligare bland barn födda i slutet av året.²⁰

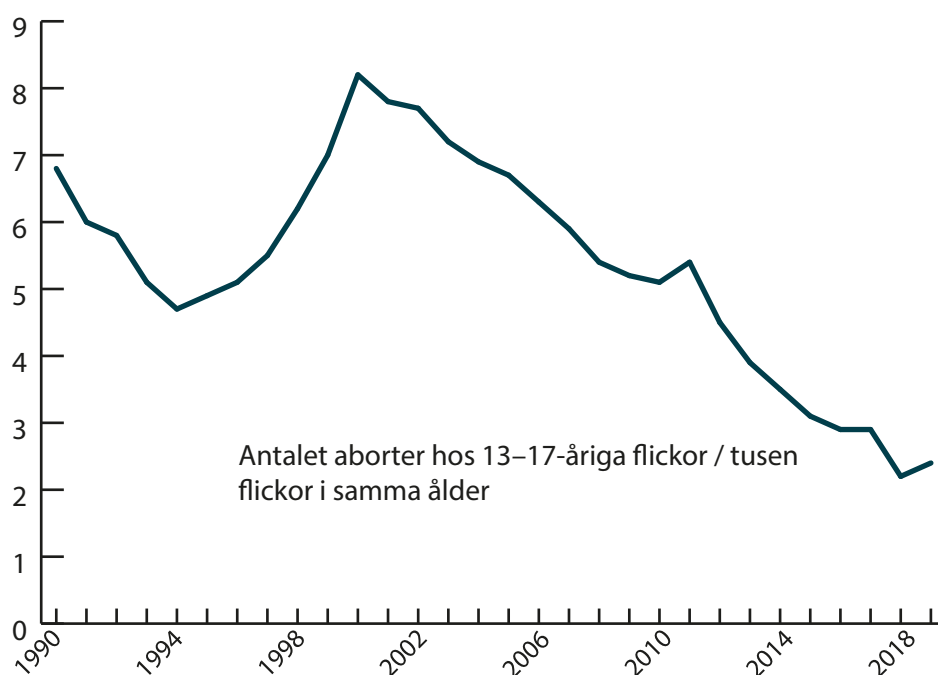
Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter har barnen alltid rätt till bästa möjliga hälsotillstånd. Det är klart att det finns sådant som bör rättas till i barnens och ungdomarnas fysiska och psykiska hälsotillstånd och att i synnerhet barnens och ungdomarnas psykiska hälsa kräver brådskande åtgärder. Förändringen sker dock inte enbart med åtgärder inom specialistsjukvården utan grundsatsningarna bör i synnerhet utföras inom de grundläggande tjänsterna och övriga sektorerna. Ansvar och arrangemangen kring psykiatriska tjänster på basnivå för barn och ungdomar, forskning, vård och rehabilitering, har för tillfället inte klart fastställts på lagstiftningsnivå och i praktiken inte samordnats.²¹ Det krävs snabba åtgärder för att rätta till situationen och Nationella strategin för psykisk hälsa och det nationella programmet för suicidprevention 2020–2030, som blev klart 2020 strävar efter att vidta dessa åtgärder. I strategin har dock främjandet av den psykiska hälsan hos barn och ungdomar kopplats till den nationella barnstrategin, som man först nu håller

20 Vuori et al., 2020

21 Hietanen-Peltola & Kalmari, 2021

på att börja genomföra. När den här publikationen skrivs är det därför svårt att bedöma hur man kommer att lyckas med målsättningen. Problemet är att åtgärderna eventuellt förblir punktåtgärder och att de strukturella reformerna inom barn- och ungdomspsykiatriska tjänsterna blir utan den uppmärksamhet som de behöver i social- och hälsovårdsreformen.

Den tredje frågan gällande barnens hälsa och välmående gäller barnens och ungdomarnas sexuella hälsa. Speciellt positiv har utveckling varit gällande antalet aborter hos minderåriga, som har minskat kännbart på 2000-talet. Medan det i Finland 2000 utfördes 8,2 aborter per tusen 13–17-åriga flickor var antalet aborter 2019 endast 2,4 per tusen 13–17-åringar (figur 4). Trots att aborterna inte ger hela bilden av de minderårigas sexuella hälsa är indikatorn riktgivande vid bedömning av barnens sexualuppfostran och sexuella beteende.



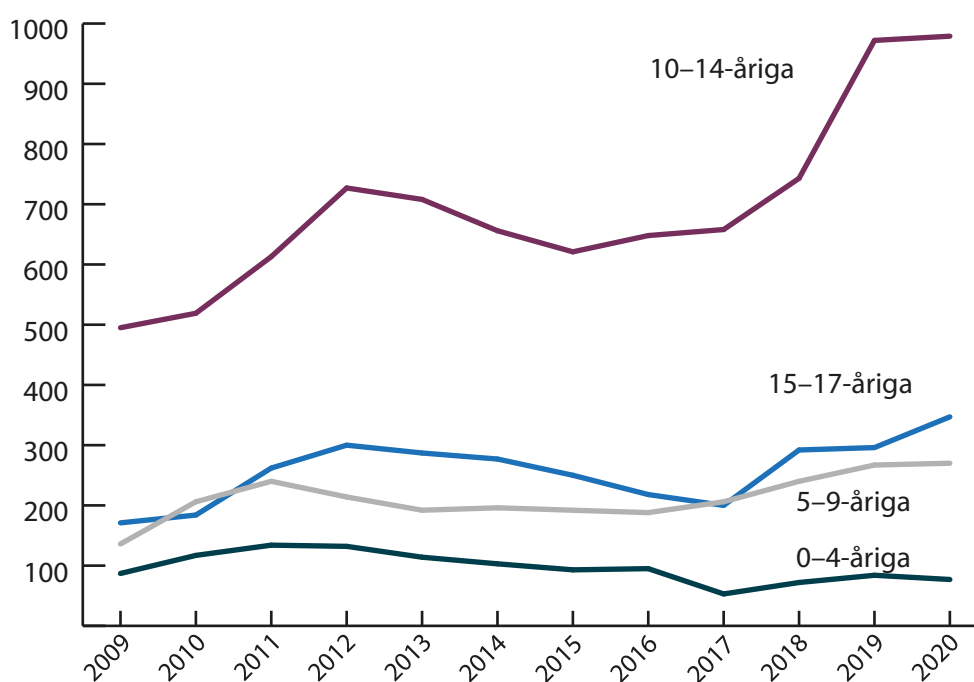
Figur 4. Antalet aborter hos 13–17-åriga flickor per tusen flickor i samma ålder i Finland 1990–2019. (Källa: Statistik- och indikatorbanken Sotkanet.fi)

Brott och våld riktat mot barn och unga

I Finland har våld riktat mot barn minskat från decennium till decennium. Lagen som förbjöd våld mot barn trädde i kraft i Finland som andra land i världen redan 1984, vilket har medfört att fostrarnas attityder mot unga har blivit mera negativa (se också Helander i den här publikationen). Likaså har barnens inbördes våld minskat under hela 2000-talet. Under 2021 vände trenden med våld riktat mot barn till vissa delar mot det sämre.

I början av pandemin, redan våren 2020, meddelade polismyndigheterna att antalet larmuppdrag i hemmen ökade och flera organisationer om att våldet i närståendeförhållanden blev mera allmänt. De yrkespersoner som arbetar med barn och barnfamiljer uttryckte sin oro för familjernas belastning och att tjänsterna överbelastades.²² Den hårdnade situationen i familjerna framkom också i enkäter som en liten ökning av det våld som upplevs i hemmen. Bland barn i åk 7 - 9 ökade andelen som hade upplevt fysiskt våld från den vårdande vuxnas sida från 11,8 procent till 12,5 procent (hos flickorna hela 15,4 procent) och bevittnat våld mellan närstående i hemmet ökade. Medan 13,8 procent av flickorna i åk 7 - 9 berättade om fysiskt våld mellan familjemedlemmar 2019 var det 17,1 procent av flickorna i åk 7 - 9 som gjorde det 2020.

Utvecklingen för sexualbrott riktade mot barn och unga är svårare att bedöma eftersom jämförbara barnofferundersökningar inte har gjorts i Finland sedan 2013. Samtidigt har antalet anmälningar om sexualbrott mot barn och ungdomar ökat kraftigt. Enligt statistikcentralens brotts- och tvångsmedelsstatistik har antalet offer för sexuellt utnyttjande och grovt sexuellt utnyttjande av barn som polisen fått kännedom om exempelvis bland 10–14-åringarna fördubblats under 2010-talet från 495 barn till 979 barn. Sammanlagt fanns det 1673 offer som inte fyllt 18 år för dessa slag av brott 2020 (figur 5).



Figur 5. Antalet offer för sexuellt utnyttjande och grovt sexuellt utnyttjande av barn som polisen fått kännedom om enligt åldersgrupp 2009–2020. (Källa: Finlands officiella statistik SVT: Brotts- och tvångsmedelsstatistiken)

22 T.ex. Hakulinen et al., 2020

Statistiken ger inte tillförlitlig information i synnerhet om sensitiva brott där det finns mycket dold brottslighet. Enligt forskare indikerar barnofferundersökningar snarare en nedgång i antalet sexualbrott än en ökning.²³ Trots det observerade man en betydande ökning i de svar som gäller sexuellt ofredande i Skolhälsoenkäten 2021. Hela 15,6 procent av de flickor som besvarade enkäten berättade att de upplevt sexuellt våld under året medan andelen 2019 var 11 procent. Det sexuella ofredandet hade ökat både på offentliga platser och i synnerhet i telefon och på webben. Det var främst barn på årskurserna 7 - 9 som upplevde sexuellt ofredande i skolan medan erfarenheterna av sexuellt ofredande allmänt i vardagen var vanligare bland ungdomar inom yrkesutbildningen.

Det är dock svårt att få tillförlitliga jämförelsedata om barns och ungas upplevelser av sexuellt våld eftersom man i Finland inte har producerat tillförlitliga barnofferundersökningar efter 2013 och de frågor som har inkluderats i Skolhälsoenkäten inte är jämförbara med tidigare barnofferundersökningar. Det är positivt att barnofferundersökningen förverkligas inom ramen för genomförandet av den nationella barnstrategin 2022. Som en framgång kan man se den omfattande och övergripande åtgärdsplanen för 2020–2025 ”En barndom utan våld” som blev klar 2019²⁴ samt det s.k. Barnahus-projektet som främjar undersökningen av brott mot barn och ungdomar inom fem universitetssjukhus distrikt (se närmare Helanders artikel i den här publikationen).²⁵

I sitt ställningstagande lyfte barnombudsmannen 2021 fram våld mellan barn och ungdomar, det s.k. kamratvåldet. I ställningstagandet konstaterade barnombudsmannen att man inte i tillräcklig grad identifierar våld i kamratförhållanden och att man inte strävar efter att bekämpa det i tillräckligt hög grad. Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter kräver bekämpningen av våld ett övergripande arbetssätt där man parallellt med myndigheterna och yrkespersonerna ska involvera barnen, ungdomarna och familjerna. Det är klart att man ska arrangera både akut och långvarigt stöd och hjälp åt våldsoffren och deras närstående.²⁶ Man får inte heller glömma samhället. Den senaste tidens våldsdåd, såsom mordet i Forsby, har varit traumatiska inte bara för de inblandade utan också för hela det omgivande samhället.

Barnens och ungdomarnas våldsbenägenhet är nära kopplad till barnens och ungdomarnas ställning i brottsrättssystemet. I sin årsbok 2020²⁷ tog barnombudsmannen ställning till de minderårigas situation, eftersom FN:s människorättsråd i sin globala människorättsgranskning 2017 fäste uppmärksamhet vid de minderåriga fångarnas ställning i Finland i synnerhet på grund av att de minderåriga fångarna har att göra med de myndiga fångarna. Finland motiverade frågan med det ringa antalet minderåriga och barnets bästa.²⁸ Barnombudsmannen konstaterade att de ungdomar som utför brott bör få mera systematiskt långvariga tjänster och att ungdomsocialarbetets och ungdomsarbets tjänster bör utvecklas för att bistå dem. Olika sektorer bör förtydliga sin

23 Ellonen et al., 2019

24 Korpilahti et al., 2019

25 Institutet för hälsa och välfärd, 2021

26 Pekkarinen & Mettinen 2021, s. 15–17

27 Barnombudsmannens byrå, 2020

28 A/HRC/36/8/Add.1

ansvarsfördelning och samordnandet av arbetet bör förbättras. Barnombudsmannen ansåg det vara ytterst oroväckande att man i Finland fortfarande årligen hänvisar minderåriga till rannsakningsfängelse och ovillkorligt fängelsestraff och att avsittandet av straffen sker i samma utrymmen med vuxna fångar. Riksdagens justitieombudsman sände i augusti 2020 en begäran om utredning och utlåtande gällande separering av minderåriga barn till justitieministeriet²⁹. I augusti 2021 publicerade Brottsförhållningsmyndigheten en utredning och plan för grundade av egna avdelningar för minderåriga fångar i anknytning till fängelserna³⁰.

Barnen i Al-Hol

I mars 2019 nåddes Finland av uppgifter om ett flyktingläger i al-Hol i Syrien där man höll familjemedlemmar till den kvästa Isis-organisationen mot sin vilja. Lägre administrerades av kurdernas SDF-gruppering och kurdiska poliser. Sommaren 2019 bodde det cirka 70 000 personer i lägre, främst kvinnor och barn av vilka 11 var finländska och hade finsk bakgrund eller cirka 30 finländska barn. Förhållandena på lägre var ytterst spartanska. I Finland hade man redan på förhand berett sig på att det kan återvända familjer med barn till Finland från stridsområdet och inrikesministeriet hade publicerat en anvisning för situationen.³¹ Det faktum att familjerna med sina barn hamnade på ett slutet läger var dock en oväntad vändning.

Under 2019 hördes barnombudsmannen såväl av den arbetsgrupp som beredde ärendet som också av olika ministerier och på annat håll i statsförvaltningen. Barnombudsmannens åsikt var att man för de barn som vistas i Syrien ska tillämpa föreskrifterna i FN:s konvention om barnets rättigheter och så långt det är möjligt trygga alla barns förutsättningar för överlevnad och utveckling (Art. 6) utan diskriminering som grundar sig på barnets föräldrars eller andra vårdnadshavares bakgrund (Art. 2). Ombudsmannen betonade att staterna ska vidta alla nödvändiga lagstiftnings-, förvaltnings- och övriga åtgärder för att förverkliga de rättigheter som godtagits i konventionen. Vid behov ska man samarbeta internationellt för att trygga rättigheterna (Art. 4).

I praktiken blev frågan om separering av föräldrarna och barnen en svår och inrikespolitiskt omtvistad fråga. Barnombudsmannen påminde om att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ (Art. 3.1).³² Barnombudsmannen betonade betydelsen av en bedömning grundad på individen och situationen vid planeringen av åtgärderna. Under dessa förhållanden var man tvungen att överväga det alternativ att barnet återbördas till Finland tillsammans med sin mamma och att ett eventuellt ingripande från socialvården eller brottsförhållningssystemet sker i Finland.

29 EOAK/4760/2020

30 Muurinen, 2021

31 Inrikesministeriet, 2017

32 Barnkonventionen artikel 3(1).

Därtill ansåg barnombudsmannen att man i Finland bör ha beredskap att agera om något barns situation bedöms vara så riskfylld att han eller hon omgående måste fås i säkerhet. I sådana situationer skulle man agera även om föräldern inte går med på att återvända eller inte tilläts återvända. Barnombudsmannen grundade sin åsikt på artiklarna 3, 9 och 19 i barnkonventionen samt 17 och 26 § 2 mom. i barnskyddslagen (2007/417). Inga framsteg gjordes dock i situationen före slutet av 2019.

Ett klagomål om statsrådets agerande i al-Hol hade lämnats in till justitiekanslern, som gav sitt avgörande i ärendet 19.10.2019. Avgörandet var i synnerhet kopplat till 7 § 1 mom. i grundlagen enligt vilket alla har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet., samt artikel 6 i FN:s konvention om barnets rättigheter som anger att varje barn har en inneboende rätt till livet och där konventionsstaterna har förbundit sig att till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Justitiekanslerns tolkning var att den nationella barnskyddslagen och konventionen om barnets rättigheter åtminstone inte i sin helhet kan tillämpas på ärendet. Som motiveringar angav justitiekanslern att användningen av offentlig makt, i det här fallet åtgärder som påminner om omhändertagande utan samtycke, som de finländska myndigheterna har medverkat till, ska grunda sig på lag och i det aktuella undantagstillståndet är det inte klart med stöd i vilken lag man skulle agera: regionen förvaltas inte av staten, vars myndigheter man kunde begära handräckning av och det finns inte överhuvudtaget något fungerande barnskyddssystem i området. Varken Syrien eller kurdadministrationen är parter i Haagkonventionen om barnskydd (FördrS 8–9/2011). I sitt avgörande kom justitiekanslern dock fram till att föreslå att det juridiskt klaraste tillvägagångssättet är att sträva efter att få hem både barnen och deras vårdnadshavare. Å andra sidan kunde det vara möjligt i något specifikt fall att ta hem ett barn också utan vårdnadshavarens samtycke, om det gäller tryggande av barnets liv. Det här motiverade justitiekanslern med att vårdnadshavarna har åkt till området medvetna om de rådande omständigheterna och de ytterst betydande riskerna i synnerhet gällande barnens grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter och skyddet av familjelivet ger inte vårdnadshavaren rätt att agera på ett sätt som utgör ett hot mot barnets hälsa och utveckling. Som motiveringar nämndes ytterligare de svåra förhållandena på lägret och säkerhetsriskerna vid hämtning av de vuxna.³³

I december 2019 drog statsrådet upp riktlinjer³⁴ för och fattade ett principbeslut³⁵ om att hjälpa barnen bort från lägret i al-Hol och bara några dagar efter principbeslutet hämtades två föräldralösa barn hem från Syrien. I sin årsbok 2020 betonade barnombudsmannen att konventionen om barnets rättigheter och skyldigheterna i den nationella lagstiftningen ska beaktas också i de situationer när barnet är utomlands. Barnen kan inte ställas till svars för att deras föräldrar har tagit med dem till en stridszon. Med beaktande av barnens speciella situation och skyldigheterna enligt konventionen om barnets rättigheter skulle det vara motiverat att myndigheterna på alla tillgängliga sätt strävar efter att främja hämtningen av barnen från stridsområdet. Barnombudsmannen ansåg situationen vara ohållbar och betonade att man i den här helt exceptionella situationen i första hand bör söka

33 OKV/998/1/2019

34 Statsrådet, 2019

35 UM/2019/203

lösningar som tryggar barnets bästa och rätt till särskilt skydd, överlevnad och utveckling.³⁶

I december 2020 gav riksdagens biträdande justitieombudsman ett avgörande om en klagan i al-Hol frågan³⁷ enligt vilken utrikesministeriet och Helsingfors stads socialväsande hade försummat sin skyldighet att utreda behovet av barnskydd. Riksdagens justitieombudsman ansåg att utrikesministeriet inte hade försummat sina skyldigheter eftersom barnens vistelseort är utanför Finlands rättskipningsområde. I avgörandet konstaterades det dock också att utrikesministeriet i sitt agerande bör främja förverkligandet av grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom ramen för de värden som finska staten har förbundit sig till i grundlagen. Enligt avgörandet gäller dessa värden också vid utrikesministeriets agerande i anknytning till de barn som är finska medborgare och för vilka barnskyddet inte verkar höra under någon annan internationellt verksam myndighet än en finsk myndighet. Därmed är utrikesministeriet med de för ministeriet tillgängliga medlen skyldigt att skydda barnens grundrättigheter och mänskliga rättigheter med aktiva åtgärder och därmed också beakta barnets grundrättigheter och mänskliga rättigheter när åtgärderna vidtas. Som exempel i avgörandet nämndes frivilliga arrangemang för arrangerandet av barnens retur ordnade av medborgarorganisationer och internationella organisationer av typ arrangerandet av barnets retur tillsammans med vårdnadshavaren, utredning av barnets identitet samt beredskap för returen tillsammans med övriga myndigheter. I sin komplettering konstaterade utrikesministeriet att ett stort antal åtgärder redan vidtagits för lösning av situationen.

Under 2020 och 2021 bistods mammor och barn vid returen till Finland både direkt från lägret och via ambassader, dit de själva hade sökt sig. När den här berättelsen till riksdagens skrivs är en del av barnen och kvinnorna uppenbarligen fortsättningsvis på syrisk mark.

36 Barnombudsmannens byrå, 2020

37 EOAK/3173/2019

Källor

A/HRC/36/8/Add.1. (2017). Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (2017) Finland. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review. https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/36/8/Add.1

Barnombudsmannens byrå. (2020). På jakt efter barnets bästa: Barnombudsmannens årsbok 2020. Barnombudsmannens byrås publikationer 2020:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-919-3>

CRC/GC/2003/5. (2003). FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 5: Allmänna åtgärder om genomförande av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6).

Ellonen, N., Fagerlund, M. & Haapakangas, K. (2019). Lapsiin kohdistuneiden seksuaalirikosten ilmoitukset kasvussa, uhrikokemukset eivät. Statistikcentralen, Data & trender. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2019/lapsiin-kohdistuneiden-seksuaalirikosten-ilmoitukset-kaavussa-uhrikokemukset-eivat/>

EOAK/3173/2019 (2019). Riksdagens justitieombudsmans avgörande: Ministeriets förfarande att hjälpa barn bort från al-Hol lägret (på finska). <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3173/2019>

EOAK/4760/2020 (2021). Riksdagens justitieombudsmans berättelse 2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_8+2021.pdf

Förebyggande av de skadliga effekterna av Covid-19-krisen i enlighet med principerna för hållbar utveckling: Valtioneuvoston COVID19-tiedepaneelin vastaukset valmisteluryhmän kysymyksiin. Statsrådet. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020101584121>

GrUB 14/2020 rd. (2020). Grundlagsutskottets betänkande om statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_14+2020.aspx

Hakulinen T., Hietanen-Peltola M., Hastrup A., Vaara S., Jahnukainen J. & Varonen P. 2020. "Pahin syksy ikinä": Lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelut koronasyksynä 2020. Institutet för hälsa och välfärd, Arbetspapper 2020_037. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-579-7>

Hietanen-Peltola, M. & Kalmari, H. (2021, 12:e mars). Entten tentten teelikamentten – kuka hoitaisi lasten ja nuorten mielenterveyttä perustasolla? Social- och hälsovårdsministeriets kolumn. <https://soteuudistus.fi/-/entten-tentten-teelikamentten-kuka-hoitaisi-lasten-ja-nuorten-mielenterveytta-perustasolla>

Inrikesministeriet. (2017). Förslag till att ordna myndighetssamarbete inom verksamhet för personer som återvänder från stridszoner och förslag till hur organisationers tjänster kan kopplas till myndigheternas verksamhet. Inrikesministeriets publikation 11/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-132-9>

Institutet för hälsa och välfärd. (2021, 28:e oktober). Barnahus-modellen. <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/hyvinvointi-ja-terveys/vakivallan-ehkaisy/lapsiin-kohdistuva-vakivalta/barnahus-malli>

Kekkonen, K. (2021). Käsiä pesua ja kotona oloa: Kolmasluokkalaisten lasten koronakokemuksia (Vi tvättar händerna och stannar hemma: Tredjeklassares erfarenheter om corona). Barnombudsmannens byrås publikationer 2021:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-885-1>

Korpilahti, U., Kettunen, H., Nuotio, E., Jokela, S., Nummi, V. M. & Lillsunde, P. (red.) (2019). En barndom utan våld : Åtgärdsplan för förebyggande av våld mot barn 2020-2025. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4123-6>

Laatikainen, T., Vapalahti, O., Kalland, M., Välijärvi, J., Huotilainen, M., Salmivalli, C., Salo, A., Hiilamo, H., Kuivalainen, S., Pekkarinen, E., Niemi, J., Välimäki, J. & Ollikainen, M. (2020).

Muurinen, T. (2021). Minderåriga och unga fångar. Alaikäisten ja nuorten vankien vankilaan/vankiosastolle sijoittaminen sekä toimintojen ja trygghetsens trygghetssäkring. Brottsförklaringsmyndighetens dublicatserie 5/2021 <https://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/ajankohtaista/julkaisut/monisteetjaraportit.html>

Mäki, P., Hakulinen-Viitanen, T., Kaikkonen, R., Koponen, P., Ovaskainen, M.-L., Sippola, R., Virtanen, S., Laatikainen, T. & LATE-arbetsgruppen. (2010). Barnens hälsa: LATE-undersökningens grundläggande resultat om barnens tillväxt, utveckling, hälsa, hälsovanor och tillväxtmiljö. Institutet för hälsa och välfärd, Rapport 2/2010. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085165>

Ohjaukirje+Lapsiin+ja+nuoriin+kohdistuvat+rajoitukset.pdf/32f74e9e-7e2d-fdda-1316-3237e539af6f/17.8.2021_Ohjaukirje+Lapsiin+ja+nuoriin+kohdistuvat+rajoitukset.pdf?t=1629192711745

OKV/998/1/2019. (2019). Justitiekanslern i statsrådets svar 9.10.2019. https://www.okv.fi/media/filer_public/83/3e/833e7e8c-340d-48d8-b393-f976fe41f067/okv_998_1_2019_jne.pdf

Pekkarinen, E. & Miettinen, K. (red.) (2021). I skuggan av pandemin mot jordklotets framtid: Barnombudsmannens årsberättelse 2020 Barnombudsmannens byrås publikationer 2021:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-908-7>

SHM/2020/192. (2020). Valtioneuvoston periaatepäätös hybridistrategian toimeenpanon liittyvistä suosituksista. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806e74ce>

SHM/2021/32. (2021). Valtioneuvoston periaatepäätös hybridstrategian toimintasuunnitelman täydennyksessä tarkoitettun tason kaksi käyttöönootosta. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807116a7>

SHM: (2021, 17:e augusti). Restriktioner som gäller barn och unga. Social- och hälsovårdsministeriets styrbrev. <https://stm.fi/documents/1271139/63746544/17.8.2021>

Statistik- och indikatorbanken Sotkanet.fi. Institutet för hälsa och välfärd. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

Statsrådet. (2019, 16:e december). Statsrådet riktlinjer för att hämta hem finländare från lägret al-Hol. Statsrådets publikationer 678:2019. https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-suomalaisten-kotiuttamisesta-al-holin-leirilta?languageId=fi_FI

Statsrådet. (2020a, 16:e mars). Regeringen har i samverkan med republikens president konstaterat att undantagsförhållanden råder i Finland på grund av coronavirusutbrottet. Statsrådets publikationer 140:2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi>

Statsrådet. (2020b). Barns och ungas välfärd i eftervården av coronakrisen – Rapport från coronaarbetsgruppen inom barnstrategiarbetet om tillgodoseende av barnets rättigheter. Statsrådets publikationer 2020:21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-883-0>

Statsrådet. (2020c). Coronakrisens konsekvenser och en plan för en hybridstrategi för hantering av epidemin: Exit- och återuppbyggnadsarbetsgruppens rapport, fas 1 Statsrådets publikationer 2020:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-894-6>

Statsrådet. (2021). Barn, ungdomar och coronakrisen: Bedömning av coronaarbetsgruppen inom barnstrategiarbetet och förslag till tillgodoseendet av barnets rättigheter (på finska). Statsrådets publikationer 2021:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-674-7>

UM/2019/203 (2019). Statsrådets principbeslut om att hämta hem finska barn från lägret al-Hol. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80677066>

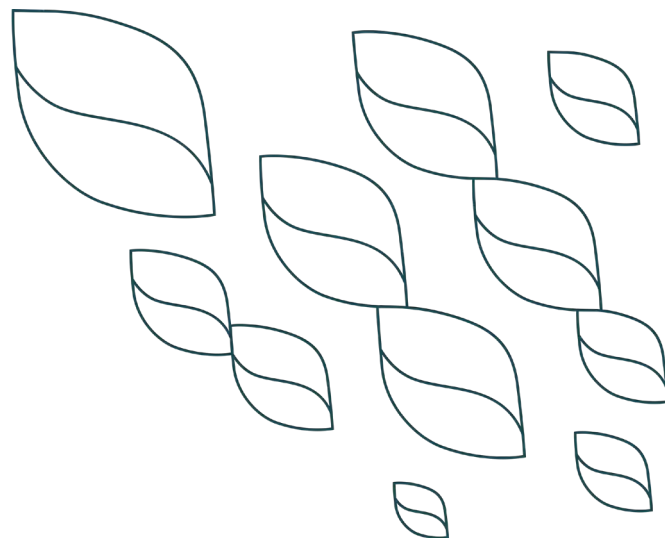
VNK/2020/57 (2020). Statsrådets principbeslut om en plan för en hybridstrategi för hantering av coronakrisen. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valtioneuvoston-periaatepaatos-suunnitelmasta-koronakriisin-hallinnan-hybridstrategiaksi>

Voipio-Pulkki, L.-M. & Pohjola, P. (2021). Komplettering av handlingsplanen för hybridstrategin 1/2021 : Åtgärder för att förhindra att epidemin accelererar snabbt och att nya smittsammare virusvarianter sprider sig. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:11. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8670-1>

Voipio-Pulkki, L.-M., Pohjola, P., Koskela, S. & Siikavirta, J. (2021). Toimintasuunnitelma COVID-19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021–22. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7161-5>

Vuori, M., Koski-Pirilä, A., Martikainen, J. E. & Saastamoinen L. (2020). Gender- and age-stratified analyses of ADHD medication use in children and adolescents in Finland using population-based longitudinal data, 2008–2018. *Scandinavian Journal of Public Health*, 48, 303–307. <https://doi.org/10.1177/1403494820901426>





Utveckling av den nationella lagstiftningen 2018-2021, aspekter på genomförandet ur FN:s konvention om barnets rättigheters perspektiv

Merike Helander, JM, jurist, barnombudsmannens byrå

Utgångsläget för uppföljningsperioden 2018–2021

I det här kapitlet ges det en översikt över utvecklingen av den nationella lagstiftningen 2018–2021 (härefter uppföljningsperioden) med beaktande av FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59-60/1991, härefter barnrättskonventionen, konventionen). I kapitlet beskrivs på ett allmänt plan de viktigaste framstegen i lagstiftningen under uppföljningsperioden och lagstiftningens utvecklingsbehov lyfts fram. I slutet av kapitlet ges en kort översikt över situationen gällande barnets rättsskydd.

Utgångspunkten för översikten är den omfattande utredning gällande genomförandet av konventionen om barnets rättigheter i den nationella lagstiftningen som gavs i barnombudsmannens första berättelse till riksdagen 2018 (härefter berättelsen till riksdagen 2018)¹. Då behandlades lagstiftningssituationen enligt artiklarna i konventionen och den centrala lagstiftningen i anknytning till respektive artikel lyftes fram och en bedömning av lagstiftningen vid den tidpunkten gjordes. Särskild uppmärksamhet fästes vid hur de allmänna principerna för konventionen beaktas i den nationella lagstiftningen. Den här, mera komprimerade granskningen gäller i synnerhet de viktigaste lagstiftningsåtgärderna i anknytning till barnets rättigheter under uppföljningsperioden

1 B 5/2018 rd

och därmed behandlas inte samtliga de teman som behandlades i berättelsen till riksdagen 2018 här. De delar där barnets rättigheter redan tidigare har beaktats relativt väl och där inga väsentliga ändringar gjordes under uppföljningsperioden har utelämnats.

Som sammandrag kan det konstateras att det ur barnrättsperspektiv har skett mycket i både lagstiftningen och lagberedningen under uppföljningsperioden. Budskapet i berättelsen till riksdagen 2018 var att den nationella lagstiftningen som regel motsvarar bra de mänskliga rättigheter som barnet har enligt barnrättskonventionen. Detta trots att Finland inte har en särskilt lång och högklassig tradition med utnyttjandet av konventionen om barnets rättigheter i lagberedningen och man inte utgående från lagberedningshandlingarna kunde konstatera att konventionen om barnets rättigheter systematiskt utnyttjas. Utgående från den artikelspecifika granskningen var det klart att lagstiftningen på många punkter tryggar barnets rättigheter bättre än miniminivån enligt konventionen om barnets rättigheter, men det framkom också brister och utvecklingsbehov i synnerhet gällande stärkandet av jämlikhet mellan barnen och deras delaktighet.²

I den nu gjorda granskningen ges ett liknande budskap. På lagstiftningsnivå har utvecklingen huvudsakligen varit positiv. Beaktandet av barnets bästa och barnets rättigheter i lagberedningen framskrider med små steg, trots att det fortfarande för det mesta märks i den traditionella lagstiftningen gällande barn av typ bestämmelser om undervisningssektorn eller barnskyddet. Framstegen är långsammare i lagstiftning som inte direkt identifieras att gälla barnen. Det finns positiva exempel också i den här gruppen, exempelvis vid beredningen av reformen av klimatlagen har barnens rättigheter beaktats.³ En bedömning av konsekvenser för barnen görs allt oftare i de av regeringens propositioner som av tradition gäller barnets rättigheter och vid beredningen av vissa ändringar i lagstiftningen har man till och med hört barn och unga. Enligt lagberedningshandlingarna är det inte särskilt vanligt att utnyttja forskningsdata vid bedömningen av konsekvenser för barnen.

Den senare hälften av uppföljningsperioden har det rått undantagsförhållanden när coronapandemin nådde Finland på vårvinter 2020 och man för den skull utlyste undantagstillstånd. Pandemin påverkar fortfarande finländarnas vardag på många sätt och varierande inom olika områden beroende på smittläget och bland annat förändringar i behovet av sjukhusvård. Det har strävats efter att kontrollera pandemin på många sätt, också genom lagstiftning. Enligt en undersökning gjord på Östra Finlands universitet gav regeringen 102 propositioner 2020 där coronapandemin fanns i bakgrunden.⁴ Syftet med lagstiftningen var bland annat att bromsa upp pandemin, upprätthålla försörjningsberedskapen, trygga kommunernas verksamhet och basservice, möjliggöra framskridandet i studierna och stöda företagen och privatpersonerna ekonomiskt.⁵

2 B 5/2018 rd; Helander, 2018.

3 MM, 2021.

4 Jukka et al., 2021. Av dessa gällde 20 fortsättning på tillfällig lagstiftning.

5 Ibid., figur 2.

Genom lagstiftningen blev det möjligt att stänga och begränsa samhällets olika funktioner, vilket på många sätt påverkade också barnens liv. De mest konkreta direkta effekterna var att skolorna och läroanstalterna övergick till undervisning på distans och att hobbyverksamheten upphörde nästan fullständigt. Många andra begränsningar har indirekt påverkat barnens vardag. En stor del av ändringarna i lagstiftningen är avsedda att vara tillfälliga.⁶ Det är fortfarande medan pandemin pågår svårt att göra en bedömning av hur de tidsbundna, men ytterst långvariga bestämmelserna i framtiden kommer att påverka barnens och ungdomarnas liv. Till dags dato har ett flertal undersökningar och utredningar gjorts om hur pandemin allmänt påverkat barnen och ungdomarna.⁷ Utgående från dem är det klart att pandemin får både kortsiktiga och mera långsiktiga effekter. I det här kapitlet görs endast enstaka hänvisningar till föreskrifter relaterade till pandemin på grund av reglernas tillfälliga karaktär. Ändringarna i lagstiftningen har följts upp fram till 15.11.2021.

Allmänna genomförandeåtgärder

Finland fick 2011 en anmärkning av FN:s kommitté för barnets rättigheter (härefter kommittén), det organ som övervakar och styr genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, att Finland inte har en enhetlig lagstiftningsram som täcker konventionen och dess fakultativa protokoll. Enligt kommitténs rekommendation bör Finland vidta alla åtgärder för att trygga att lagstiftningen och förvaltningens föreskrifter i sin helhet motsvarar principerna och föreskrifterna i konventionen och de fakultativa protokollen.⁸

Nationella barnstrategin

Som avrundning på behandlingen av berättelsen till riksdagen 2018 godkände riksdagen ett ställningstagande där man förutsatte att statsrådet upprättar en nationell barnstrategi.⁹ Barnstrategin i enlighet med ställningstagandet, blev klar 31.12.2020 och genom den tryggar man att grundrättighets- och människorättsförpliktelserna som gäller barn genomförs på ett målinriktat och konsekvent sätt över flera regeringsperioder. Barnets rättigheter, som fastställts i konventionen om barnets rättigheter och övriga människorättsavtal utgör en stark grund för strategin.¹⁰ Syftet är att för varje regeringsperiod upprätta en åtgärdsplan för genomförandet av strategin och den första åtgärdsplanen, som täcker slutet av statsminister Marins regeringsperiod blev klar i oktober 2021.¹¹ Strategin återspeglar alltså den gemensamma politiska föresatsen och respektive regering ansvarar i sin tur för åtgärdsplanerna.¹²

6 År 2020 utgjorde dessa 64 procent av regeringens propositioner (Jukka et al., 2021, punkt 4.2.2.).

7 Bl.a. statsrådet, 2021b; Hastrup et al., 2021; Nelimarkka et al., 2021.

8 CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 8–9.

9 RSk 34/2018 rd

10 Iivonen & Pollari 2020.

11 Statsrådet, 2021c.

12 Koulu, 2021, s. 654.

I den första åtgärdsplanen har de för tillfället pågående projekten och åtgärderna identifierats och därtill innehåller den 30 nya åtgärder, som uttryckligen grundar sig på barnstrategin. Projekten och åtgärderna omfattar vissa uppgifter som avser att utveckla lagstiftningen, men tyngdpunkten ligger på övriga utvecklingsåtgärder. Trots att barnstrategin motsvarar kommittén för barnets rättigheters krav på en nationell lagstiftningsram förblir det fortfarande i viss mån oklart hur man inom ramen för den här ramen konkret tryggar att lagstiftningen övergripande utvecklas över regeringsperioderna och så att kontinuiteten i åtgärderna tryggas.

I den första åtgärdsplanen konstateras det att kontinuiteten i barnstrategiarbetet tryggas genom att en barnstrategienhet grundas (åtgärd 30), men det finns inga uttryckliga åtgärder i planen som skulle vara inriktade på övergripande utveckling av lagstiftningen och i synnerhet hur kontinuiteten i detta tryggas. Koherent, långsiktig utveckling av lagstiftningen kräver åtgärder som stöd för de strategiska riktlinjerna med vilka det tryggas att utvecklingsåtgärderna märks såväl i kommande regeringsprogram och de lagstiftningsplaner som upprättas utgående från dem som också i statsbudgeten och de följande verksamhetsplanerna för barnstrategin.

Bedömning av konsekvenser för barn och barnbudgetering

I berättelsen till riksdagen 2018 konstaterades det att bedömningen av konsekvenserna för barn inte ingår ens i alla de mest centrala regeringspropositionerna och inte heller i förslagen statsbudget.¹³ Det här har varit en viktig utmaning vid genomförandet av konventionen om barnets rättigheter på lagstiftningsnivå, som barnombudsmannen och många andra instanser som främjar barnets rättigheter upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterade i sitt betänkande om berättelsen till riksdagen 2018 att bedömningen av konsekvenserna för barn spelar en central roll för förverkligandet av jämlikheten. Utskottet ansåg att man i många fall på ett effektivt sätt kan förhindra att samverkan av besluten orimligt bestraffar vissa barngrupper genom att göra en bedömning av konsekvenserna för barn och utnyttja resultaten av den. Utskottet betonade inte bara förhandsutvärdering av besluten, men också betydelsen av att utvärdera fattade beslut och den existerande verksamheten samt vikten av samordning, insamling och delning av forskningsdata om barn, unga och barnfamiljer.¹⁴

En av de strategiska riktlinjerna för den nationella barnstrategin är att införa bedömning av konsekvenserna för barn och familjer som en systematisk del av beslutsprocessen och verksamheten på alla nivåer inom förvaltningen. Avsikten är att bedömningen av konsekvenserna ska utvidgas också till beredningen och uppföljningen av budgetbesluten och att metoderna för och kunskaperna om bedömning av konsekvenserna för barn och barnbudgetering utvecklas på bred front över regeringsperioderna.¹⁵

13 B5 /2018 rd., s.141.

14 ShUB 28/2018 rd.

15 Statsrådet, 2021a, s. 34.

Gällande konkreta framsteg i bedömningen av konsekvenserna för barn kan man lyfta fram den ”handbok för lagberedare om bedömning av konsekvenserna för barn” som bereddes inom ramen för den nationella barnstrategin.¹⁶ Trots att handboken i första hand är avsedd för lagberedare kan den utnyttjas också i det övriga samhälleliga beslutsfattandet på olika nivåer.

Finansutskottet konstaterade i sitt uttalande om berättelsen till riksdagen 2018 att det fanns behov att utveckla barnbudgeteringen inom ramen för beredningen av den nationella barnstrategin.¹⁷ Social- och hälsovårdsutskottet kompletterade detta med sitt krav på att det i förberedelserna för barnstrategin är det viktigt att bedöma de utvecklingsbehov, verktyg och metoder som kan tillämpas för att få fram förvaltningsövergripande och regionalt heltäckande information bland annat om hur det står till med barns välfärd och vilka budgetkonsekvenserna är av beslut som gäller barn.¹⁸

Ett betydande framsteg gjordes när finansministeriet började bereda genomförande av barnbudgetering inom ramen för statens budgetprocess. Den arbetsgrupp som utvecklade barnbudgeteringen konstaterade att det ”genom barnbudgetering liksom genom övrig fenomenbaserad budgetering är möjligt att främja bättre identifikation av helheter, öka medvetenheten och främja kunskapsbaserat ledarskap och det kan fungera som stöd för beslutsprocessen. Barnbudgetering (granskning av de budgetutgifter och beskattningen som hänför sig till barn) och bedömningen av konsekvenserna för barnen samt uppföljningen av utfallet inklusive rapporter kräver dock övergripande och omsorgsfull planering och att det går framåt i etapper där man också ska beakta övriga fenomen som behandlats i budgeten, det vill säga hållbar utveckling och könspåverkande budgetering.”¹⁹

Ett pilotprojekt med barnbudgetering gjordes i budgetpropositionen 2022 och avsikten är att etablera förfarandet i budgeten för 2023.²⁰ Granskningen av statens budget ur barnets perspektiv lyfter bättre än tidigare upp de föreslagna satsningarna på barn och unga och underlättar därmed bedömningen av de utgifter som har riktats till barn och unga samt allokeringen av dem.

Enligt budgetpropositionen 2022 har man i granskningen beaktat de utgifter som hänför sig till och direkt riktats till barnen samt utgifter som klart hänför sig till barnfamiljerna, men den innehåller inte utgifter som indirekt hänför sig till åldersgruppen barn. Som motivering till detta anges i propositionen att ”eftersom sådana uppskattade utgifter de facto inte beskriver utgiftsbeslut eller utgiftsförändringar som gäller barn, och det utifrån den kalkylerade granskningen inte går att dra några slutsatser om anslagsnivån för barnåldersklassen”.²¹

Det kan vara mycket krävande att identifiera och uppskatta indirekta utgifter, men det är trots det en förutsättning för att helhetsbilden av budgetpropositionens konsekvenser för barn och unga ska vara transparenta. De indirekta konsekvenserna är en följd av anslag som allokeras

16 Iivonen & Pollari 2021.

17 FiUU 6/2018 rd.

18 ShUB 28/2018 rd.

19 FM, 2021.

20 Jokiranta et al., 2020.

21 RP 146/2021, s. Y 71.

till exempelvis livsmiljön, boende och trafiken och de kan de facto ha en betydande effekt på att barnens välmående och rättigheter förverkligas. En mera övergripande bedömning grundad på forskningsdata av konsekvenserna för barnen skulle i budgetberedningen vara en stödåtgärd för identifiering av indirekta faktorer och på bredare front för barnbudgeteringen. I fortsättningen bör barnbudgeteringen utvecklas också för noggrannare utvärdering på högre nivå.

Allmänna kommentarer från kommittén för barnets rättigheter

Kommittén för barnets rättigheter styr genomförandet av konventionen om barnets rättigheter och tolkningen av de givna allmänna kommentarerna i konventionsstaterna, där man i varje kommentar behandlar en viss artikel eller ett visst tema. Till dags dato har 25 allmänna kommentarer getts och barnombudsmannen har låtit översätta de allmänna kommentarerna till finska.²² De inofficiella översättningarna av de allmänna kommentarerna finns fritt tillgängliga på barnombudsmannens webbplats, där det också finns länkar till de svenska översättningarna av de allmänna kommentarerna som Sveriges barnombudsman publicerat.

Under uppföljningsperioden har två nya allmänna kommentarer publicerats. Allmänna kommentaren nr 24 barnets rättigheter i rättssystemet (2019) ersatte den tidigare allmänna kommentaren nr 10 barnets rättigheter inom rättskipning för unga lagöverträdare(2007).²³ I den senaste allmänna kommentaren nr 25 barn i digitala miljöer (2021) poängteras det att barnen har rätt att åtnjuta alla de möjligheter som digitaliseringen medför samt rätt att få skydd mot riskerna i de digitala miljöerna. Staterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda barnens välmående och utveckling mot riskerna i de digitala miljöer av typ illabehandling av barn förmedlad via webben och brott mot barnens privatliv.

22 De inofficiella översättningarna av de allmänna kommentarerna finns på barnombudsmannens webbplats www.lapsiasia.fi/yleiskommentit.

23 Om orsakerna till reformen se CRC/C/GC/24, punkt 1.

Översikt över lagstiftningsläget under uppföljningsperioden

Allmänna principer (artiklarna 2, 3.1, 6 och 12)

Kommittén för barnets rättigheter har definierat fyra av artiklarna i konventionen om barnets rättigheter som allmänna principer inom skenet av vilka utvecklingen av barnets rättigheter ska göras för ett effektivt genomförande.²⁴ Dessa allmänna principer är rätten till icke-diskriminering (artikel 2), rätten till livet, till det yttersta säkerställandet av överlevnad och utveckling (artikel 6), barnets bästa ska komma i främsta rummet (artikel 3(1)) samt rätten till delaktighet (artikel 12). Enligt kommittén ska konventionen om barnets rättigheter alltid tolkas som en helhet, men i synnerhet de allmänna principerna ska beaktas i alla situationer vid tillämpningen av de övriga artiklarna. Det är därmed fråga om genomsyrande principer för förverkligandet av barnets rättigheter. Det är viktigt att observera att varje allmänna princip samtidigt är en självständig rättighet, som man uttryckligen ska sörja för att förverkligas.

De allmänna principerna för barnets rättigheter, med undantag för att barnets bästa ska komma i första hand, har fastställts i grundlagen (731/1999). Rätten till icke-diskriminering framgår av 6 § i grundlagen enligt vilken alla är lika inför lagen och barnets ställning som en jämlik individ framhävs. Rätten till liv fastställs i 7 § och rätten till överlevnad och utveckling enligt yttersta förmåga framgår i synnerhet av den skyldighet som det allmänna har enligt 19.3 § att tillförsäkra tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för alla och främja befolkningens hälsa. Enligt bestämmelsen ska det allmänna också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Barnets rätt till delaktighet har för sin del fastställts i 6.3 § där utgångspunkten är att barn ska bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.

De nämnda allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter (artiklarna 2, 6 och 12) som framgår av grundlagen har också inkluderats på många håll i lagstiftning på lägre nivå än grundlagen. Det är alltså klart att en bestämmelse på grundlagsnivå också främjar införandet av den aktuella rättigheten i den övriga lagstiftningen. Bestämmelsen i grundlagen ska dessutom genomföras oberoende av om den har preciserats i substanslagstiftningen eller inte.²⁵ I praktiken är det dock i många situationer inte avsaknaden av den uttryckliga lagstiftningen som orsakar bristfälligt förverkligande av barnets rättigheter utan snarare det faktum att bestämmelserna i substanslagen de facto inte leder till att dessa rättigheter genomförs.

²⁴ CRC/GC/2003/5, punkt 12.

²⁵ Det är dessutom skäl att beakta att 22 § i grundlagen föreskriver att den offentliga makten ska trygga att de grundläggande och mänskliga rättigheterna förverkligas.

Rätten till icke-diskriminering (artikel 2)

I berättelsen till riksdagen 2018 konstaterades det att den egentliga lagstiftningen om icke-diskriminering bra motsvarar kraven i konventionen om barnets rättigheter. Den övriga lagstiftningen bör granskas ur barnets jämlikhetsperspektiv bättre än i dag och när lagberedningen inleds bör man särskilt göra en bedömning av konsekvenserna för barnen för att jämlikheten mellan barn och barngrupper samt mellan barn och vuxna förverkligas.²⁶ Det är skäl att upprepa den här observationen också nu.

Vid bedömningen av konsekvenserna för barnen bör det eftersträvas att identifiera både de direkta och de indirekta effekterna för förverkligande av jämlikheten. Jämlikheten bör parallellt med lagstiftningen främjas i den praktiska beslutsprocessen och verksamheten. Barnombudsmannen påminde i en skrivelse i september 2021 kommunerna om vikten av att satsa på jämlikheten mellan barn och barngrupper.²⁷ I skrivelsen uppmanades kommunernas beslutsfattare att satsa på bedömningar av konsekvenserna för barnen, öka utredningarna av barnens egna åsikter inom ramen för beslutsprocessen och att särskilt beakta barngrupper som är i en utsatt situation.

Prioriteten för barnets bästa (artikel 3.1)

Barnets bästa, som fortfarande saknas i bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna, finns för tillfället i många författningar på lägre nivå än grundlagen, men lagstiftningen är inte övergripande. Om det inte finns bestämmelser om beaktandet av barnets bästa på den nationella substanslagsnivån betyder det att man inte nödvändigtvis heller beaktar barnets bästa i praktiken. En genomgående bestämmelse om att barnets bästa ska komma i främsta rummet saknas exempelvis i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983).

Lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt är en viktig författning, som omarbetades 2019, om förhållandet mellan barnet och barnets vårdnadshavare.²⁸ Då lyfte barnombudsmannen fram att en uttrycklig bestämmelse om att barnets bästa ska komma i främsta rummet bör införas i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt där den skulle förplikta att alla ärenden om utvärdering och avgöranden om vårdnad om barn och umgängesrätt behandlas så att barnets bästa förverkligas så bra som möjligt för varje barn enligt barnets individuella behov och önskemål i respektive situation. Bedömningen av barnets bästa med motiveringar bör också synas i besluten om barnet och övriga handlingar.²⁹ Bestämmelsen togs inte in på lagnivå, men riksdagen förutsatte att regeringen ger anvisningar för genomförandet av den omarbetade lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt att barnets främsta ska vara den tolkningsprincip som gäller för allt

26 B 5/2018 rd, s. 140.

27 Barnombudsmannen, 2021.

28 RP 88/2018 rd.

29 LAPS/8/2016, 3.10.2018 (till lagutskottet), LAPS/8/2016, 14.11.2018 (till social- och hälsovårdsutskottet). Se också biträdande professor Hakalehtos uttalande till lagutskottet 11.10.2018 på riksdagens webbplats.

beslutsfattande och verksamheten.³⁰ Särskild uppmärksamhet bör fästas vid detta i uppföljningen av genomförandet av lagen.

När detta skrivs finns det en positiv regeringsproposition som stärker barnets bästa för behandling i riksdagen. Det föreslås att en bestämmelse läggs till i lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning, gymnasielagen och lagen om utbildning som handleder för examensutbildning att barnets bästa ska beaktas när undervisning planeras och ordnas och när det fattas beslut om den.³¹

Den splittrade lagstiftningen stöder inte förverkligandet av barnets bästa på det sätt som konventionen om barnets rättigheter kräver. Det faktum att barnets bästa ska komma i första hand i allt beslutsfattande och övriga åtgärder gällande barnen är en rättighet som avser att trygga att samtliga rättigheter som fastställts i konventionen om barnets rättigheter förverkligas så fullskaligt som möjligt för varje barn. Syftet med den är dessutom att trygga barnets helhetsutveckling. Under uppföljningsperioden har barnombudsmannen upprepade gånger påpekat att man inte i tillräckligt hög grad beskriver barnets bästa i beredningshandlingarna och att handlingarna inte innehåller en övergripande bedömning av konsekvenserna för barnen som kunde säkerställa att den valda lagstiftningsåtgärden på bästa möjliga sätt förverkligar barnets bästa. Utgående från beredningshandlingarna förblir det fortfarande ofta oklart vilka omständigheter som i respektive lagberedning har ansetts vara faktorer som främjar barnets bästa eller vilken vikt olika faktorer har getts. Ofta blir granskningen av barnets bästa ytterst kortfattad och den koncentrerar sig endast på den vid respektive tidpunkt granskade lagändringen. Därmed blir i synnerhet lagstiftningens indirekta konsekvenser för barnets rättigheter och välmående – barnets bästa – onoterade och inte evaluerade.

I berättelsen till riksdagen 2018 konstaterade barnombudsmannen att barnets bästa som begrepp i allt högre grad förekommer i rättspraxis, men att innehållet inte i allmänhet närmare beskrivs i avgörandena.³² Ett stort framsteg gjordes i avgörandet HD:2021:14 där högsta domstolen ansåg att det var nödvändigt att höra barnet personligen för att avgöra barnets bästa i ett ärende som gällde förordnandet av gode man i en talan gällande annullering av faderskap. Hörandet kan genomföras på det sätt som avses i 15 a § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. I sina motiveringar hänvisade högsta domstolen för första gången både till konventionen om barnets rättigheter och kommitténs allmänna kommentar nr 14 om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa. I det här avgörandet gällde den centrala frågan hörandet av barnet för att avgöra barnets bästa.³³

Om principen om att barnets bästa ska komma först införs i grundlagens (731/1999) bestämmelser om grundrättigheterna är det ett viktigt steg mot en mera barnvänlig lagstiftning och rättskipning. Den här ändringen lyftes fram redan i berättelsen till riksdagen 2018.³⁴ En bestämmelse på grundlagsnivå

30 RSv 175/2018 rd , uttalande 1. Se LaUB 12/2018 rd; ShUU 6/2018 rd

31 RP 127/2021 rd.

32 För exempel på högsta förvaltningsdomstolen rättspraxis se Sormunen, 2016.

33 För närmare uppgifter om högsta domstolens rättspraxis se Hakalehto, 2021.

34 B 5/2018 rd., s. 142.

skulle trygga att barnets bästa beaktas i genomförandet av all lagstiftning som berör barnen direkt eller indirekt, det vill säga också när en substanslag inte separat föreskriver om det. Den skulle också i allt högre grad än tidigare förplikta både lagberedningen och övriga beslutsfattare som riktar sig till barnen att se till att en utvärdering av konsekvenserna för barnen görs.

Rätten till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6)

Barnets rätt till livet samt överlevnad och utveckling till det yttersta av konventionsstaternas förmåga (artikel 6) förverkligas huvudsakligen väl på lagstiftningsnivå, men det finns alltså också brister. De sociala rättigheterna för barn i en utsatt ställning, exempelvis papperslösa barn, förverkligas inte helt jämlikt med de övriga barnens rättigheter. Under coronapandemin har omsorgen om pandemins konsekvenser för barnens utveckling och välmående på både kort och lång sikt lyfts fram. Pandemin har varit långvarig och den har på många sätt påverkat barnets vardag. Tidsbundna ändringar i lagstiftningen gjordes i snabb takt och ingen omsorgsfull utvärdering gjordes av lagstiftningens konsekvenser för barnen. Barnets välmående påverkas också exempelvis av besluten om vaccinationsordning samt begränsningarna och hävning av dem. Det har inte alltid varit fråga om lagstiftningen, men också om andra beslutsprocesser samt praktiska verksamhetsmodeller där barnets rättigheter inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Barnets rätt att bli hörd (artikel 12)

Barnets rätt att delta i beslut som gäller barnet, beroende på sin ålder och mognad, är en av de centrala mänskliga rättigheterna för barnet. Utredning och beaktande av barnets åsikter utgör en fast del av definitionen av barnets bästa, vilket betyder att särskild uppmärksamhet ska fästas vid dessa både i lagberedningen och vid genomförandet av lagarna.

I den existerande lagstiftningen finns det redan relativt heltäckande bestämmelser om barnets rätt till delaktighet, men i praktiken finns det fortfarande ofta något att förbättra i tillämpningen av bestämmelserna. Under uppföljningsperioden behandlades barnets delaktighet i ett flertal lagberedningshandlingar. Barnens faktiska deltagande bör inte bara främjas i lagstiftningen utan också med utbildning och allokering av tillräckliga resurser till både lagberedningen och genomförandet. Både de tjänstemän och övriga beslutsfattare som gör lagberedningen och de som deltar i genomförandet av lagstiftningen berättar ofta att de inte har tillräcklig kompetens gällande hörandet av barn och utredning av deras åsikter och att det därför känns som en svår och arbetsdryg åtgärd. Det är ofta också fråga om brådskan: den tillgängliga tiden tillåter inte hörandet av barn.

Som ett positivt exempel på barnens deltagande i lagberedningen kan nämnas regeringens proposition gällande ett åtgärdsprogram för förebyggande av mobbning, våld och trakasserier inom småbarnspedagogiken, skolorna och läroanstalterna. Vid beredningen hördes barnen och ungdomarna representativt och resultatet och effekterna av hörandet på beredningen har tydligt

beskrivits i regeringens proposition.³⁵ Även i samband med den pågående reformen av klimatlagen har barn och unga hörts.³⁶

Olika instanser, såväl på statsnivå som också inom kommunerna och organisationerna, har utvecklat barnens och ungdomarnas delaktighet i beslutsfattandet. I oktober 2021 informerade justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet om ett projekt där ministerierna i samråd med civilsamhället utvecklar ett nytt slags plattform för digital delaktighet samt en modell som stöd för barnens och ungdomarnas delaktighet.³⁷ Inom ramen för den nationella barnstrategin har en handbok om hörande av barn publicerats för lagberedare.³⁸

Definition av barn (artikel 1)

Konventionen om barnets rättigheter definierar alla som inte har fyllt 18 år som barn, men lämnar också utrymme för nationell lagstiftning: ”om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller barnet”. I den nationella lagstiftningen följs gränsen på 18 år. Trots att definitionen av ett barn har varit oförändrad har tydliga ändringar skett i anknytning till den under uppföljningsperioden. Genom dem har man nästan helt frångått det nationella spelrummet som konventionen tillåter.

Förbud mot äktenskap för minderåriga

År 2019 upphävdes 4 § 2 mom. i äktenskapslagen (234/1929), som tillät att en person under 18 år fick gifta sig med undantagstillstånd. Därmed är det nuförtiden endast möjligt för myndiga personer att ingå äktenskap. Trots att ett äktenskap som en minderårig ingick inte heller tidigare uttryckligen påverkade när man blev myndig befriade ett äktenskap som en minderårig ingick barnet från föräldrarnas förmyndarskap. I och med ändringen i äktenskapslagen gjordes också en ändring i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (3 §) så att vårdnaden upphör då barnet fyller arton år. Ändringen förtydligar barnets ställning, trots att man i lagberedningshandlingarna observerade att ändringen kan ha negativa konsekvenser i enskilda fall där det skulle vara ändamålsenligt att bevilja undantagstillstånd för barnets bästa. I enskilda fall kan ändringen också försämra barnets delaktighet i det beslutsfattande som gäller det egna livet enligt sin utvecklingsnivå och övertygelse. Under de senaste åren har ansökan om undantagstillstånd lämnats in ytterst sällan och i allmänhet har det gällt sjuttonåriga ungdomar.³⁹

35 RP 127/2021 rd., s. 27–28.

36 MM, 2021.

37 JM, UKM & SHM, 2021.

38 Stenvall et al., 2021.

39 RP 211/2018 rd., s. 8.

Upplösande av tvångsäktenskap (regeringens proposition)

I oktober 2021 gav regeringen sin proposition till riksdagen med förslag till lag om upplösande av äktenskap som ingåtts genom tvång och i detta sammanhang stramas också bestämmelserna åt om attityden till äktenskap som ingåtts som minderårig utomlands i situationer där äkta hälften har bott i Finland när äktenskapet ingås. Ett äktenskap som ingåtts i utlandet när barnet är under 18 år erkänns då inte i Finland annat än av särskilda skäl. Med detta strävar man bland annat efter att hindra försök att kringgå den ovillkorliga åldersgränsen på 18 år för ingående av äktenskap i Finland. Som särskilt skäl kan till exempel anses att om äktenskapet inte erkänns orsakas makarna oskäligen följder, den som ingått äktenskap utomlands som minderårig redan har fyllt 18 år och vill att äktenskapet erkänns i Finland och makarnas gemensamma barns bästa.⁴⁰

Familjemiljö och socialskydd

Under uppföljningsperioden har ett flertal lagstiftningsreformer om familjemiljön gjorts.

Lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt omarbetades 2019. Vid omarbetningen preciserades de allmänna bestämmelserna i lagen, bland annat vårdnadshavarnas skyldighet att skydda barnet från våld, trygga barnets nära människorelationer och medverka till att umgängesrätten tillgodoses. Ändringarna gällde också bland annat underhållet och överenskommelser om umgängesrätten samt växelvist boende. Därtill fastställdes barnets rätt att bli hörd i behandlingen av ärenden som gäller barnet.⁴¹

Även om reformen av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt i stor utsträckning reagerade på de uppenbara problem som förekommit i praktiken och beredningen bra beaktade de krav som ställs i konventionen om barnets rättigheter finns det ett fortsatt utvecklingsbehov. En klar brist är att lagen inte uttryckligen förutsätter att man i alla ärenden som gäller vårdnad och umgängesrätt ska följa principen om att barnets bästa kommer först. Riksdagen förutsatte visserligen vid godkännandet av ändringen i lagen att regeringen ska utfärda direktiv om att barnets bästa ska vara tolkningsprincipen för allt beslutsfattande och agerande vid genomförandet av reformen av lagen angående vårdnad om barn (uttalande 1)⁴², men dessa direktiv är inte på samma sätt bindande som en uttrycklig bestämmelse i lagen. Riksdagen inkluderade dessutom fyra andra uttalanden i sitt beslut gällande växelvist boende, stärkande av föräldraskapet och parförhållandet, riksomfattande anvisningar om utredning av levnadsförhållanden och därtill om uppföljning av genomförandet av reformen och konsekvenserna.

Moderskapslagen (253/2018) trädde i kraft 1.4.2019. Lagen stiftades utgående från ett medborgarinitiativ⁴³ och avsikten med lagen är att trygga barnets bästa så att man kan fastställa två

⁴⁰ RP 172/2021 rd., s. 13.

⁴¹ RP 88/2018 rd.

⁴² RSv 175/2018 rd.

⁴³ MI 3 /2016 rd.

juridiska och underhållsskyldiga föräldrar till barnet möjligast snabbt efter födelsen. Syftet var att förtydliga rättsläget och stärka föräldraskapet för par bestående av två kvinnor samt jämlikheten till föräldrar av olika kön.

För tillfället behandlar riksdagen regeringens proposition med förslag till föräldraskapslag där avsikten är att sammanslå moderskapslagen och faderskapslagen (11/2015) till en författning.⁴⁴ Det är primärt fråga om en teknisk sammanslagning, men lagstiftningen justeras också utgående från de behov som framkommit vid tillämpning av lagarna i praktiken. I föräldraskapslagen uppnår man ännu inte full könsneutralitet, så det är viktigt att en uppföljning och utvärdering görs av genomförandet och att man vid behov vidtar lagstiftningsåtgärder baserat på dessa för att ytterligare stärka jämlikheten mellan olika familjekonstellationer.

För tillfället behandlar riksdagen också en regeringsproposition gällande reform av familjeledigheterna.⁴⁵ Syftet med reformen är att främja jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet och underlätta sammanjämknings av arbets- och familjelivet. I propositionen föreslås det en totalreform av systemet med föräldradagpenning enligt sjukförsäkringslagen. I sina uttalanden har barnombudsmannen ansett att en mera flexibel användning av föräldradagpenningarna än i dag stöder barnets rätt att växa och utvecklas enligt sina individuella förutsättningar och stöder föräldrarnas möjligheter att hitta egna lösningar utgående från sina behov och med beaktande av att barnets bästa ska komma först. Att båda föräldrarna får egna kvoter för föräldradagpenningarna främjar sannolikt en jämnare fördelning av dem mellan föräldrarna, men den valda lösningen inkluderar fortfarande drag som kan medföra att i synnerhet rättigheterna för de mest utsatta barnen äventyras eftersom reformen starkt grundar sig på tanken att alla föräldrar vill och faktiskt kan utnyttja möjligheten att på ett flexibelt sätt ordna användningen av föräldradagpenningarna.⁴⁶

I sitt uttalande om regeringens proposition gällande familjeledighetsreformen till social- och hälsovårdsutskottet lyfte barnombudsmannen också fram behovet av arbetstidslagstiftning gällande amning.⁴⁷ Finland har upprättat ett nationellt program för främjande av amning för 2018-2022⁴⁸ där målet bland annat är att förbättra mödrarnas och familjernas beredskap och möjligheter att amma sitt barn enligt sitt önskemål, förlänga amningsperioden och perioden med endast amning i Finland till den nivå som Världshälsoorganisationen WHO rekommenderar, minska de socioekonomiska skillnaderna med amning, öka befolkningens kunskap om hälsoeffekterna av amning och metoderna för främjande av amning, främja en positiv inställning till amning och öka olika yrkespersoners och aktörers samarbete för främjande av amning. Det behövs mera detaljerad lagstiftning för att genomföra programmet. Finland har inte heller ratificerat internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om reform av skydd vid havandeskap och barns börd nr 183, som kräver att en kvinna ska ges rätt till en eller flera dagliga pauser eller en daglig minskning av arbetstiden för att

44 RP 132/2021 rd.

45 RP 129/2021 rd. Regeringens proposition godkändes av riksdagen 8.12.2021.

46 LAPS/63/2019, 4.10.2021.

47 Ibid.

48 Hakulinen et al., 2017.

amma sitt barn. Kommittén för barnets rättigheter har också i sin allmänna kommentar nr 15 krävt att konventionsstaterna garanterar att ILO:s konvention nr 183 gällande skydd av moderskapet följs.⁴⁹

För att uppnå ett mera jämställt föräldraskap krävs det förutom ändringar i lagstiftningen också en omfattande förändring av attityderna i arbetslivet och hela samhället och bland annat faktiska åtgärder för effektivare sysselsättning av kvinnor och minskning av löneskillnaderna mellan könen.

Beredningen av en omfattande reform av socialskyddet pågår för tillfället i en parlamentarisk kommitté 2020–2027. Kommittén behandlar basskyddet, inkomstskyddet, utkomststödet samt sambandet mellan och finansieringen av dem liksom även bättre sammanjämkning av förmånerna än i nuläget.⁵⁰ Konsekvenserna av den här reformen på barnets rättigheter kommer att följas upp och utvärderas i barnombudsmannens kommande årsberättelser och i den följande berättelsen till riksdagen.

Barnskydd och vård utom hemmet

I berättelsen till riksdagen 2018 konstaterades det att lagstiftningshelheten i barnskyddslagen (417/2007) och socialvårdslagen (1301/2014) väl motsvarar kraven i konventionen om barnets rättigheter, men samtidigt lyftes de problem som förekommer inom barnskyddet fram, bland annat resurseringen av personal, brist på placeringsplatser som motsvarar behovet i synnerhet för ungdomar med de svåraste symptomen, ordnandet av mentalvårdstjänster samt tillsynen. Under uppföljningsperioden har ett flertal ändringar i barnskyddslagen genomförts.

Utkastet till regeringsproposition för reformen av krävande vård utom hemmet, som den arbetsgrupp som tillsattes 2019 utarbetat, var på remiss hösten 2020.⁵¹ De förslag som arbetsgruppen presenterade har vidareförädlats i ett lagberedningsprojekt där uppdraget har varit en reform av barnskyddslagstiftningen så att innehållet i och strukturen på barnskyddets vård utom hemmet bättre motsvarar de behov som barn med behov av särskilt stöd har.⁵² Avsikten är att regeringens proposition lämnas till riksdagen i juni 2022.

Propositionen om en personaldimensionering för socialarbetet inom barnskyddet, som ingår i den här helheten, har dock lämnats till riksdagen redan i oktober 2021.⁵³ Syftet med propositionen är att befästa att barnets rättigheter tillgodoses inom barnskyddet och att trygga att målen inom det barn- och familjeinriktade barnskyddet nås. Med personadimensioneringen strävar man efter att förbättra socialarbetarnas möjligheter att sätta sig in i barnens ärenden och att utföra socialarbetet genom att tillgodose barnens bästa på så bra sätt som möjligt. En socialarbetare som ansvarar för

49 CRC/C/GC/15, punkt 44.

50 SHM031:00/2020.

51 SHM026:00/2019.

52 SHM077:00/2021.

53 RP 170/2021 rd. Regeringens proposition godkändes av riksdagen 7också.12.2021

barnets angelägenheter får ha högst 35 barn som klienter 2022 och 2023 och högst 30 barn från och med år 2024. Riksdagsbehandlingen pågår fortfarande.

Syftet med den ändring i barnskyddslagen som trädde i kraft i april 2019 var att stärka barns rätt till gott bemötande, god omsorg och god fostran samt förtydliga gränsdragningen mellan allmänt godtagbar sedvanlig fostran och begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Syftet var dessutom ett bättre rättskydd för barn som placerats utom hemmet och för barnens vårdnadshavare.⁵⁴ I samband med att riksdagen godkände regeringens proposition krävde den dock utvärdering och förtydligande av de barn som är placerade utom hemmets rätt till en balanserad utveckling och välmående samt användningen av de begränsningar som ingår i barnskyddslagen inom ramen för beredningen av lagstiftningen om kundens och patientens självbestämmanderätt. Detta beaktas redan på flera sätt i beredningen av den nämnda lagstiftningen, som avses bli klar sommaren 2022.

Samtidigt godkändes en lagmotion om höjning av den övre åldersgränsen för ordnandet av eftervård till 25 år.⁵⁵ Utvidgningen av eftervården trädde i kraft i början av 2020.⁵⁶ I samband med behandlingen av samma regeringsproposition justerades barnskyddslagens hänvisning till den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), som trädde i kraft i början av 2020. Genom den krävs det besvärstillstånd för att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut till högsta förvaltningsdomstolen. Vid riksdagsbehandlingen avgränsades dock besvärsrätten att inte gälla för förvaltningsdomstolens beslut om omhändertagande av barn och placering av barn utom hemmet.⁵⁷ I detta samband godkände riksdagen ett uttalande där man krävde att regeringen inleder en utvärdering av om det finns behov av en reform av besluts- och besvärssystemet inom barnskyddet samt vidtar nödvändiga lagstiftningsåtgärder.⁵⁸ Utvärderingen är ytterst betydande för utvecklingen av barnets och familjens rättsskydd. En sådan utvärdering och lagberedning har ännu inte inletts.

I augusti 2021 utvidgades läroplikten att gälla alla som inte har fyllt arton år och i samband med behandlingen av den aktuella regeringspropositionen lade kulturskottet till en 52 a § i barnskyddslagen, som föreskriver om kulturella rättigheter under tiden för vård utom hemmet.⁵⁹ Bestämmelsen bekräftar att ett barn i vård utom hemmet har jämlik rätt till undervisning med övriga barn och förpliktar barnskyddets anställda och utbildningsanordnarna att samarbeta både vid beredningen av placeringen och under placeringen.

Under de närmaste åren kommer arrangerandet av barnskyddet och övriga sociala tjänster betydligt att påverkas av den i juni 2021 godkända lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) samt den övriga samtidigt godkända nya och ändrade lagstiftningen där det gäller överförandet av social- och hälsovårdstjänsterna samt räddningsväsendets tjänster från kommunernas

54 RP 237/2018 rd.

55 LM 86/2018 rd; RSv 317/2018 rd.

56 RP 71/2019 rd.

57 GrUU 16/2019 rd., s. 2-8; ShUB 18/2019 rd., s. 3-4.

58 RSv 80/2019 rd.

59 RP 173/2020 rd; KuUB 15/2020 rd

ansvarsområde till välfärdsområden (härefter sote-reformen).⁶⁰ I sina uttalanden till riksdagens olika utskott om regeringens proposition betonade barnombudsmannen bland annat behovet av utvärdering av konsekvenserna för rättigheterna för barngrupper i utsatt ställning samt utförandet av en omsorgsfull barnkonsekvensbedömning vid genomförandet av lagen. Genom systematisk och kontinuerlig uppföljning av genomförandet redan från början tryggar man att konsekvenserna faktiskt kan utvärderas utgående från forskningsdata.⁶¹ Sote-reformen kommer sannolikt att höra till de viktigaste ämnesområdena i barnombudsmannens kommande årsberättelser och den följande berättelsen till riksdagen.

Utbildning, fritid och kultur (artiklarna 28–31)

Småbarnspedagogik

Den nya lagen om småbarnspedagogik (540/2018) trädde i kraft i augusti 2018. Reformen slutförde överföringen av förvaltningsområdet från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet. Småbarnspedagogiken ses allt kraftigare som pedagogisk verksamhet med en direkt koppling via förskoleutbildningen till den grundläggande utbildningen. Den omarbetade lagen stöder den här uppfattningen. I den omarbetade lagen och beredningen av den tog man i betydligt högre grad än tidigare i betraktande skyldigheterna i konventionen om barnets rättigheter. I lagen infördes bland annat en uttrycklig bestämmelse om barnets bästa vid planering, anordnande och tillhandahållande av samt beslutsfattande om småbarnspedagogik (4 §). Även efter reformen har ett flertal ändringar gjorts i lagen om småbarnspedagogik.

Den subjektiva rätten till småbarnspedagogik begränsades 2016 så att rätten till småbarnspedagogik och förskoleundervisning i heldagsvård endast gällde barn till föräldrar som arbetade eller studerade på heltid samt i vissa lagstadgade behovsprövade situationer. Det här ledde till en ojämlig situation för barnen eftersom kommunerna fick avgöra hur de tillämpar begränsningarna inom ramen för det lagstadgade. Barnombudsmannen motsatte sig i flera sammanhang begränsningen av rätten till småbarnspedagogik och ansåg att alla barn på nytt bör ges jämlik tillgång till den subjektiva rätten.⁶² Så skedde slutligen i augusti 2020.⁶³

Regeringens proposition gällande en modell för stöd i tre steg för småbarnspedagogiken gavs till riksdagen i september 2021.⁶⁴ Kravet på en beredning av modellen ställdes i samband med godkännandet av regeringens proposition gällande reform av lagen om småbarnspedagogik i riksdagen (uttalande 3).⁶⁵

60 RP 241/2020 rd.

61 LAPS/60/2020, 9.2.2021.

62 Bl.a. Barnombudsmannens byrå, 2018.

63 RP 34/2019 rd.

64 RP 148/2012 rd.

65 RSv 67/2018 rd.

I dagsläget betonas vikten av att varje barn deltar i småbarnspedagogiken kraftigt och man har strävat efter att öka deltagandet på många olika sätt, bland annat genom sänkning av kundavgifterna.⁶⁶ Det har också strävats efter att främja barnens deltagande i småbarnspedagogiken exempelvis genom sänkning av hemvårdsstödet. I reformen av familjeledigheterna föreslås det att barnets rätt till småbarnspedagogik börjar redan när barnet fyllt nio månader och att samma plats i småbarnspedagogiken under vissa förutsättningar bevaras om barnet är frånvarande från småbarnspedagogiken under den period som en förälder får föräldradagpenning.⁶⁷ Småbarnspedagogiken anses vara speciellt viktig för de barn som är i en mest utsatt situation. För tillfället verkar målet att alla barn kan delta i småbarnspedagogiken vara problematisk på grund av brist på utbildad personal.

Bestämmelserna om behörighetsvillkoren för de anställda inom småbarnspedagogiken och personaldimensioneringarna samt avvikande från dessa finns i den nya lagen om småbarnspedagogik (6 och 7 kap.). Lagstiftningen preciserades med en bestämmelse som trädde i kraft i juni 2021 enligt vilken avvikelser från relationstalet inte får göras av orsaker som beror på frånvaro inom personalen (36.3 §). Samtidigt ålades de som hör till personalen inom småbarnspedagogiken att anmäla missförhållanden eller risker för uppenbara missförhållanden som de upptäckt. Därtill föreskrevs det om åtgärder som ska vidtas med anledning av anmälan för att undanröja missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande.⁶⁸

Det råder dock stor brist på utbildad personal inom småbarnspedagogiken på många orter. Det är klart att detta kan framstå som försämrad kvalitet på småbarnspedagogiken eller variationer på kvaliteten.⁶⁹ Det har också varit problematiskt att man samtidigt som det har varit känt att det råder brist på utbildad personal inom småbarnspedagogiken har kunnat sänka kommundillägget för hemvård av barn. Detta påverkar i synnerhet de minsta och på det sättet mest sårbara barnen som deltar i småbarnspedagogiken där man inom småbarnspedagogiken i synnerhet borde understryka element med trygga och permanenta vårdare och omvårdnad, inte i nämnvärd grad de pedagogiska elementen.

För småbarnspedagogikens del kan som en brist också konstateras att en jämlik rätt till småbarnspedagogik ännu inte heller förverkligas för de barn som inte är kommuninvånare, men som vistas i den aktuella kommunen (s.k. papperslösa barn), trots att riksdagen 2018 krävde att statsrådet ska följa upp och utvärdera konsekvenserna av reformen av lagen om småbarnspedagogik med beaktande av jämlikt tryggnad av tillräckliga tjänster inom småbarnspedagogiken och barnets bästa överallt i landet och i samtliga befolkningsgrupper och vid behov vidta åtgärder för genomförande av målsättningarna för lagen om småbarnspedagogik (uttalande 1). Enligt 6.3 § i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) ska kommunen i brådskande fall eller när omständigheterna

66 Bl.a. RP 198/2020 rd.

67 RP 129/2021 rd.

68 RP 249/2020 rd.

69 Se t.ex. Repo et al., 2020. Se också riksdagens uttalanden 5–7 i samband med stiftandet av lagen om småbarnspedagogik Rsv 67/2018 rd.

annars kräver det se till att småbarnspedagogik ordnas även för andra barn som vistas i kommunen än kommuninvånarna. Den aktuella lagstiftningen verkar inte tillräckligt ovillkorligt förplikta kommunerna att få ordning på detta. Kravet på att se till att barn som talar teckenspråk har rätt till småbarnspedagogik på sitt modersmål, som ställdes samtidigt, har inte heller förverkligats i nuläget.⁷⁰

Främjande av kvaliteten på småbarnspedagogiken har också eftersträvats med regeringens proposition där det föreslås att privat daghemsverksamhet ska göras tillståndspliktig.⁷¹ Avsikten är att överlämna regeringens proposition till riksdagen i slutet av november 2021. Syftet för propositionen är utöver att trygga kvaliteten på den privata daghemsverksamheten också att stärka förhandskontrollen av privat småbarnspedagogik genom att tyngdpunkten i tillsynen tydligare än tidigare flyttas från efterhandskontroll till förhandskontroll.

Grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet

Utvidgning av läroplikten

Under uppföljningsperioden var den viktigaste reformen utvidgningen av läroplikten till andra stadiet. Den nya läropliktslagen (1214/2020) trädde i kraft per 1.8.2021. Enligt den gäller läroplikten alla barn som har sin vanliga vistelseort i Finland som regel från det år då barnet fyller 7 år och inleder sin grundläggande utbildning och upphör när den läropliktige fyller 18 år eller före det med godkänt resultat har avlagt en i lagen avsedd examen på andra stadiet (2 §). I samband med utvidgningen av läroplikten blev också utbildningen på andra stadiet avgiftsfri enligt lag (4 kap). Utbildningen är avgiftsfri till slutet av det kalenderår då den studerande fyller 20 år.

Reformen förbättrar jämlikheten mellan barnen och syftet är att förhindra marginalisering genom att minska andelen ungdomar som hoppar av skolan. En närmare behandling av reformen finns i Hanna Virtanens och Hannu Karhunens kapitel i den här berättelsen till riksdagen. Vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition om reformen fäste barnombudsmannen uppmärksamhet vid att det bör finnas tillräckligt med tillgängliga studieplatser i hela landet. Därtill bör man sörja för att alla barn har jämlika möjligheter att göra val enligt vad de är intresserade av och enligt sina önskemål vid övergången till andra stadiet. Barnombudsmannen anser det vara viktigt att man fäster uppmärksamhet vid handledningen och stödet, som ges till eleverna, i synnerhet vid övergångsskedet från den grundläggande utbildningen till andra stadiet så att varje elev hittar en meningsfull studieplats.

I fortsättningen bör man sörja för att utbildningen de facto är gratis både i den grundläggande utbildningen och på andra stadiet jämlikt på riksnivå. Skillnaderna mellan kommunerna och till och med mellan skolorna i fråga om kostnadsfria läroböcker och övrigt material samt arbetsredskap, -kläder och -material försämrar jämlikheten.

⁷⁰ RP 148/2021 rd., s. 29.

⁷¹ Se också bakgrundsutredningen om tillståndsplikt samt förbudet mot verksamhet som eftersträvar vinst Tuori, 2021.

När riksdagen godkände läropliktslagen gav den sammanlagt 22 uttalanden, som gällde bland annat anordnandet av tillräckligt med nödvändigt stöd, tryggheten av studerandevården, uppföljning av genomförandet av reformen och konsekvenserna ur olika perspektiv samt parallellt med reformen fortsatta åtgärder för en reform och stärkande av hela utbildningsstigen.⁷² Det stora antalet uttalanden, inte bara innehållet i dem, visar för sin del hur betydande reformen är för barnets rättigheter.

I oktober 2021 publicerade undervisnings- och kulturministeriet en uppföljningsplan, som kommer att användas för att följa upp genomförandet av den utvidgade läroplikten 2021–2024. Uppföljningen grundar sig på de uppföljningsbehov som har beskrivits i regeringens proposition samt på de 22 uttalanden som riksdagen registrerade när lagen godkändes.⁷³

Försök med tvåårig förskoleundervisning

Parallellt med utvidgningen av läroplikten inleddes också ett försök med tvåårig förskoleundervisning, som föreskrivs i lagen om ett försök med tvåårig förskoleundervisning (1046/2020). Syftet med försöket som pågår från augusti 2021 till maj 2024 är att ge data för ett beslut om riksomfattande genomförande av tvåårig förskoleundervisning, det vill säga om utvidgning av förskoleundervisningen till hela årskullen med femåringar. Grunden för barnets lärande läggs redan i den tidiga barndomen. Deltagandet i småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen anses vara ett viktigt skede för barnets senare framgångar i skolan och studierna. Barnombudsmannen anser det vara viktigt att hela barnets inlärningsstig från småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen tills läroplikten upphör granskas som en helhet.

I sitt uttalande till riksdagens kulturutskott förutsatte barnombudsmannen att man i den vetenskapliga forskningen kring försöket gör en fortlöpande och mångsidig bedömning av konsekvenserna för barnen, där man också utreder barnens åsikter och beaktar dem i beslutsprocessen både under försöket och efter det.⁷⁴ Kulturutskottet inkluderade kravet i sitt betänkande.⁷⁵

För förvaltning, statistikföring, uppföljning och utvärdering av försöket sammanställer utbildningsstyrelsen ett försöksregister.⁷⁶ Enligt undervisnings- och kulturministeriet utreds utfallet av försöket genom uppföljning och bedömning av försökets genomförande, målgruppen, försökets pedagogiska och operativa praxis samt grunderna för försökets läroplan och de lokala läroplanerna.⁷⁷ Syftet är att använda den insamlade informationen som grund för den riksomfattande beslutsprocessen.

72 RSv 218/2020 rd.

73 UKM, 2021a

74 LAPS/55/2020, 2.11.2020.

75 KuUB 15/2020 rd.

76 På webben <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/kaksivuotisen-esiopetuksen-kokeilurekisteri> (läst 8.11.2021)

77 På webben <https://okm.fi/kaksivuotisen-esiopetuksen-kokeilu> (läst 8.11.2021)

Utbildning på andra stadiet

Den nya gymnasielagen (714/2018) trädde i kraft den 1 augusti 2019.⁷⁸ Med den nya lagen gjordes en reform av strukturen på gymnasieutbildningen, som avser att främja mera omfattande studiehelheter än i dag och ordnandet av ämnesöverskridande studier och utveckling av studerandes övergripande kunskaper under gymnasietiden.

Reformen av yrkesutbildningen genomfördes under föregående regeringsperiod och lagen om yrkesutbildning (531/2017) trädde i kraft 1.1.2018.

Elevvård

Reformen av lagstiftningen om elev- och studerandevården genomfördes 2014. Syftet var att förbättra välmåendet, hälsan och säkerheten både på individnivå och på skol- och läroanstaltsnivå. Lagstiftningen har allmänt taget motsvarat de krav som ställs i konventionen om barnets rättigheter.

Under coronatiden har det dock varit problem med tillgången till tjänster, vilket ytterligare kan ha försvårat situationen i synnerhet för elever och studerande är i den mest sårbara situationen.

I oktober 2021 lämnade regeringen sin proposition till riksdagen med ett förslag om bestämmelser om bindande personaldimensioneringar i elev- och studerandevården.⁷⁹ I den undervisning inom den grundläggande utbildningen som omfattas av tillämpningsområdet för elevvårdslagen ska det från början av 2022 finnas minst en kurator för 670 elever och en psykolog för 780 elever. Motsvarande dimensionering bör följas i utbildningen på andra stadiet. Behörighetsvillkoren för kuratorn preciserades dessutom med syftet att stöda rekryteringen av yrkeskunniga kuratorer. Genom lagändringen strävar man efter att allt bättre stöda tillgången till och kvaliteten på dessa tjänster och därigenom stärka barnens och ungdomarnas hälsa och välmående.

Vid beredningen av sote-reformen har diskussionerna om ordnandet av elevvården tidvis varit intensiva. Det är i framtiden välfärdsområdena som ansvarar för ordnandet av elev- och studerandevården och i praktiken ordnas tjänsterna i skolorna och läroanstalterna nära elever och studerande.⁸⁰

Rättsskydd i undervisningen

I berättelsen till riksdagen 2018 konstaterades det att det tydligaste problemet i lagstiftningen om utbildningen är bristerna i bestämmelserna om elevens rättsskydd. Majoriteten av de problem som förekommer i skolan uppstår i situationer där inga sådana beslut fattas i vilka ändring kan sökas. För att trygga elevens skolgång och välmående ska problemsituationer lösas med låg tröskel

78 RP 41/2018 rd.

79 RP 165/2021 rd. Regeringens proposition godkändes av riksdagen 30.11.2021.

80 Se närmare ShUB 16/2021 rd., s. 49–51.

omgående och effektivt. Ofta är rättsskyddsåtgärder som vidtas i efterskott av typ klagan till regionförvaltningsverket eller justitieombudsmannen alldeles för långsamma åtgärder. Trots att man under de senaste åren har strävat efter att ingripa i mobbning i skolorna och skolornas arbetsro på många olika sätt är situationen ännu inte bra.

I en undersökning av tillsynen över den grundläggande utbildning som publicerades hösten 2021⁸¹ konstateras det att tillsynen i den nuvarande modellen grundar sig på utbildningsanordnarens egenkontroll och laglighetstillsyn grundad på klagomål. Tillsynssystemet och den liberala lagstiftningen har lett till att elevens rättigheter inte förverkligas jämligt på riksnivå utan varierar enligt kommun. I undersökningen lyfte man fram oron för att det nuvarande tillsynssystemet tryggar ”snälla och vanliga” barns rättigheter, men att det inte nödvändigtvis är någon som tar hand om rättigheterna för barn med olika bakgrund. Som exempel på en sådan grupp kan nämnas barn som placerats utom hemmet.⁸² I undersökningen lyftes följande procedurella utmaningar fram: inga beslut fattas, det finns ingen rådgivning att få gällande procedurella ärenden, det finns brister i hörandet och utredningen av frågor eller det förekommer passivitet i besvarandet av förfrågningar.⁸³ I undersökningen föreslås det att en noggrann lagstiftning stiftas som även fungerar i förebyggande syfte. Där betonas det att ”[d]et är möjligt att inhämta information om eventuella missförhållanden också av barnen. Tillsynsmyndigheterna bör alltså ta kontakt med barnen också personligen genom exempelvis intervjuer på skolorna. Av svaren såg man nu att det inte finns ett särskilt stort förtroende för att någon tror och lyssnar.”⁸⁴

Hälsovård och socialskydd (artiklarna 24, 33)

Både lagen om patientens ställning och rättigheter (785/2021, patientlagen) och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) garanterar barnet rätt att påverka frågor som rör barnet enligt dess utvecklingsnivå. Ett barn har exempelvis rätt att fatta beslut om sin vård, om en yrkesperson inom hälsovården anser att barnet enligt sin ålder och utvecklingsnivå är förmögen att göra det. I praktiken förverkligas barnets självbestämmanderätt inte alltid tillräckligt bra.

Hälsovårdstjänster

I en ändring i lagen om avgifter inom social- och hälsovården (734/1992) som trädde i kraft i juli 2021 fastställdes det bland annat att hälsovårdarmottagningarna inom primärvården och poliklinikbesöken för personer som inte fyllt 18 år är avgiftsfria. Enligt barnombudsmannens förslag till social- och hälsovårdsutskottet⁸⁵ infördes i lagen vid behandlingen i riksdagen avgiftsfri helhetsvård

81 Mäntylä et al., 2021.

82 Ibid., s. 116.

83 Ibid., s. 28–30.

84 Ibid., s. 116.

85 LAPS 61/2018M 3.11.2020.

vid de moderskapspolikliniker som är avsedda för gravida missbrukare (HAL-polikliniker). I sitt betänkande konstaterade social- och hälsovårdsutskottet att jämlik tillgång till hälsovårdstjänster ska tryggas för varje barn och ungdom oberoende av familjens utkomst och utskottet ansåg dessutom att det skulle vara nödvändigt med en totalreform av lagen om avgifter och att man i det sammanhanget bör göra en utvärdering av konsekvenserna för barn och personer med funktionsnedsättning.⁸⁶

Projektet med kundens och patientens självbestämmanderätt har fördröjts och arbetet har kunnat inledas först under andra hälften av 2021. Projektet framskrider i olika steg och börjar med beredning av ett förslag som avser att precisera lagstiftningen gällande vård och omvårdnad som är oberoende av viljan.⁸⁷

Barnets rätt till information och självbestämmanderätt inom ramen för användningen av hälsovårdstjänster var en av de utmanande frågorna under uppföljningsperioden. Mina Kanta-sidorna erbjuder ett elektronisk användargränssnitt till de egna hälsouppgifterna och så småningom också till uppgifter lagrade inom socialvården.⁸⁸ I synnerhet till följd av patientdatasystemen och utvecklingen och ibrukttagandet av Kanta-användargränssnitten begränsades tillgången till barnens information i början så att vårdnadshavarna såg uppgifterna för barn som inte hade fyllt 10 år. Så småningom börjar även uppgifterna om äldre barn än detta synas för vårdnadshavarna. En minderårig kan själv använda Mina Kanta-tjänsten endast om den minderåriga har de nödvändiga identifikationsverktygen för detta, såsom bankkoder. De yngre barnen har i inte på långa vägar alltid inloggningsverktyg. Begränsningarna i Mina Kanta-tjänsten har därmed onödigt kunnat försvåra barnets och dess vårdnadshavares utträttande av ärenden, trots att det har varit förståeligt och motiverat att göra ändringarna stegvis. Fördröjningen och problemet hade delvis kunnat undvikas, om man i början av utvecklingen av tjänsten hade gjort en omfattande bedömning av konsekvenserna för barnen och utvecklandet över lag bättre hade grundat sig på kännedom om barnets rättigheter.

I augusti 2021 började man ge coronavaccin till 12–15-åringar. I det här sammanhanget framgick det att inte ens yrkespersonerna alltid förstod betydelsen av 7 § i patientlagen, som föreskriver att en minderårig som med beaktande av ålder och utveckling kan fatta beslut om vården får göra det. Ett barn har rätt att självt fatta beslut om att ta en vaccination, om en yrkesperson inom hälsovården bedömer att barnet är tillräckligt moget för det. Då har barnet också rätt att om det så önskar förbjuda att vårdnadshavaren får information om huruvida barnet blivit vaccinerat eller inte. I samband med arrangerandet av vaccinationerna respekterade man inte barnets integritetsskydd. Uppgiften om vaccinationen är en personuppgift⁸⁹, som också omfattas av barnets integritetsskydd, vilket betyder att vaccinationen ska ordnas så att uppgiften inte avslöjas för övriga såsom lärare eller andra studerande vid läroanstalten. Det råder också en viss mängd rättsskyddsproblem kring

86 ShUB 39/2020 rd.

87 SHM005:00/2021.

88 Kanta-tjänsten/Minderårigas rättigheter.

89 Uppgifterna om hälsotillståndet omfattas av den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR). Se närmare t.ex. <https://tietosuoja.fi/mika-on-henkilotieto>.

barnets självbestämmanderätt. Avgöranden om barnets förmåga att fatta beslut om sin vård tas inom den faktiska hälsovårdsverksamheten, där man inte fattar överklagbara beslut. Barnet har inte särskilt effektiva och tillräckligt snabba metoder för sökande av ändring i den här bedömningen.

Psykisk hälsa och missbrukarvård

Problemen med ordnandet av tjänster för vård av barnens och ungdomarnas psykiska hälsa och missbrukarvård har lyfts fram i många sammanhang. I Finland blev en ny strategi för den mentala hälsan klar 2020 och som ett av de fem tyngdpunktsområdena definierades uppbyggnad av barnens och ungdomarnas psykiska hälsa i vardagen.⁹⁰ Rusmedels- och beroendestrategin blev klar 2021. Också i den här strategin identifieras barnen och ungdomarna som rusmedelsanvändare och närstående till rusmedelsanvändare.⁹¹

I september 2021 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet ett projekt, som ska ta fram de preciseringar som behövs i lagstiftningen om ordnandet av mentalvårds- och rusmedelstjänster.⁹² Avsikten är att bestämmelserna om tjänsterna i fortsättningen ska finnas i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och att bestämmelserna om tjänsterna upphävs i socialvårdslagen (1301/2014) och mentalvårdslagen (1116/1990) samt lagen om missbrukarvård (41/1986). I det här arbetet är det viktigt att ombesörja att de ansvariga vårdinstanserna för mental- och rusmedelsvårdtjänsterna på basnivå för barn och ungdomar tydligt definieras i lagstiftningen. Målet bör vara en fungerande nivåstrukturering av vården och vårdkedjor inom social- och hälsovårdstjänsterna på basnivå.⁹³

Syftet är också att förbättra mental- och rusmedelsvården för barn och unga inom barnskyddets vård utom hemmet genom ändringar i barnskyddslagen och avsikten är att regeringens proposition gällande dessa lämnas till riksdagen i juni 2022.⁹⁴

Våld mot barn (artiklarna 19, 34, 36, 37 (a), 38, 39)

Konventionen om barnets rättigheter förpliktar konventionsstaterna att skydda barnen mot all form av illabehandling, försummelse och våld. Under uppföljningsperioden har man strävat efter att främja den här förpliktelsen både genom lagstiftningen och med effektivisering av de praktiska åtgärderna.

I Finland blev en mycket omfattande och heltäckande åtgärdsplan ”En barndom utan våld” för 2020–2025 klar 2019⁹⁵. Planen grundar sig på konventionen om barnets rättigheter, Europarådets

90 Vorma et al., 2020.

91 SHM, 2021b.

92 SHM105:00/2021.

93 Kalmari & Hietanen-Peltola, 2021.

94 SHM077:00/2021.

95 Korpilahti et al., 2019.

konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (FördrS 87–88/2011, Lanzarotekonventionen) samt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (FördrS 52–53/2015, Istanbulkonventionen). Verksamhetsplanen för Istanbulkonventionen har upprättats för 2018–2021 och för upprättandet av den följande verksamhetsplanen ansvarar en kommitté för bekämpning av våld mot kvinnor och familjevåld.⁹⁶ Före slutet av 2021 blir Lanzarotekonventionens åtgärdsplan för 2022-2025 klar.⁹⁷

Inom ramen för Institutet för hälsa och välfärds Barnahus-projekt intensifieras utredningsprocesserna kring misstänkt våld mot barn samt stödet till och vården av barn som har upplevt våld.⁹⁸ Ett av målen för projektet är att påverka fördröjningen i tiden mellan brottanmälan och dom genom samarbete mellan myndigheterna. I berättelsen till riksdagen 2018 tog barnombudsmannen i anknytning till detta upp bristerna i förundersökningslagen (805/2011).⁹⁹ Enligt lagen ska när en person som inte har fyllt 18 år är misstänkt för brott förundersökning göras skyndsamt (11.2 §), men motsvarande bestämmelse gäller inte om offret är ett barn. Förundersökningslagen innehåller inte heller bestämmelser om att barnets bästa ska komma i första hand. Motsvarande brister finns i lagen om rättegång i brottmål (689/1997).

Under de senaste åren har flera utredningar fäst uppmärksamhet vid längden på behandlingstiderna för brott riktade mot barn.¹⁰⁰ I en utredning som statsrådet lät göra gällande längden på straffprocesserna vid sexualbrott mot barn konstaterades det att straffprocessen i genomsnitt tar längre vid sexualbrott mot barn än vid våldtäktsbrott huvudsakligen mot vuxna eller allvarliga våldsbrott och att de regionala skillnaderna är betydande i synnerhet i förundersökningskedet.¹⁰¹ Såsom det också i utredningen konstaterats räcker det inte enbart med att i lagstiftningen fastställa att behandlingen ska ske brådskande utan samtidigt bör man sörja för att förundersökningen kan utföras med tillräckliga och sakkunniga resurser.

I ett ställningstagande i årsberättelsen för 2020 lyfte barnombudsmannen fram våldet mellan barn och ungdomar, som inte identifieras tillräckligt bra. I ställningstagandet konstaterades det att identifieringen och bekämpningen av våld i kamratförhållanden ännu inte är tillräcklig. Förhindrande av våld kräver ett holistiskt förfaringsätt. Myndigheternas och experternas program och planer är inte tillräckliga utan barnen, ungdomarna och familjerna ska inkluderas i det förebyggande arbetet. Det ska ordnas med både akut och långsiktig hjälp för våldsoffer och deras anhöriga.¹⁰² I ställningstagandet behandlas inte behovet av ändringar i lagstiftningen, det är självklart att även lagstiftningen vid behov ska användas som en metod för ingripandet i kamratvåld. Ett bra exempel på detta är den regeringsproposition som nämns här nedan¹⁰³ som avser att göra ändringar i bestämmelserna om disciplinära åtgärder vid läroanstalterna.

96 SHM183:00/2020.

97 SHM147:00/2020.

98 På webben <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/barnahus-hanke> (läst 8.11.2021).

99 B 5/2018 rd., s. 163.

100 Ruuskanen & Sarimo, 2018; Tolvanen, 2020; Fagerlund & Toivonen, 2021.

101 Fagerlund & Toivonen, 2021, s. 89–90.

102 Pekkarinen & Mettinen, 2020, s. 15–17.

103 RP 127/2021 rd.

Förebyggande av illabehandling av barn

Inom skyddet av barn betonas alla slags förebyggande åtgärder mot våld och illabehandling. På lagstiftningsnivå tryggas detta bland annat med tjänster enligt socialvårdslagen och barnskyddslagen samt övriga åtgärder. Lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn (504/2002) och lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga som deltar i verksamhet bland barn (148/2014) ger också verktyg för tryggande av barnens säkerhet och skydd på arbetsplatserna och i frivilligverksamheten. I efterskott vidtas åtgärderna för våld mot barn enligt bestämmelserna i strafflagen (39/1889).

Enligt 1 § 2 mom. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt ska barnet skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, försumlig behandling eller utnyttjande. Bestämmelsen lades till i samband med reformen av lagen 2019 och enligt den ska föräldrarna och de övriga vårdnadshavarna skydda barnet mot våld och annan illabehandling som övriga personer riktar mot barnet. Inte heller föräldrarna eller andra vårdnadshavare får utöva något som helst våld på barnet, behandla det illa eller utnyttja det. Ett barn ska dessutom skyddas mot våld mellan äkta hälfter som inte direkt är riktat mot barnet.¹⁰⁴

I augusti 2021 utvidgades kontrollen av en eventuell brottslig bakgrund för dem som arbetar med barn att gälla också kortvariga anställningsförhållanden, som varar högst 3 månader (lag om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn, 5 b §). I dessa situationer är arbetsgivaren dock inte skyldig att be om ett straffregisterutdrag utan arbetsgivaren har rätt att be att få se det. När riksdagen godkände lagändringen godkände den två uttalanden enligt vilka statsrådet (1) brådskande ska göra en övergripande utredning och bedömning av lagstiftningen kring utredning av brottslig bakgrund hos dem som arbetar med barn och behovet av att förnya den, i synnerhet möjligheterna att utvidga skyldigheten att utreda brottslig bakgrund och påskynda inhämtandet av straffregisterutdrag samt vid behov bereda ett lagförslag om detta samt (2) fästa uppmärksamhet vid barnens säkerhet och förverkligandet av de grundläggande rättigheterna när det är fråga om personernas lämplighet att arbeta med barn och att en bedömning av konsekvenserna för barnen, som inkluderas i de propositioner som regeringen lämnar till riksdagen, ska göras vid framtida lagstiftningsprojekt.¹⁰⁵

Barnombudsmannen föreslog bland annat i sin berättelse till riksdagen 2018 att kontrollen av eventuell brottslig bakgrund ska vara möjlig också under anställningsförhållandet och att skyldigheten (eller rätten) borde vara mera övergripande än i dag bland annat för enskilda näringsidkares del. Samtidigt bör man beakta att kontrollen av eventuell brottslig bakgrund endast är ett sätt för förhindrande av illabehandling av barn, vilket betyder att man dessutom på alla tillgängliga sätt bör sörja för att verksamheten arrangeras på ett sätt som tryggar säkerheten och främjar barnens kunskaper i trygghetsfostran.¹⁰⁶

104 RP 88/2018 rd., s. 35.

105 RSv 78/2021 rd.

106 B 5/2018 rd, s. 160.

Mobbning

I enlighet med de i regeringsprogrammet 2019 uppställda målen inledde undervisnings- och kulturministeriet i januari 2021 ett åtgärdsprogram för förebyggande av mobbning, våld och trakasserier inom småbarnspedagogiken, skolorna och läroanstalterna.¹⁰⁷ Riksdagen behandlar för tillfället regeringens proposition om detta. I propositionen föreslås det att bestämmelserna om disciplin ändras så att man har möjlighet att ingripa i mobbning, trakasserier och våld vid rätt tidpunkt, stärka elevens rättsliga ställning och säkra en trygg inlärningsmiljö för alla som verkar inom skolan.¹⁰⁸

Skadlig praxis

Under uppföljningsperioden fick riksdagen ett medborgarinitiativ om förbudandet av stympning av flickornas könsorgan.¹⁰⁹ I medborgarinitiativet föreslog man stiftandet av en särskild lag som förbjuder stympning. I riksdagens skrivelse krävdes det att statsrådet möjligast snabbt vidtar åtgärder för införande av tydligare bestämmelser i strafflagen än i nuläget om att könsstympning av flickor och kvinnor är straffbart och lämnar de nödvändiga propositionerna till riksdagen för behandling under innevarande mandatperiod.¹¹⁰ Utgående från detta grundade justitieministeriet en arbetsgrupp, som ska skriva ett betänkande om förtydligande i strafflagen att könsstympning är straffbart. Arbetsgruppens mandatperiod tar slut 28.2.2022.¹¹¹ Enligt uppgifter som barnombudsmannen har fått behandlas könsstympning könsneutralt i betänkandet, vilket betyder att man sannolikt också kommer att ta ställning till ett förbud mot omskärelse av pojkar.

Enligt statsminister Marins regeringsprogram (härefter regeringsprogrammet 2019) ska interkönade barns självbestämmanderätt stärkas och kosmetisk, icke-medicinsk könskirurgi på små barn frångås.¹¹² Avsikten är att behandla detta i samband med beredningen av den s.k. translagstiftningen, om vilket följande konstateras i regeringsprogrammet 2019: "En lag om fastställande av könstillhörighet som respekterar självbestämmanderätten kommer att stiftas. Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga avlägsnas och medicinsk vård åtskiljs från korrigering av juridiskt kön. Könstillhörigheten ska kunna korrigeras av en myndig person som visar upp en motiverad utredning av att han eller hon permanent upplever sig tillhöra det andra könet."¹¹³ Regeringsprogrammet omnämner inte en minderårigs rätt att få sitt kön fastställt eller ens att denna möjlighet har utretts under beredningen, vilket bör anses vara en brist. Arbetsgruppen för omarbetningen av translagstiftningen inledde sitt arbete i maj 2021 och enligt tidtabellen ska arbetet

107 UKM, 2021b.

108 RP 127/2021 rd.

109 MI 1/2019.

110 RSk 44/2020 rd

111 OM019:00/2021.

112 Regeringsprogrammet 2019, s. 89.

113 Ibid.

vara klar 31.1.2022.¹¹⁴ Tidtabellen är ytterst stram med beaktande av ämnets svårighetsgrad och hur långsamt arbetet har inletts. Det är därmed fortfarande oklart om man kommer att hinna behandla en regeringsproposition om detta i riksdagen under pågående regeringsperiod.

Förbud mot kroppslig aga

Enligt 1.3 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt får barnet inte undertryckas, agas eller utsättas för annan kränkande behandling. Med bestämmelsen avses i synnerhet förbjudna uppfostringsmetoder, det vill säga aga. Förbudet mot aga har funnits i lagstiftningen sedan 1984, men trots det används aga fortfarande som uppfostringsmetod. Medvetenheten om förbudet låg på en hög nivå på 2010-talet, men enligt den senaste utredningen har den nu minskat något: 90 procent känner till att aga mot barn är förbjuden enligt lag. Minskningen var fem procentenheter från föregående undersökning, som gjordes 2017. Likaså har attityderna mot aga försämrats. Riktningen är oroväckande och kräver minst aktivt informerande om det negativa med aga och förbudet mot aga (se också Pekkarinen i den här berättelsen).¹¹⁵

Sexuellt utnyttjande

För tillfället pågår en reform av sexualbrottslagstiftningen. Ett av syftena med reformen är att stärka skyddet av barnen bland annat genom en åtstramning av straffansvaret och påföljderna samt förtydligande och förenkling av lagstiftningen gällande sexualbrott mot barn. Avsikten är att lämna regeringens proposition till riksdagen i början av 2022.

Syftet är att den nationella planen för genomförande av Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Lanzarotekonventionen) blir klar före utgången av 2021. Även inom det nämnda Barnahus-projektet sker en mångsidig utveckling av stödet till och vården av barn och ungdomar som råkat ut för sexuellt utnyttjande eller våld samt utredningsprocesserna vid misstanke om våld. Dessa åtgärder påverkar också lagstiftningen.

114 SHM021:00/2021.

115 Paasivirta, 2021.

Särskilda frågor (artiklarna 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37 (b)–(d) och 38–40)

Barn med funktionsnedsättning

I Finland trädde FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26–27/2016, härefter konventionen om funktionsnedsättning) i kraft 2016. Det ansågs att ratificeringen av konventionen om funktionsnedsättning kräver en omarbetning av bestämmelserna gällande begränsningar i självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning¹¹⁶ och då gjordes de nödvändiga ändringarna i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977).¹¹⁷

På social- och hälsovårdsministeriet pågår ett projekt med reform av lagstiftningen kring tjänster för personer med funktionsnedsättning.¹¹⁸ Inom projektet pågår beredningen av en regeringsproposition som föreslår stiftandet av en lag om tjänster till personer med funktionsnedsättning. Lagen skulle tillämpas på en person som på grund av funktionsnedsättning eller sjukdom som orsakar långvariga begränsningar i funktionerna oundgängligen och upprepat behöver hjälp eller stöd för att klara av ett normalt liv och som inte får lämpliga och tillräckliga tjänster enligt någon annan lag. Projektet anknyter nära till projektet ”precisering av vård och omvårdnad mot personens vilja”, som också är under beredning på social- och hälsovårdsministeriet, där en omarbetning görs av rättsskyddsåtgärderna vid medicinering mot personens vilja inom den psykiatriska vården, en uppdatering görs av den föråldrade lagstiftningen gällande vård mot personens vilja i lagen om missbrukarvård samt självbestämmanderätten i lagen om utvecklingsstörda överförs till en ändamålsenligt lag (se den s.k. första fasen i självbestämmanderättsprojektet).¹¹⁹

Rättigheter för ursprungsbefolkningens barn

I berättelsen till riksdagen 2018 fäste barnombudsmannen uppmärksamhet vid att minoritetsgruppernas rättigheter till sitt språk, religion och kultur i praktiken inte förverkligas särskilt bra, trots att de tryggas relativt bra i lagstiftningen. Speciellt problematiskt är det att få betjäning på sitt eget språk.¹²⁰

Under uppföljningsperioden har upprättandet av en nationalspråksstrategi och ett språkpolitiskt program inletts i enlighet med regeringsprogrammet 2019 där det är viktigt att man i vardera beaktar också barnens rättigheter på bred front inom samhällets olika sektorer.

Under 2020–2021 arbetade en utvecklingsgrupp för småbarnspedagogik och undervisningstjänster på samiska på undervisnings- och kulturministeriet.¹²¹ Inom ramen för den gjordes en rapport

116 ShUB 51/2014 rd.

117 RP 96/2015 rd.

118 SHM, 2021a.

119 SHM005:00/2021.

120 B 5/2018 rd., s. 195.

121 UKM015:00/2020.

om personalsituationen inom småbarnspedagogiken och undervisningen på samiska samt utbildningsbehoven. Enligt denna utgör bristen på personal som talar samiska det centrala problemet för genomförandet och utvecklingen av småbarnspedagogik och undervisningstjänster.¹²² Bristen på personal påverkar också bland annat erbjudandet av elevvårdstjänster till barn och unga som talar samiska. Utvecklingsgruppen har för avsikt att göra en utredning av åtgärder som behövs för tryggande av tillgången till samisk social- och hälsovårdspersonal.

Asylsökande barn och flyktingbarn

I berättelsen till riksdagen 2018 konstaterades det att det på lagstiftningsnivå finns ett problem med att utlänningslagstiftningen är så omfattande och svårtolkad. Lagstiftningen lämnar mycket utrymme för tolkning och man har inte i alla situationer kunnat försäkra sig om att barnets bästa och rättigheter förverkligas på bästa möjliga sätt. Det här problemet existerar fortfarande. I oktober 2021 inledde inrikesministeriet en förundersökning om totalreform av utlänningslagen.¹²³ I samband med förundersökningen bör en övergripande bedömning göras av konsekvenserna för barnen för att reformen på bästa möjliga sätt i fortsättningen ska möjliggöra förverkligandet av barnets bästa för de barn som omfattas av lagstiftningen.

Enligt en utredning som diskrimineringsombudsmannens byrå publicerade 2020 har läget för de minderåriga som ansöker om familjeåterförening äventyrats.¹²⁴ I enlighet med de registreringar som gjordes i regeringsprogrammet 2019 gällande familjeåterförening¹²⁵ pågår det för tillfället på inrikesministeriet beredning av en regeringsproposition om familjeåterförening¹²⁶, där avsikten är att föreslå att begränsningen med krav på tryggad försörjning gällande familjemedlemmar för personer som åtnjuter internationellt eller tillfälligt skydd som förutsättning för uppehållstillstånd för familjemedlem avlägsnas i de fall när familjen har bildats innan den som samlar familjen anlant till Finland. Det föreslås att utlänningslagen ändras så att förverkligandet av barnets bästa betonas i lagstiftningen om kringgående av bestämmelserna om invandring i situationer som gäller familjeåterförening för minderåriga barn som åtnjuter internationellt skydd. Om den som samlar familjen är en minderårig som åtnjuter internationellt skydd kan man endast låta bli att bevilja ett uppehållstillstånd enligt familjeband om en återförening i Finland skulle stå i strid med barnets bästa. Det föreslås dessutom ändringar i fastställandet av om ett barn är minderårigt vid familjeåterförening till följd av ett avgörande i Europeiska unionens domstol. Avsikten är att överlämna regeringens proposition till riksdagen i november 2021.

De nödvändiga tjänsterna enligt socialvårds- och barnskyddslagen gällande vården och tryggheten för barn i integreringsskedet, som kommit till landet utan vårdnadshavare, förverkligas inte jämlikt

122 Arola, 2020

123 IM024:00/2021.

124 MM, 2020.

125 Regeringsprogrammet 2019, s. 84.

126 IM023:00/2020.

på olika håll i landet och innehållet i tjänsterna motsvarar inte alltid barnets behov av stöd.¹²⁷ Inte heller barnets rätt till småbarnspedagogik förverkligas på ett jämlikt sätt för papperslösa barn, som inte har en hemkommun i Finland, trots att de vistas långvarigt på en viss kommuns område.¹²⁸ Detta trots att kommunen enligt 6 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) i brådskande fall eller när omständigheterna annars kräver det ska se till att småbarnspedagogik ordnas även för andra barn som vistas i kommunen än kommuninvånarna.

Ytterligare en brist är att lagstiftningen inte definierar hurdan utbildning, kompetens eller handledning en representant för ett barn som kommit ensamt till landet förutsätts ha. Lagen begränsar exempelvis inte heller hur många barn en representant kan representera. Tillsynen över representanterna bör i lagstiftningen ges i uppdrag till en myndighet.¹²⁹

Det är fortfarande möjligt att i vissa situationer ta barn i förvar. Enligt utlänningslagen (301/2004) kan barn och familjer som fått ett negativt beslut på ansökan om uppehållstillstånd som säkerhetsåtgärd tas i förvar. Enligt regeringsprogrammet 2019 är avsikten att ytterligare utveckla alternativen, men man avser inte att helt förbjuda tagandet av barn i förvar. I 122 § i utlänningslagen begränsas tagandet av ett barn som saknar vårdnadshavare i förvar tidsmässigt (högst 72 timmar + av särskilda skäl högst 72 timmar). Av praktiska skäl kan tidsgränserna motiveras, men för de längsta periodernas del är det inte fråga om något mycket kort frihetsberövande. Enligt lagen kan frihetsberövandet av ett barn som tagits i förvar tillsammans med sin familj vara till och med i flera månader (127 §). I praktiken har barnen i vissa fall varit länge i förvar, vilket är en omfattande försvagning av barnets rättigheter. Exempelvis barnets rätt till undervisning kan inte garanteras i tillräcklig utsträckning i förvaringsenheterna. Barnombudsmannen anser att man helt borde upphöra med att ta barnen i förvar och utveckla alternativa ersättande säkerhetsåtgärder.

Barnets rättigheter i straffrättssystemet

I mars 2020 lämnade barnombudsmannen över ett initiativ till justitieministeriet med ett förslag om att ministeriet borde börja bereda ändringar i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar(370/2007) så att lagen motsvarar rekommendationerna för barnets rättigheter i straffrättssystemet i kommittén för barnets rättigheters allmänna kommentar nr 24 .¹³⁰ Enligt initiativet bör lagstiftningen ändras så att beslut om att identiteten på en person som gjort ett brott som minderårig ska vara sekretessbelagd och att den här sekretessen beaktas också i hur offentligt domstolsavgörandet är. Huvudregeln bör anses vara att brott som utförts av en minderårig ska omfattas av sekretessregeln och att sekretessen bevaras också när personen blivit myndig.

I sin årsberättelse 2020 föreslog barnombudsmannen att man skräddarsyr åtgärder för unga som utför brott som hjälper dem att frigöra sig från våldsamt agerande och våldsamma gemenskaper.

127 Martiskainen & Toivonen, 2019.

128 Junttila et al., 2020.

129 Lundqvist et al., 2018.

130 LAPS/17/2020, 11.3.2020; CRC/C/GC/24.

Senast nu är det dags att organisera minderårigas fängelsestraff så att fängelsetiden stödjer barnets rehabilitering, utbildning och integrering i samhället. Barnombudsmannens uppfattning är att detta inte sker i fängelser avsedda för vuxna.¹³¹ Det bör dessutom säkerställas, vid behov på lagstiftningsnivå, att det är domare och åklagare specialiserade på ungdomar som behandlar ungdomarnas brottmål vid domstolarna och att den ungas försvarare har tillräcklig kompetens för arbete med en minderårig.

Barnets rättsskyddssituation

Konventionen om barnets rättigheter är ett viktigt element vid genomförandet av barnets rättsskydd. Artikel 4 är den viktigaste bestämmelsen, enligt den ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Lagstiftning som beaktar barnets rättigheter är en viktig garant för det förebyggande rättsskyddet. Å andra sidan är en tillräckligt detaljerad lagstiftning också en förutsättning för att rättsskyddet ska förverkligas i efterhand. Kommittén för barnets rättigheter betonar att det "är väsentlig att rättigheterna definieras tillräckligt detaljerat i den nationella lagstiftningen för att rättsskyddsåtgärderna i situationer där konventionen inte iakttas ska vara effektiva." Enligt kommittén har rättigheterna ingen betydelse om det inte finns effektiva rättsskyddsåtgärder för ersättande av brotten mot rättigheterna.¹³²

Det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om en klagomekanism (FördrS 4-5/2016) har gällt i Finland sedan 2016. Det är fråga om en rättsskyddsåtgärd i efterskott, som har visat sig vara ett ytterst långsamt förfarande. Under uppföljningsperioden har kommittén för barnets rättigheter behandlat två klagomål mot Finland. I ett beslut som blev klart 2020¹³³ gällde frågan om man hade gjort en bedömning av barnets bästa när beslut fattades om utvisning av en utländsk pappa. Under den tid som klagomålet behandlades hade sådana förändringar skett i omständigheterna att kommittén beslöt avbryta behandlingen. Våren 2021 gav kommittén Finland sitt första fällande avgörande.¹³⁴ Ärendet gällde en rysk regnbågsfamilj som Finland inte beviljade asyl. I sitt beslut ansåg kommittén att Finland i det nekande beslutet om asyl inte fattade beslutet enligt principerna för barnets bästa och inte beaktade hotet om våld, som kan riktas mot ett barn i en regnbågsfamilj i Ryssland.

De rättsskyddsåtgärder och -förfaranden som finns i den nationella lagstiftningen är i princip också tillgängliga för barnet, men de flesta av dem kräver i praktiken att barnets vårdnadshavare är aktiv. Barnets egen röst blir lätt helt obeaktad. Rättsskyddförfarandena uppfyller inte kraven på barnvänlig rättskipning.¹³⁵ Trots att en viss förbättring har skett under uppföljningsperioden, finns

¹³¹ Pekkarinen & Mettinen, 2020, s. 15–17.

¹³² CRC/GC/2003/5, punkt 24–25.

¹³³ CRC/C/85/D/87/2019,

¹³⁴ CRC/C/86/D/51/2018.

¹³⁵ Ks. ER 2012.

det fortfarande mycket att utveckla. Vårdnadshavarna och övriga vuxna som verkar tillsammans med barnen är skyldiga att sörja för att barnets rättigheter förverkligas både på förhand och i de fall då ett brott har skett mot rättigheterna. Det är lika viktigt att barnen kan och har möjlighet att berätta om situationer där de har uppfattat att rättigheterna har äventyrats eller där ett brott mot dem skett. Det är möjligt endast om barnen har tillräcklig information om sina rättigheter. Särskild uppmärksamhet bör alltså fästas vid att barnen och ungdomarna känner till sina rättigheter och hur de själva kan agera och vilken instans de ska vara i kontakt med vid brott mot sina rättigheter. Barnets rätt att bli hörd både i vardagliga situationer och i olika samband inom beslutsprocessen är central för att rättsskyddet ska förverkligas. Uppmärksamhet bör å andra sidan också fästas vid att barnens vårdnadshavare och närstående känner till barnets rättigheter och olika rättsskyddsåtgärder. Av de kontakter som medborgarna tar med barnombudsmannen framgår det år för år att inte heller vårdnadshavarna har tillräckliga uppgifter om de tillgängliga rättsskyddsåtgärderna och -förfarandena.

Ur barnens och ungdomarnas perspektiv är det förebyggande rättsskyddet, det vill säga tryggheten att överhuvudtaget inga brott mot rättigheterna sker, ytterst viktigt. Alla de instanser som verkar med barnen spelar en central roll, såväl myndigheterna som de privata aktörerna. Man bör också se till att ingripa i eventuella oegentligheter i ett så tidigt skede som möjligt. De processer där brott mot barnets rättigheter behandlas ska hanteras utan dröjsmål och effektivt. Det här förutsätter bland annat att tillsynsmyndigheterna och domstolarna har tillräckliga resurser. Coronapandemin har medfört extra utmaningar för detta, när behandlingstiderna i exempelvis domstolarna blivit längre. För att barnets rättsskydd ska förverkligas krävs det stöd från en tydlig och exakt lagstiftning.

Tillsynen över barnets rättigheter har hört till justitieombudsmannens tyngdpunktsområden för laglighetstillsynen redan sedan 1998. Justitieombudsmannen har en webbplats riktad till barn, som också kan användas för att göra en klagan. Riksdagens justitieombudsman har systematiskt träffat barn och ungdomar på sina tillsynsbesök och på det sättet ökat deras kunskaper om sina rättigheter. Trots att det huvudsakligen är föräldrarna och andra närstående som väcker talan i ärenden som gäller barnen har antalet klagomål inlämnade av barnen ökat. Under 2020 avgjorde justitieombudsmannen 65 klagomål inlämnade av barn, vilket är 11 procent av alla klagomål gällande barnets rättigheter. Majoriteten av klagomålen gällde barnskyddets vård utom hemmet, dessutom lämnades klagan in gällande bland annat frågor kring skolan och studierna.¹³⁶

Ett förtydligande av uppgiftsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern i statsrådet pågår så att bland annat laglighetstillsynsfrågorna gällande barnens rättigheter kommer att koncentreras till riksdagens justitieombudsman. Regeringens proposition gavs till riksdagen 21.10.2021.¹³⁷ Regeringens proposition innehåller inte en separat bedömning av konsekvenserna för barnen. Under punkt 4.2.4 i propositionen Konsekvenser för individens och olika befolkningsgruppers ställning konstateras det att man har strävat efter att i så stor utsträckning möjligt beakta särskilda behov inom den högsta laglighetskontrollen när det gäller att tillgodose rättigheter som tillkommer

136 B 8/2020 rd., s. 315.

137 RP 179/2021 rd

personer i utsatt ställning, romer eller andra grupper med särskilda behov. I punkten görs bedömningen att en mera omfattande uppdelning av uppgifterna i viss mån kan antas medföra en större osäkerhet om vilkendera laglighetsövervakaren olika klagomål ska adresseras till. Trots att de klagomål som påverkas av uppgiftsfördelningen, liksom för närvarande, vid behov kan överföras på tjänstens vägnar stärker detta för sin del också uppfattningen om att man också i fortsättningen bör fästa särskild uppmärksamhet på information riktad till barnen och ungdomarna samt deras vårdnadshavare.

Källor

Arola, L. (2020). *Utredning av tillgången på och utbildningsvägarna för samiskspråkig undervisningspersonal och samiskspråkig personal inom småbarnspedagogiken*. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2020:30.

B 5/2018 rd *Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018*. Barnombudsmannens byrås publikationer 2018:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-678-9>

B 8/2021 rd *Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_8+2021.pdf

Barnombudsmannen. (2021). *Barnombudsmannens skrivelse till Finlands kommuner 16.9.2021. Det lönar sig att satsa på likvärdighet mellan barn och barngrupper* <https://lapsiasia.fi/-/kirjelma-kunnille-yhdenvertaisuudesta-1>

Barnombudsmannens byrå. (2018). *Barnombudsmannens årsbok 2018. Köyhyydellä ei leikitä*. Barnombudsmannens byrås publikationer 2018:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-687-1>

CRC/C/58/Rev.3 (2015, March 3). *Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child*. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx> (Periodic reports)

CRC/C/85/D/87/2019. J.J. et al. v. Finland.

CRC/C/86/D/51/2018. A.B. v. Finland.

CRC/C/FIN/CO/4* YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen 4. määräaikaisraporttiin. Uppdaterad version 7.9.2011.

CRC/C/GC/15. (2013). *FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 15: Barnets rätt till bästa uppnåeliga hälsa (artikel 24)*.

CRC/C/GC/24. (2019). *FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24: Barnets rättigheter i rättssystemet*.

CRC/GC/2003/5. (2003). *FN:s kommitté för barnets rättigheters allmänna kommentar nr 5: Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6)*.

Diskrimineringsombudsmannen. (2020). *Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen*. Diskrimineringsombudsmannens utredning 2020.

ER. (2012). *Riktlinjer från Europarådets ministerkommitté för ett barnvänligt rättsväsende*. Council of Europe/European Union.

Fagerlund, M. & Toivonen, V.-M. (2021). Straffprocessens längd i fråga om sexualbrott mot barn. Statsrådets publikationsserie för utrednings- och forskningsverksamheten 2021:3. På webben <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-013-4>

FiUU 6/2018 rd. Finansutskottets utlåtande FiUU 6/2018 rd - B 5/2018 rd.

FM. (2021). *Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen – Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla*. Finansministeriets publikationer 2021:29.

GrUU 16/2019 rd *Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2019 rd, RP 71/2019 rd*

Hakalehto, S. (2021). Lapsen oikeuksien sopimus korkeimman oikeuden ratkaisussa. *Defensor Legis*, 3/2021, 661–678.

Hakulinen, T., Otronen, K. & Kuronen, M. (red.). (2017). *Kansallinen imetyksen edistämisen toimintaohjelma vuosille 2018–2022*. Institutet för hälsa och välfärd, Rapport 24/2017.

Hastrup, A., Pelkonen, M. & Varonen, P. (2021). *Koronaepidemian vaikutukset lapsiperheiden sosiaalipalveluihin – pulmia ja ratkaisuehdotuksia*. Institutet för hälsa och välfärd, Undersökning i korthet 43/2021.

Helander, M. (2018). Utvecklingsbehov i den finländska lagstiftningen om barn. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 1/2018, 5–15.

Iivonen, E. & Pollari, K. (2020). *Den rättsliga grunden i den nationella barnstrategin*. Social- och hälsovårdsministeriet, Rapporter och promemorior 2020:20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5417-5>

Iivonen, E. & Pollari, K. (2021). *Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille*. Statsrådets kanslis publikationer 2021:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>

JM, UKM & SHM (2021, 27:e oktober). *Lasten ja nuorten verkko-osallistumista päätöksentekoon vahvistetaan*. <https://oikeusministerio.fi/-/lasten-ja-nuorten-verkko-osallistumista-paatöksentekoon-vahvistetaan>

Jokiranta, V., Peltonen, M., Rissanen, A., Rosenqvist, S., Voltti, S., Käsmä, L., Luoma, J., Falk, S. & Kuokkanen, J. (2020). *Barninriktad budgetering*. Statsrådets publikationsserie för utrednings- och forskningsverksamheten 2020:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0>

Jukka, L., Keinänen, A. & Keskinen, L.-M. (2021). Koronaperusteinen lainvalmistelu – Kenelle kellot soivat ja mistä syystä? *Edilex*, 50. www.edilex.fi/artikkelit/24768.

Junttila, N., Rehn, C., Costiander, K., Kahiluoto, T. & Alila, K. (2020). *Turvapaikkaa hakevat ja paperitomat lapset sekä S2/R2 -opetus varhaiskasvatuksessa*. Utbildningsstyrelsen, Rapporter och utredningar 2020:24.

Kalmari, H. & Hietanen-Peltola, M. (2021, 12:e mars). *Entten tentten teelikamentten – kuka hoitaisi lasten ja nuorten mielenterveyttä perustasolla?* Social- och hälsovårdsministeriets kolumn. <https://soteuudistus.fi/-/entten-tentten-teelikamentten-kuka-hoitaisi-lasten-ja-nuorten-mielenterveytta-perustasolla> (läst 15.11.2021).

Kanta-tjänsterna / Minderårigas rättigheter. (2021). <https://www.kanta.fi/alaikaisen-oikeudet>

Korpilahti, U., Kettunen, H., Nuotio, E., Jokela, S., Nummi, V. M. & Lillsunde, P. (red.) (2019). *En barn-
dom utan våld : Åtgärdsplan för förebyggande av våld mot barn 2020-2025.* Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4123-6>

Koulu, S. (2021). Kansallinen lapsistrategia ja moderni perheoikeus. *Defensor Legis*, 3/2021, 653–660.

KuUB 15/2020 rd. *Betänkande KuUB 15/2020 rd - RP 173/2020 rd.*

LAPS/17/2020 (2020, 11:e mars). *Initiativ om personliga integriteten för minderåriga som begått brott vid domstolarna och i Journalistreglerna.*

LAPS/55/2020 (2020, 2:a november). *Barnombudsmannens uttalande till riksdagens kulturutskott om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och ändring av lagen om småbarnspedagogik*

LAPS/60/2020 (2021, 9:e februari). *Barnombudsmannens uttalande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.*

LAPS/61.2018 (2020, 3:e november). *Barnombudsmannens utlåtande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, 3 § i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården och 5 § i lagen om domstolsavgifter.*

LAPS/63/2019 (2021, 4:e oktober). *Barnombudsmannens uttalande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen, arbetsavtalslagen och lagen om småbarnspedagogik samt till vissa lagar som har samband med dem.*

LAPS/8/2016 (2018, 14:e november). *Barnombudsmannens uttalande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och till vissa lagar som har samband med den.*

LAPS/8/2016 (2018, 3:e oktober). *Barnombudsmannens uttalande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och till vissa lagar som har samband med den.*

LaUB 12/2018 rd. *Lagberedningsutskottets betänkande – RP 88/2018 rd.*

LM 86/2018 rd *Lagmotion med förslag till lag om ändring av 75 § i barnskyddslagen.*

Lundqvist, K., Toivonen, V.-M., Saari, J., Halttunen, T., Qvist, L.-M., Mikkonen, A. & Castrén, E. (2018). *Företrädarna är garanten för barnets bästa. Systemet med företrädare för minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare.* Arbets- och näringsministeriets publikationer 26/2018 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-339-9>

Martiskainen, T. & Toivonen, V. (2019). *Kotoutumisen polku – Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut.* Centralförbundet för Barnskydd.

MI 1/2019 rd. *Medborgarinitiativ. Förbjud könsstympning av flickor.*

MI 3/2016 rd. *Medborgarinitiativ. Moderskapslag.*

MM. (2021). *Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag.* På webben <https://ym.fi/ilmastolain-uudistus>

Mäntylä, N., Karjalainen, V., Refors Legge, M. & Perna, H.-K. (2021). *Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? KAKS – kunnallissalan kehittämssäätiön Tutkimusjulkaisu 111.* <https://kaks.fi/julkaisut/pukki-kaalimaan-vartijana-kuka-valvoo-peruskouluja/>

Nelimarkka, S., Maijala, S., Eriksson, P. & Heino, T. (2021). *Koronapandemian vaikutuksia lastensuojelun palveluihin ja asiakkaiden hyvinvointiin vuonna 2020. Tutkimuskatsaus.* Institutet för hälsa och välfärd, arbetspapper 5/2021.

OKM015:00/2020. *Saamen kielten ja saamenkielisen opetuksen kehittämissyhmä.*

OM019:00/2021. *Hanke naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen rangaistavuuden selkeyttämisestä rikoslaissa.*

Paasivirta, A. (red.). (2021). *Kovemmin käsin – suomalaisten kasvatustasanteet ja kuritusväkivallan käyttö 2021.* Webbpublikation 7/2021 av Centralförbundet för Barnskydd. <https://www.lskl.fi/julkaisut/kovemmin-kasin-suomalaisten-kasvatustasanteet-ja-kuritusvakivallan-kaytto-2021/>

Pekkarinen, E. & Miettinen K. (red.) (2021). *I skuggan av pandemin mot jordklotets framtid: Barnombudsmannens årsberättelse 2020* Barnombudsmannens byrås publikationer 2021:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-908-7>

Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A. & Hjelt, H. (2020). *Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa.* Nationella centret för utbildningsutvärdering, Publikationer 15:2020. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1519.pdf

RP 127/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning, gymnasielagen och lagen om utbildning som handleder för examensutbildning.*

RP 129/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen, arbetsavtalslagen och lagen om småbarnspedagogik samt till vissa lagar som har samband med dem.*

RP 132/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till föräldraskapslag och till lagar som har samband med den.*

RP 147/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2022.*

RP 148/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik.*

RP 165/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om elev- och studerandevård.*

RP 170/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 13 b § i barnskyddslagen.*

RP 172/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av äktenskapslagen och till lagar som har samband med den.*

RP 173/2020 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och vissa lagar som har samband med den.*

RP 179/2021 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.*

RP 198/2020 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 och 8 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken.*

RP 237/2018 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen.*

RP 241/2020 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningssväsen-
det samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.*

RP 249/2020 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik.*

RP 41/2018 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till gymnasielag samt lagar om ändring av lagen om anordnande av studentexamen och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.*

RP 71/2019 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen och ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av barnskyddslagen.*

RP 88/2018 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och till vissa lagar som har samband med den.*

RP 96/2015 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.*

RSk 34/2018 rd *Riksdagens skrivelse Rsk 34/2018 rd - B 5/2018 rd.*

Rsk 44/2020 rd *Riksdagens skrivelse RSk 44/2020 rd – MI 1/2019 rd.*

RSv 175/2018 rd *Riksdagens svar RSv 175/2018 rd, RP 88/2018 rd.*

Rsv 218/2020 rd *Riksdagen svar RSv 218/2020 rd, RP 173/2020 rd*

Rsv 317/2018 rd *Riksdagens svar Rsv 317/2018 rd – RP 237/2018 rd – LM 86/2018 rd.*

Rsv 43/2019 rd *Riksdagen svar RSv 43/2019 rd, RP 34/2019 rd*

RSv 67/2018 rd *Riksdagens svar RSv 67/2018 rd, Rp 40/2018 rd.*

Rsv 78/2021 rd *Riksdagen svar RSv 78/2021 rd, RP 4/2021 rd*

Rsv 80/2019 rd *Riksdagen svar RSv 80/2019 rd, RP 71/2019 rd*

Ruuskanen, E. & Sarimo, M. (2018). *Offret i straffprocessen – goda praxis för att beakta brottsoffers behov.* Justitieministeriets publikationer 44:2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-721-2>

SHM. (2021a, 23:a april). *Reformen av funktionshinderlagstiftningen bereds under 2021. 2021 [meddelande].* Social- och hälsovårdsministeriet. <https://stm.fi/-/vammaispalvelulainsaadannon-uudistamista-valmistellaan-vuoden-2021-aikana>

SHM. (2021b). *Rusmedels- och beroendestrategi. Gemensamma riktlinjer fram till 2030.* Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:17. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9891-9>

SHM005:00/2021. *Förtydligande av regleringen av ofrivillig vård.*

SHM021:00/2021. *Arbetsgrupp för translagen.*

SHM026:00/2019. *Arbetsgruppen för reformen av krävande vård utom hemmet.*

SHM031:00/2020. *Kommittén för social trygghet.*

SHM077:00/2021. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen.*

SHM083:00/2019. *Reform av funktionshindervisningslagstiftningen.*

SHM105:00/2021. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen.*

SHM147:00/2020. *Arbetsgruppen för beredning och uppföljning av genomförandeplanen för Lanzarotekonventionen.*

SHM183:00/2020. *Organisationsarbetsgruppen under ledning av kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.*

ShUB 16/2021 rd. *Social- och hälsovårdsutskottets betänkande ShUB 16/2021 rd – RP 241/2020 rd.*

ShUB 18/2019 rd. *Social- och hälsovårdsutskottets betänkande ShUB 18/2019 rd – RP 71/2019 rd.*

ShUB 28/2018 rd. *Social- och hälsovårdsutskottets betänkande ShUB 28/2018 rd – B 5/2018 rd.*

ShUB 39/2020 rd. *Social- och hälsovårdsutskottets betänkande ShUB 39/2020 rd – RP 129/2020 rd.*

ShUB 51/2014 rd. *Social- och hälsovårdsutskottets betänkande ShUB 51/2014 – RP 284/2014 rd.*

ShUU 6/2018 rd. *Social- och hälsovårdsutskottets utlåtande – RP 88/2018 rd.*

SM023:00/2020. *Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioiminen perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistämiseksi.*

SM024:00/2021. *Förutredningsskede i totalreformen av utlänningslagen.*

Sormunen, M. (2016). 'In all actions concerning children'? Best interest of the child in the case law of the supreme court of Finland. *International Journal of Children's Rights* 24, 155–184.

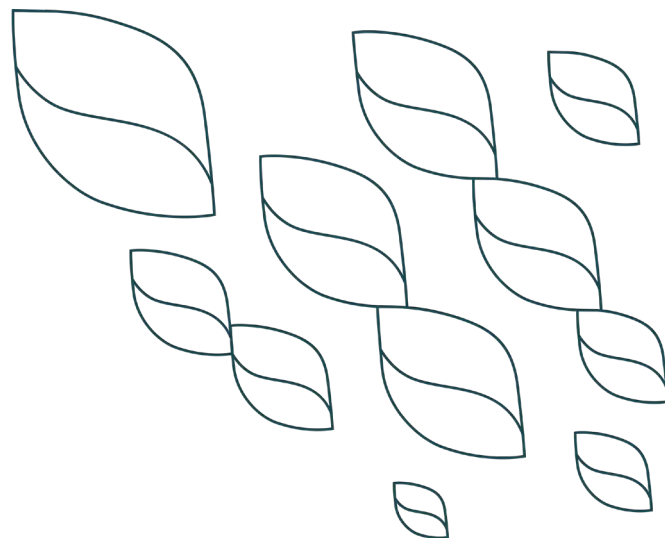
Statsrådet. (2021a). *Den nationella barnstrategin: Kommittébetänkande*. Statsrådets publikationer 2021:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-777-5>

Statsrådet. (2021b). *Barn, unga och coronakrisen. Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi (Bedömning av coronaarbetsgruppen inom barnstrategiarbetet och förslag till tillgodoseendet av barnets rättigheter, på finska)*. Statsrådets publikationer 2021:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-674-7>

Statsrådet. (2021c). *Generalsekreterare för den nationella barnstrategin Statsrådets principbeslut*. Statsrådets publikationer 2021:81. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-868-0>

- Stenvall, E., Tiitinen, L., Saarinen, L., Pollari, P. & Sirtamo, J. (2021). *Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille*. Statsrådets kanslis publikationer 2021:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-405-7>
- Tolvanen, M. (2020). *LEAN-projekt för att bedöma rättskedjan: Utredarens rapport* Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-798-4> .
- Tuori, K. (2021). *Expertutredning om vissa juridiska frågor som gäller reglering av den privata småbarnspedagogiken* Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:22.
- UKM. (2021a). *Genomförandet av utvidgningen av läroplikten: uppföljningsplan 2021–2024*. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:45. På webben <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-886-1>
- UKM. (2021b). Åtgärdsprogram för att förebygga mobbning – fokus ligger på resurser, utbildning och uppdatering av lagstiftningen. <https://okm.fi/kiusaamisen-ehkaisemisohjelma>
- Vorma, H., Rotko, T., Larivaara, M. & Kosloff, A. (2020). *Nationell strategi för psykisk hälsa och nationellt program för suicidprevention 2020–2030*. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2020:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4139-7>





Vad har barnen och de unga berättat för oss?

**Elina Pekkarinen, barnombudsman,
Anton Schalin, specialforskare (ma.) &
Merike Helander, jurist,
barnombudsmannens byrå**

Ombudsmannen har en juridisk skyldighet hålla kontakt med barnen – vi har alla i uppgift att beakta barnens åsikter

Att hålla kontakt med barnen och förmedla den information som de gett till beslutsprocessen är en av barnombudsmannens lagstadgade uppgifter¹. Barnombudsmannen har också i uppgift att förmedla information, som gäller barnen, till barnen, dem som arbetar med barn, myndigheterna och den övriga befolkningen². Genom de här särskilda uppgifterna, naturligtvis tillsammans med ombudsmannens övriga lagstadgade uppgifter, har ombudsmannen en särskild skyldighet att träffa barn och unga och diskutera med dem om frågor kring deras liv och välmående. Uppgiften är speciellt viktig eftersom ingen annan myndighet har en så tydlig i lag förankrad skyldighet att hålla kontakt med barn och unga. I beredningshandlingarna för lagen om barnombudsmannen konstateras det att barnombudsmannen bör skapa kanaler för framlyftande av barnens åsikter (RP 163/2004 rd). I dagsläget har barnombudsmannens kansli många olika sätt på vilka uppgiften kan genomföras. Kansliet publicerar exempelvis regelbundet Barnbarometern, som belyser sexåringarnas uppfattningar och åsikter, finansierar, redigerar och genomför olika utredningar, undersökningar och artikelsamlingar samt träffar barn och unga på Unga rådgivare-träffar.

1 Lagen om barnombudsmannen 1221/2004, 2 § 2 mom. 4 punkten.

2 Lagen om barnombudsmannen 1221/2004, 2 § 2 mom. 6 punkten.

I FN:s konvention om barns rättigheter betonas barnens delaktighet i sitt eget liv. En av de principer som genomsyrar konventionen är artikel 12, enligt vilken det barn som är i stånd att bilda egna åsikter tillförsäkras rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.(1 punkten). Artikeln betonar dessutom att För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet (2 punkten). Det är alltså därmed fråga såväl om frågor gällande barnets vardag hemma, i skolan och i hobbyerna som också vid officiella processer vid domstolar och hos olika förvaltningsmyndigheter. Man kan lugnt konstatera att alla vuxna som fungerar i barnens vardag är skyldiga att lyssna på och höra barnets åsikter. Förutom att barnet har rätt att påverka sina egna angelägenheter har det också rätt att på ett mera allmänt plan ge uttryck för sina åsikter på det sätt det önskar (artikel 13). Det är också viktigt att observera att barnet ska få tillräckligt med information om olika frågor och i synnerhet om omständigheter som påverkar barnets liv i ett format som är tillgängligt och begripligt för barnet för att det fritt ska kunna bilda sig en uppfattning och uttrycka sin åsikt.

Utredning av barnets åsikter och respekterande av dem hänför sig på sätt eller annat till samtliga de rättigheter som i konventionen fastställts för barnet. Det här märks kraftigast i den andra principen som genomsyrar konventionen, att barnets bästa ska komma i främsta rummet (artikel 3.1). När det gäller barn eller åtgärder kopplade till barn ska en bedömning av barnets bästa alltid göras. FN:s kommitté för barnets rättigheter, som styr genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (härefter kommittén), har konstaterat att barnets rätt inte förverkligas på korrekt sätt, om barnets åsikt inte har utretts³. Observeras bör att barnets åsikt ska utredas då det gäller ett specifikt barns frågor, men likväl när det gäller frågor som påverkar en specifik grupp av barn eller samtliga barn. Därmed ska barnens åsikter utredas och de ska beaktas så bra som möjligt i exempelvis lagberedningen, stadsplaneringen eller kommunernas beslutsfattande. Utredningen av barnens åsikter ska utgöra en fast del av en heltäckande och omsorgsfullt utförd bedömning av effekterna på barnen, som bör göras i samband med beredning och beslutsfattande som direkt eller indirekt gäller barnen.

Utöver konventionen om barnets rättigheter innehåller också den nationella lagstiftningen bestämmelser på olika nivåer om utredning och beaktande av barnets åsikt i många sammanhang, såsom inom familjen, småbarnspedagogiken, skolan och studierna, social- och hälsovården eller utlänningsfrågor. Lagstiftningen stöder genomförandet av bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter, fortfarande gäller dock att det finns bestämmelser som begränsar hörandet av barnet till en viss åldersgräns, som ofta är 12 eller 15 år. Långtifrån alltid är åldersgränserna särskilt väl motiverade. Det skulle därför vara önskvärt att man allt oftare i lagstiftningen inför bestämmelser om att också yngre barns åsikter ska utredas och beaktas i enlighet med barnets utvecklingsnivå. De mindre barnen bör erbjudas en möjlighet att påverka sin vardag. Den här principen har följts i samband med barnombudsmannens Unga rådgivare-träffar samt när andra åtgärder vidtas för att utreda barnens åsikter.

3 FN:s kommitté för barnets rättigheter nr 12, punkt 74.

På barnombudsmannens byrå har barnens erfarenheter och tankar under de gångna åren bland annat samlats in genom personliga möten och digitala träffar, telefonintervjuer, intervjuer på plats, enkäter och rituppgifter. Genom att beakta åldern och utvecklingsnivån kan barnens åsikter utredas med början bland barn under skolåldern upp till tonåringarna och vid behov kan insamlingen av uppgifter hänföras till utvalda barngrupper av typ dem som bor i en viss livsmiljö, som hör till olika språkliga och kulturella grupperingar, som omfattas av en viss tjänst, barn som lever med en funktionsnedsättning eller i en särskild familjesituation. Träffar med barnen har visat att de vuxna ofta har en färgad och ibland till och med felaktig bild av barnens erfarenheter och tankar. Att höra barnen som stöd för det politiska och administrativa beslutsfattandet är därför en värdefull och alltför sällan utnyttjad möjlighet.

Unga rådgivare-modellen

Träffarna med Unga rådgivare är i allmänhet träffar kring ett visst tema med barngrupper där barnen har möjlighet att berätta och diskutera om viktiga ämnen och förmedla dem till beslutsfattarna. Årligen arrangeras det cirka sex Unga rådgivare-träffar. Barnombudsmannens byrå har hört sig för hos intressentgrupperna om ämnen för träffarna och barngrupper som ska bjudas in till träffarna eller kopplat dem till årets strategiska tyngdpunktsområde. Som regel ansvarar barngruppens ledare eller de vuxna i målgruppens bakgrundsorganisation för de praktiska arrangemangen kring träffarna. Ombudsmannen träffar varje grupp en gång, men om det finns behov att fortsätta diskussionen kan en andra träff med gruppen ordnas i ett senare skede. I träffarna deltar barnombudsmannen och den som ansvarar för beredningen av träffen på barnombudsmannens byrå.

Temat för träffarna anknyter som regel till årets strategiska tyngdpunktsområde på barnombudsmannens byrå – exempelvis var tyngdpunkten 2020 jordklotets framtid, 2021 jämlikhet och 2022 trygghet. Vid valet av barngrupp fäster byrån uppmärksamhet vid mångfalden och att gruppen representerar barnens olika livsområden och vardagen och livet för olika slags barn. Vid behov har man till och med snabbt kunnat konsultera grupperna om något viktigt och aktuellt ämne. Temat för Unga rådgivare-träffen styr åldersfördelningen hos de barn som inbjuds att delta. FN:s kommitté för barnets rättigheter, som styr genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, betonar att de träffar som ordnas för att lyssna på och höra barnen ska vara öppna och informativa, frivilliga, respektera barnet och ha betydelse för dem samt också i övrig lämpa sig för barn. Man ska också sörja för att barnen förstår till vad de åsikter och annan information som samlats in under träffen används och hur dessa eventuellt tolkas samt för att barnet får respons på hur och i hur hög grad deras åsikt har påverkat⁴.

Under coronatiden har träffarna delvis arrangerats som distansmöten, men som regel ordnas träffarna som närvaroträffar där barnen finns. Träffen börjar med en presentation och efter det berättar barnombudsmannen kort och på med beaktande av åhörarnas ålder lämplig nivå om

4 FN:s kommitté för barnets rättigheter nr 12, punkt 134.

barnombudsmannens uppgifter och barnens rättigheter. Som rättesnöre för diskussionen används en intervju- och diskussionsram, men barnen bereds utrymme att berätta om sina tankar och ingen skyndar på dem eller leder dem. Diskussionen kan också stödjas med aktiviteter och lekfulla metoder såsom grupparbeten, teckningsuppgifter eller bilder. Det viktigaste med träffarna är att bereda utrymme för barnens uppfattningar och åsikter. Med barnen diskuterar man de frågor i deras liv som behöver förbättras och vad som är bra. Den information som inhämtas under träffarna utnyttjas i stor omfattning i barnombudsmannens initiativ, ställningstaganden, skrivelser, utlåtanden, artiklar, rapporter och byråns kommunikation.

Unga rådgivare producerar information

Inom ramen för Unga rådgivare-verksamheten har barnombudsmannen träffat sammanlagt 22 barngrupper 2017–2021. Kring temat för tyngdpunktsområdet 2020 jordklotets framtid träffade ombudsmannen tre barngrupper i olika åldrar som bor inom olika områden. Som sammandrag av träffarna kan man konstatera att frågor kring miljöns renhet, naturens mångfald och klimatuppvärmningen berör barn i olika åldrar som lever såväl på landet som också i städerna. Till exempel barn till familjer som får sitt levebröd ur jord- och skogsbruk var precis lika oroliga för jordklotets framtid, men det uppfattade att de föreslagna åtgärderna utgör ett hot mot deras livsstil. Det gemensamma för barnen och ungdomarna var erfarenheterna av att vuxna inte tar deras oro och påverkan på allvar. Jordklotets framtid och bärformåga hör till det mest kritiska frågor som påverkar barnens rättigheter. Vissa ungdomar uppfattade det som att de tvingas axla ansvaret för jordklotets framtid. Det starka budskapet som förmedlades till beslutsfattarna från träffarna är att barn och ungdomar måste få fungerande kanaler för påverkan och att man bör ta deras strävan att påverka på allvar, men samtidigt sörja för att vidta hållbara lösningar och axla ansvaret i nutiden.

Inom ramen för jämlikhetstemat 2021 träffade ombudsmannen fem barngrupper med barn som lever med en funktionsnedsättning i olika åldrar och i olika skeden av sina studier. Under träffarna framhövs barnens önskan att i första rummet bli behandlade som ett vanligt barn och i synnerhet de små barnen hade svårt att förstå temat jämlikhet och olikhet. Ungdomar i högstadietåldern och de som studerar för ett yrke närmade sig tema ur frihetsperspektivet: olikhet ska inte få begränsa någon utan det borde vara en faktor som förenar människorna och en källa till empati. Oberoende av ålder förhåller sig barn och ungdomar rättfram och naturligt till sina egna och andras specialbehov. Däremot hade de upplevt att andra människor talar förbi dem, mobbar och diskriminerar. Det finns fortfarande mycket att göra för att få bort detta ur det finländska samhället. Enligt ungdomarna skapar små saker en positiv atmosfär och sammanhållning: man hälsar på andra, gör alla delaktiga och frågar hur det går. Det här är enkla och för oss alla möjliga gester, som har en betydande effekt på medmänniskornas välmående. Ungdomarna efterlyste dock att det inte enbart är ungdomarna själva som ska ansvara för sammanhållningen i skolan och på fritiden utan att det i första hand är de vuxna som är skyldiga att sörja för det.

Ombudsmannen träffade också barngrupper från sameområdena inom ramen för jämlikhetstemat, sammanlagt fyra grupper ur undervisningsgrupperna för nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska. Under träffarna berättade barnen om sina uppfattningar om jämlikhet och i dem låg tyngdpunkten framför allt på betydelsen av att vara same, användningen av samiska språket samt teman gällande områdets tjänster och kultur samt de långa avstånden. För ungdomarna betydde att vara same exempelvis ett modersmål och en släkt som sträcker sig utanför Finlands gränser. Inom samekulturen uppfattades bland annat färgerna, musiken, evenemangen, föremålen och kläderna, renarna och hundarna samt naturens frid och renhet som viktiga utöver språket och slakten. Det ansågs viktigt att i lugn och ro får höra till och växa upp inom samekulturen: ”Det är coolt att få leva i den här kulturen, få återuppliva språket och kulturen”, konstaterade en av rådgivarna. Det fanns dock endast få möjligheter att använda språket på ett levande och mångsidigt sätt utanför skolan och slakten. Man uppfattade att ställningen för samerna har förbättrats från vad den varit, trots att man kunde identifiera människornas okunskap och vissa fördomar. Gällande levnadsförhållanden för samerna lyfte ungdomarna främst fram de långa avstånden, avsaknaden av eller svårtillgängligheten till hobbyer och service samt begränsningarna i livsvalen till följd av brister i studie- och arbetsmöjligheter. Av beslutsfattarna önskar man sig att de känner till samekulturen och högaktar områdenas särdrag och livsstil.

Inom ramen för jämlikhetstemat träffade ombudsmannen två separata gånger regnbågsbarn i olika åldrar. De ungdomar som deltog i träffarna uppfattade jämlikhet som rätten att bli bemött som den individ man är, vilket betydde att alla behandlas med hänsyn till deras människovärde. För dem utgjorde hemmet och vänkretsen sådana miljöer, för vissa äldre också gymnasiet. För dem som deltog i träffarna var könets mångfald och skillnaderna i den sexuella läggningen naturliga egenskaper hos människorna och till en människovärdig behandling hör att ta hänsyn till dem. Ungdomarna kände minoritetsstress i en värld där inte ens de vuxna bemödar sig om att lära sig de rätta begreppen och attityderna. Det är oroväckande att man förutom i skolan även hade upplevt diskriminerande attityder och en osaklig inställning också inom hobbyerna och hälsovården och hos både andra barn och framför allt hos vuxna. De som deltog i träffarna önskade att könens mångfald bättre beaktas i synnerhet på klasserna 1-6 och 7-9, där man fortfarande ofta gör indelningar enligt kön, har en diskriminerande attityd och en osaklig inställning.

Utöver de årliga tyngdpunktsområdena berättade även barn som lever med föräldrar som har rusmedelsproblem eller psykiska problem, syskon till specialbarn, barn som upplevt skilsmässa mellan föräldrarna och flickor med invandrarbakgrund om sin familjesituation och sina erfarenheter. Diskussioner kring utbildning fördes med både ungdomar som studerar inom yrkesutbildningen och barn som har erfarenheter av skolskjutsar. Under träffarna med två grupper behandlades påverkan och aktuella frågor på det allmänna planet av typ frågor kring studier och psykisk hälsa.

Under träffarna upprepas barnens och ungdomarnas önskan om att de vuxna ska ha tid för dem och ge dem uppmärksamhet. Det känns viktigt att kunna nå en trygg vuxen, som är närvarande. Barnens och ungdomarnas önskan att få tid är inte omöjlig att uppfylla. Barnen och de unga är också experter på sin egen omgivning, de identifierar såväl missförhållanden och positiva frågor som också större

fenomen i kulturen och allmän praxis. De har också något att säga och idéer och de vill också själva ha möjlighet att påverka. I diskussionerna visar barnen också upp beredskap att företräda andra, om de får utrymme för det.

Under många träffar behandlades frågor kring barnens livsmiljö, som lyfts fram också parallellt med de övriga ämnesområdena. Barnen och ungdomarna önskar att miljön kring dem är trygg och jämlik. Här anser de att de vuxnas ansvar är ytterst viktigt. I familjer med betydande belastande omständigheter av typ psykiska problem, rusmedelsmissbruk eller syskon som behöver särskilt stöd önskar barnen utomstående hjälp inte bara för sig själva utan också som stöd till föräldrarna. I skolvärlden sägs det att lärarna och den övriga personalen har en nyckelroll för skapandet av en trygg atmosfär. Inom hobbyerna betonas ledarnas och tränarnas skyldigheter. Oberoende av ålder önskar barnen aktiverande ställen och mångfald i sin fritidsomgivning, men i synnerhet för de större barnen är det viktigt att få ha en hobby och röra sig från en plats till en annan utan föräldrarnas hjälp.

Inom ramen för olika tjänster har barnen och ungdomarna uppfattat det som att man för mycket talar över och förbi dem i frågor som gäller dem. Barnet till en förälder som lider av rusmedelsproblem berättade också att den vårdande läkaren inte hade frågat någonting av de övriga familjemedlemmarna, trots de skulle ha haft för vården viktig bakgrundsinformation. Barnen och ungdomarna oroar sig inte enbart för sig själva och sina närmaste utan också för andra barn. Representanterna i Vasa ungdomsfullmäktige (2020) uttryckte exempelvis sin oro för skillnaderna i elevernas kunskapsnivåer och Tammerfors Ungdomsfullmäktige (2019) lyfte för sin del fram missförhållandena i den nya undervisningsplanen för grundläggande utbildningen och belastningen på eleverna. Även de ungdomar som studerar inom yrkesutbildningen oroade sig för den svaga nivån på undervisningen (2018). De ungdomar som hade upplevt en skilsmässa mellan föräldrarna (2021) oroade sig för tillgången till mentalvårdstjänster och klimatförändringen.

Trots att barnens bakgrund och ålder samt diskussionsämnena under träffarna varierar mycket förmedlas också ett enhetligt och kraftfullt budskap om vikten av att utreda barnens erfarenheter och tankar. Det räcker inte med att man hör barnen och ungdomarna utan deras åsikter ska tas på allvar. Det här avser att åsikterna verkligen utnyttjas i beslutsprocessen, inte enbart i de frågor som direkt berör barnens vardag utan också gällande omfattande samhällsliga frågor. Under Unga rådgivare-träffarna förmedlades de facto en erfarenhet av att demokratisk påverkan är viktig för barn och unga.

Barnbarometern och särskilda utredningar

Barnbarometern är en undersökning som behandlar sexåriga barns vardag och liv, som barnombudsmannens byrå genomför vartannat år. Barnbarometern har publicerats sedan 2016 och varje publikation har koncentrerats kring ett specifikt tema. Barnbarometern är pionjär inom sitt område som kartläggare av små barns åsikter och erfarenheter: ingenstans i världen har man tidigare genomfört regelbunden insamling av så här unga barns angelägenheter.

Temat för den första barnbarometern 2016 var förtroende, som granskades ur människorelations-, känslö- och samhällsperspektiv. De sexåriga barnens svar samlades in genom telefonintervjuer. Enligt den här barnbarometern mår majoriteten av sexåringarna i Finland bra och har förtroende för sina närstående. Det finns dock också en liten andel av barnen som inte kan identifiera positiva saker i sitt liv och inte har känslan av att få positiv respons eller hjälp. Resultaten av undersökningen ger en positiv bild av sexåriga barns förtroende i Finland, men de väcker också oro för de barn som inte har känslan av att få beröm eller stöd.

I barnbarometern 2018 undersökte man sexåriga barns fritid och motionsvanor och dessutom gjordes en jämförelse mellan personliga intervjuer och telefonintervjuer som metod för insamling av barnens erfarenheter. Enligt undersökningen är att få leka, spela, vara hemma och äta gott de viktigaste sakerna för barnen. Vid metodjämförelsen gav personliga intervjuer verbalt rikare svar, medan fördelen med telefonintervjuer var att den grupp som svarar inte är lika utvald som vid de personliga intervjuerna.

I barnbarometern 2020 gjordes en undersökning av vad sexåriga barn anser om ett bra liv, vad som hör till ett bra liv och hur dessa saker förverkligas i det egna livet. Enligt undersökningens resultat definieras ett bra liv för barnen med tre grundpelare: lek, hem och mat. Som helhet visar resultaten på barnens förnuftiga sätt att uppfatta vad ett bra liv är och de gav en positiv bild av sexåringarnas vardag. Barnens budskap är att det viktigaste är att barnens vardag fungerar.

Barnombudsmannens byrå har genomfört en separat utredning kring den praktiska arbetslivsorienteringen i klasserna 7-9 och barnens coronaerfarenheter samt producerat artikelsamlingar om jordklotets framtid och barnens rättigheter samt frågor kring funktionsnedsättning.

För många skolelever är den praktiska arbetslivsorienteringen PRAO:n den första och eventuellt enda kontakten med arbetslivet innan läroplikten tar slut. I en undersökning som publicerades i februari 2019 samlade ombudsmannen in åsikter om och erfarenheter av den praktiska arbetslivsorienteringen av 29 lärare och 66 elever i klasserna 7-9. Majoriteten ansåg att PRAO-perioden var positiv och som en god arbetsplats egenskaper angavs mångsidiga arbeten som passar en själv samt framför allt en bra atmosfär. Cirka en tredjedel beskrev dock sina erfarenheter som negativa, vilket påverkades av att arbetsuppgifterna var ensidiga och tunga och atmosfären på arbetsplatsen var dålig. Vårdnadshavarna spelar en viktig roll vid valet av PRAO-plats och förmedlingen av inställningen till arbetslivet till eleverna. Trots att eleverna uppmuntras att söka PRAO-platser som intresserar dem väljer de i praktiken ofta bekanta platser som ligger nära hemmet och som är lätta att komma till. Majoriteten av eleverna ansåg att PRAO-perioden var nyttig och många berättade att de lärt sig många saker om arbetslivet. I genomförandet av PRAO-perioderna är det lokala skillnader på hur långa perioderna är och dessutom har små orter inte tillräckligt med intressanta arbetsplatser för alla. Lärarna önskade mera samarbete med företagen samt flera redskap för studiehandledningen, så att eleverna skulle välja sina PRAO-platser mera enligt vad de är intresserade av.

Under de senaste åren har alla blivit medvetna om omsorgen om miljön och klimatet i synnerhet genom barnens och ungdomarnas agerande. Under samma tid har också barnens och ungdomarnas rädsla och otrygghet för följderna av den klimatförändring som människan orsakat ökat kraftigt, vilket också har märkts genom att behovet av hjälp ökat i servicesystemet. I den artikelsamling som publicerades i oktober 2020 frågar man därför hur barnen och ungdomarna upplever jordklotets framtid och vilka miljöpolitiska påverkningsmöjligheter barnen har. Barnen och ungdomarna är medvetna om miljöhoten, vilket har ökat oron men också motivationen att påverka läget. Jordklotets framtid och barnens rättigheter är en fråga om rättvisa mellan generationerna. Barnen har rätt att påverka miljöpolitiska problem, men det är dock alltid de vuxna som ska axla skyldigheten och ansvaret för de beslut som påverkar dessa frågor.

Coronatiden har kraftigt påverkat barnens vardag och liv. I en undersökning som publicerades i maj 2021 gjordes en utredning av vilka erfarenheter barn som gick på tredje klass i Jyväskylä hade av corona genom teckningar som samlades in av dem. I sina teckningarna behandlar barnen corona som en sjukdom och som något som förändrar de sociala normerna. Corona som sjukdom uppfattades som någonting negativt, men förändringarna i de sociala normerna fick flera olika betydelser. Vissa barn beskrev den ökade samvaron med familjen och den ändrade vardagen som distansskolan förde med sig som någonting trevligt medan andra uppfattade den begränsade sociala samvaron och distanskontakterna som tråkiga. Publikationen visade att man med relativt små arrangemang kan samla in uppgifter också om en stor barngrupps åsikter och att det är viktigt att diskutera de känslor och tankar som undantagstillståndet väcker hos barnen.

Det är de vuxnas verksamhet och beslutsfattande som styr hur jämlikheten mellan barnen förverkligas, vilket alldeles speciellt framhävs för de barn som lever i en särskilt sårbar situation. I en publikation som publicerades i oktober 2021 behandlas frågor i anknytning till funktionsnedsättning ur ett juridiskt perspektiv, på olika samhällsliga institutioners nivå samt som en del av barnens vardag. Artiklarna i publikationen visar att livet för de barn som lever med en funktionsnedsättning på många sätt försvåras av attityderna mot funktionsnedsättning, diskriminering och hindrande konstruktioner. Trots att man gjort många framsteg inom politiken gällande funktionsnedsättningar under de senaste åren behandlas barn med funktionsnedsättning på många ställen i Finland fortfarande ojämlikt. Barnen betonade själva sin vilja att vara en del av samhället och leva ett normalt liv som barn tillsammans med de övriga barnen. Metoderna för förbättring av de här barnens ställning existerar redan, men de kräver strukturella förändringar, uppdatering av attityderna och i synnerhet att barnens egna åsikter beaktas.

Slutligen

Samhällets beslutsfattare och olika aktörer har inte enbart en lagstadgad skyldighet att höra barnen utan detta har enligt undersökningar många positiva effekter på både barnens liv och beslutsprocessen. Ett barn som vuxna lyssnar på med intresse tror på sina påverkningsmöjligheter och litar på att det är betydelsefullt för sin gemenskap⁵. Deltagande i politiska frågor har också observerats ge positiva effekter på barnets personliga välmående och sociala kontakter⁶. När man hör barnen i beslutsprocesser som gäller dem knyts de närmare an till den lokala gemenskapen och integrationen i samhället ökar. Barnens deltagande i beslutsprocessen förhindrar marginalisering, där en central riskfaktor är avsaknaden av påverkningsmöjligheter. Enligt undersökningar fattar vuxna också bättre beslut när de lyssnar på barnen – det här anser både vuxna och barn.⁷

Att höra barnen är en värdefull möjlighet att inhämta information om barnens livsmiljö och levnadsförhållanden av de bästa experterna på dem. Exempelvis inom ramen för olika tjänster eller hälsovården händer det att man talar om barnens frågor endast de vuxna emellan, vilket betyder att barnens egna åsikter och information inte beaktas. Det är slutligen ganska lätt att fråga barn om deras åsikt och barnombudsmannens byrås erfarenheter av de regelbundna träffarna med barnen visar att den information som inhämtas under dem kan utnyttjas både för vetenskaplig forskning och för täckning av informationsbehovet inom statsförvaltningen och beslutsfattandet. Man bör dock minnas att avsikten med att höra barnen inte är att skjuta över ansvaret på barnen utan att producera bättre information som stöd för besluten. Förhoppningsvis fungerar barnombudsmannens arbete bland barn och unga som ett uppmuntrande exempel också för de övriga myndigheterna och beslutsfattarna.

5 Jylhänkangas, 2013

6 Alboroz-Manoyma m.fl., 2021

7 Ahonen, 2018

Källor

Ahonen, K., Honkanen, K., Olli, J. m.fl. 2018. Kuuluva lapsi – kohti vammaisen lapsen osallisuutta palveluissa. Institutet för hälsa och välfärd. Päättösten tueksi 26/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-039-6>.

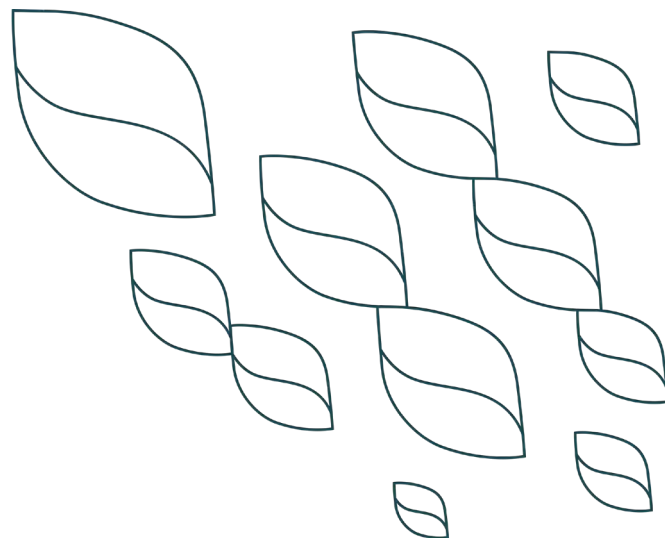
Albornoz-Manyoma, N. G., García-Leiva, P. & Palacios-Gálvez, M. S. 2021. Longitudinal study of the psychosocial effects of political participation by children: the 'Ágora Infantil' programme. *Child Indicators Research*, 1–14. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09837-w>.

Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12: Barnets rätt att bli hörd. <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>.

Jylhänkangas, L. (red.) 2013. Lapsuuden ja nuoruuden etiikka sosiaali- ja terveysalalla. Social- och hälsovårdsministeriet, ETENE-publikationer Nr 41. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3455-9>.

Lagen om barnombudsmannen 1221/2004.





EPILOG

Mot en framtid uppstakad av nationella barnstrategin

Elina Pekkarinen, barnombudsman

FN:s kommitté för barnets rättigheters slutsatser riktgivande för den nationella barnstrategin

I barnombudsmannens föregående berättelse till riksdagen i februari 2018 gav professor emeritus Matti Rimpelä en uttömmande beskrivning av den i Finland utövade barn-, ungdoms- och familjepolitiken¹. Rimpeläs lägesanalys var hård. Enligt Rimpelä hade institutionernas separeringsutveckling och den strukturella nonchalansen både orsakat och accelererat belastningen på de tjänster som specialiserat sig på barnens och barnfamiljernas problem och man hade inte lyckats avlägsna de problem som de splittrade tjänsterna orsakar i en värld med etablerade strukturer. Enligt Rimpelä hade den strategi som bevarar dessa strukturer och är koncentrerad till samverkan testats redan i 30 år och resultaten uppmuntrade inte till en fortsättning. Som alternativ presenterade Rimpelä någonting som på riktigt var nytt och som långt in i framtiden utvecklar en helhetsarkitektur för 2030-talets utmaningar på ett kostnadseffektivt sätt, alltså omfattande systematisk förnyelse av statsförvaltningen i barnens och barnfamiljernas vardag.

På sidorna i den här berättelsen till riksdagen har det flera gånger hänvisats till den nationella barnstrategin, som FN:s kommitté för barnets rättigheter 2011 föreslog att Finland ska upprätta.

1 Rimpelä, 2018

När kommittén rapporterade sina slutsatser till finska staten i periodrapporten över det dåvarande läget med barnets rättigheter berömde den det politiska program för barnens, ungdomarnas och familjernas välmående som upprättats i början av 2000-talet och utvecklingsprogrammet för ungdomspolitik. Kommittén ansåg det dock vara beklagligt att Finland saknade inte enbart en enhetlig lagstiftningsram som beaktar barnets rättigheter utan också ett organ som samordnar genomförandet av konventionen om barnets rättigheter och en plan för implementering av barnets rättigheter.

FN:s kommitté för barnets rättigheter observerade 2011 att den oberoende uppföljningen av barnets rättigheter i Finland har lagts på riksdagens justitieombudsman och barnombudsmannen så att riksdagens justitieombudsman har i uppgift att ta emot klagomål om brott mot barnets rättigheter och barnombudsmannens uppgift är uppföljning av barnpolitiken. I den här berättelsen till riksdagen är det nödvändigt att påminna om att kommittén, trots att den ansåg arrangemanget vara acceptabelt ändå förutsatte att staten anvisar de nödvändiga personalresurserna och finansiella resurserna för båda aktörerna samt tekniska resurser som garanterar att systemet är oberoende, effektivt och tillgängligt. Kommittén konstaterade att den är orolig för de otillräckliga resurserna på barnombudsmannens byrå. I praktiken har barnombudsmannen tillsammans med övriga myndigheter, organisationer och andra aktörer främjat kännedomen om kommitténs slutsatser i Finland.

I sina slutsatser fäste kommittén uppmärksamhet vid att samordningen av barnens välmående hade koncentrerats till social- och hälsovårdsministeriet och konstaterade att ett enskilt ministerium inte kan ansvara för samordningen av hela det omfattande fältet för barnets rättigheter. Däremot rekommenderade kommittén att man i Finland skapar ett effektivt system för samordning av verksamhetspolitiken för barnets samtliga rättigheter och att det för systemet anvisas ”de nödvändiga personalresurserna och finansiella resurserna samt tekniska resurserna för genomförande av genomgripande, konsekventa och jämlika verksamhetspolitiker gällande barnets rättigheter på nationell, regional och kommunal nivå”. Kommittén förutsatte samtidigt att Finland upprättar en övergripande verksamhetsmodell för maximalt genomförande av konventionen.²

Genomförandet av kommitténs rekommendation inleddes relativt långsamt. I den här epilogen finns en beskrivning av vilken process som ledde fram till att man slutligen började genomföra ett system som samordnar verksamhetspolitikerna för barnets rättigheter och hur man lyckades med den här uppgiften.

2 CRC/C/FIN/CO/4, punkterna 8–13.

Nationella aktörer som initiativtagare till barnstrategin

I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram 2011 var målet fortfarande att främja det barn- och ungdomspolitiska programmet, där målet var att stärka samarbetet mellan förvaltningsområdena och arbetsfördelningen.³ I regeringsprogrammet omnämndes barnets rätt till grundläggande utbildning, kultur och konst, men man kan inte hitta en heltäckande idé för utveckling av barnets rättigheter i regeringsprogrammet. I det regeringsprogram som statsminister Juha Sipilä upprättade 2015 fortsatte barn-, ungdoms- och familjepolitikens koncentration till ordnandet av tjänster.⁴ Lösningen var förståelig eftersom man höll på och beredde en enorm reform av social- och hälsovården där det centrala målet var en omorganisering av tjänsterna. Ett av Sipiläs regerings spetsprojekt var därför reformprogrammet för barn- och familjetjänster (LAPE), där utgångspunkten var mångfalden av familjer och främjande av barnets bästa.

LAPE-reformprogrammet hade många målsättningar som siktade på bättre samordnade och rättidiga tjänster. Det viktigaste målet var att ledningen av barn- och familjepolitiken samt tjänsterna skulle överskrida förvaltningsområdesgränserna och att ta i bruk utvärdering av barn- och familjepåverkan, befolkningsbaserad budgetering och uppföljning av barnens välmående. I LAPE-reformprogrammets verksamhetsplan konstaterades det att programmet görs utgående från de mänskliga rättigheterna och att det utgör en del av genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter i Finland.⁵

I juni 2017 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet fyra utredningspersoner, vars uppgift var att kartlägga modellerna i LAPE-reformprogrammet för ett gränssnitt mellan bildnings- och undervisningssektorn och social- och hälsovårdstjänsterna samt modeller för nätverksledarskap. Samtidigt bad man utredningspersonerna komma med sådana förslag till reform av styrningen och verksamhetskulturen med vilka tjänster som beaktar barnen och familjerna tryggas i den nya verksamhetsmiljön. Ordförande för utredningsgruppen var förre undervisningsministern och statssekreteraren samt den dåvarande generaldirektören för Utbildningsstyrelsen Olli-Pekka Heinonen. Utredningsarbetsgruppen publicerade sin rapport den 7 februari 2018.⁶

Enligt rapporten hade utredningspersonernas uppfattning om brister i de barn- och familjeintressefrämjande strukturerna stärkts under utredningsarbetet. I avsaknad av dessa gick det inte heller att åstadkomma en nationell strävan efter genomförande av barnets rättigheter. I rapporten konstaterade man att strukturerna är nödvändiga för att det ska vara möjligt att frångå de politiska, ministeriebundna åtgärderna och uppgifter och tjänster som hör under olika förvaltningsområden ska kunna sammanslås långsiktigt och effektivt – kunderna var ju i stor utsträckning samma.

3 Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 22.6.2011.

4 Lösningar för Finland. Statsminister Juha Sipiläs regerings strategiska program 29.5.2015.

5 SHM, 2016

6 Heinonen et al., 2018

Utredningsarbetsgruppen hänvisade också till de nämnda slutsatserna i FN:s kommitté för barnets rättigheter och föreslog att det i Finland upprättas en separat barn- och familjestrategi enligt mandatperiod (LAPE-strategi), som samtidigt fungerar som verktyg för genomförande av FN:s konvention om barnets rättigheter samt samordning av barn-, ungdoms- och familjepolitiken och som tas upp för behandling i riksdagen. I rapporten hade uppföljningen och genomförandet av LAPE-strategin planerats relativt noggrant: regeringens uppgift skulle vara att vid LAPE-strategisessioner som hålls två gånger årligen behandla helheter gällande barn, unga och barnfamiljer på föredragning av en ministeriearbetsgrupp utsedd för uppgiften. Beredningen av förslagen skulle grunda sig på behandlingar som arrangeras regelbundet, minst två gånger årligen för undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets samt arbets- och näringsministeriets ledningsgrupper. Det föreslogs att ministeriernas kanslichefer skulle få rollen som initiativtagare och ledare.

Kommunikationsnätverket för barnets rättigheter, som består av ett flertal barn- och familjeorganisationer och myndigheter, hade redan under barnrättsveckan i november 2017 publicerat sitt första ställningstagande med krav på en barnstrategi.⁷ Efter publiceringen av utredningsarbetsgruppen, 13 februari 2018, publicerade en grupp bestående av några centrala barn- och familjeorganisationer på nytt ett gemensamt ställningstagande där de krävde upprättandet av en nationell barnstrategi. I ställningstagandet från februari konstaterade man att LAPE-reformprogrammet har stärkt samarbetet i synnerhet mellan social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet, men tidsbundenheten utgör ett hot mot sammanjämkningen av barn-, ungdoms- och familjetjänsterna efter programperioden. I ställningstagandet tog man fasta på rapporten från den av Heinonen ledda arbetsgruppen och man föreslog att det i barnstrategin skulle införas mål och åtgärder för främjande av konventionen om barnets rättigheter och övriga centrala rättigheter som tryggar förverkligandet av barnens och ungdomarnas rättigheter. Organisationerna föreslog att strategin godkänns av statsrådet för fyra år åt gången och att de nödvändiga registreringarna i landskapsstrategierna och kommunstrategierna görs utgående från den.⁸

Kravet på upprättandet av en nationella barnstrategi stannade inte här. Barnombudsmannens berättelse till riksdagen publicerades den 21 februari 2018. Iförordet till den föreslog barnombudsman Tuomas Kurttila att riksdagen skulle dra upp riktlinjerna för beredning av en barnpolitisk strategi baserad på FN:s konvention om barnets rättigheter. Kurttila ställde upp tre utgångspunkter för strategin: 1. Det är nödvändigt att med lag utfärda bestämmelser om en strategi för en finländsk barnpolitik; 2. statsrådet fattar beslut om strategin; 3. statsrådet avger en redogörelse till riksdagen om genomförandet av strategin under regeringsperioden, så att riksdagens roll som innehavare av stoppbrädan för den finländska barnpolitiken stärks.⁹ Som avslutning på behandlingen av barnombudsmannens berättelse till riksdagen i januari 2019 stannade riksdagen för att kräva att statsrådet upprättar en nationell barnstrategi.¹⁰

7 Iivonen & Pollari, 2017

8 Särkelä et al., 2018

9 Kurttila, 2018

10 RSv 34/2018 rd

Det kan på goda grunder konstateras att februari 2018 utgjorde en historisk vändpunkt för barnets rättigheter i Finland. Det långsiktiga påverkansarbetet från olika instanser kanaliserades till ett växande tryck på statsrådet från olika riktningar. Nu hade kravet på en nationell barnstrategi inte enbart ställts av en internationell auktoritet utan också av de av ministerierna tillsatta utredningspersonerna, centrala barn- och familjeorganisationer samt barnombudsmannen. På Statsrådet började det hända och ske.

Barnets tid: Mot en nationell barnstrategi 2040

Under ramförhandlingarna i april 2018 fattade regeringen beslut om lansering av beredningen av nationella barnstrategi. Målet blev en tväradministrativ strategi som grundar sig på ingående undersökt information och som stärker barnets bästa i den samhälleliga beslutsprocessen. Med barnstrategin ville man stärka ett barn- och familjevänligt samhälle och en positiv nativitetens utveckling. För beredningen av barnstrategin ansvarade familje- och omsorgsminister Annika Saarikko och undervisningsminister Sanni Grahn-Laasonen och den leddes av ett barnforum på bred bas och en styrgrupp, som tillsattes i juni samma år. Marianne Heikkilä, generalsekreterare för Marthaförbundet utnämndes till projektchef för Barnets tid-projektet. Tidtabellen för arbetet fick en att tappa andan: det förutsattes att strategin är färdig i februari 2019, det vill säga på nio månader.

Vid beredningen av strategin nöjde sig beredningsgruppen för Barnets tid inte med traditionella höranden utan man bjöd in ett brett fält med aktörer från ministerier, civilsamhället, den offentliga och privata sektorn, som sammanträdde till tre barnforum och ett flertal träffar mellan intressentgrupper. I arbetet deltog också erfarenhetsakkunniga och över ett hundra forskare och forskargrupper, som ombads sammanfatta de centrala resultaten av sin forskning som stöd för strategiarbetet. Trots den strama tidtabellen träffade man inemot tusen personer av vilka cirka två hundra var barn inom ramen för beredningsarbetet.

Utgående från samarbetet med intressentgrupperna, styrningsgruppens arbete, träffar och inlägg av forskare strukturerade man delområdena för välmående: dimensionerna människoförhållanden, delaktighet, inlärning, trygghet och hälsa. Utgående från dessa drog styrgruppen upp tre olika scenarier, det vill säga tre möjliga världar.

- I den linjära utvecklingen fortsätter ojämlikhetsutvecklingen såsom tidigare och inom barnpolitiken återgår man till ett splittrat och förvaltningsområdesspecifikt utvecklingsarbete. De goda förändringstrender som man lyckats lansera kan inte förstärkas och polariseringen av barnens välmående fortsätter. Man förbinder sig inte till människorättskonventionerna och samordningen av samarbetet är splittrat.
- Vid en utveckling i kris förstärks de negativa förändringarna inom alla delområden. Problemen blir djupare och tjänsterna och inkomstöverföringarna lyckas inte förhindra dem. I scenariot omnämns också den ekologiska krisen, som utgör ett hot mot alla barn och deras livsmiljö.

- Det önskade scenariot och alltså visionen för Barnets tid-strategiarbetet döptes till Barnets tid-scenariot. I det här scenariot hade ett barn-, ungdoms- och familjevänligt Finland uppnåtts (figur 1).

Sju målsättningar konkretiserar visionen för Barnets tid-strategiarbetet, dessa anknyter till barnets människoförhållanden i näromgivningen, barnets och familjens delaktighet i tillväxt- och närsamhället, den tid som familjerna tillbringar tillsammans, möjliggörandet av en individuell tillväxt- och inlärningsstig för barnet och ungdomen, minskning av barnfamiljernas fattigdom samt människornas möjligheter att få det antal barn de vill ha.

Mål för uppnående av Barnets tid-visionen¹¹

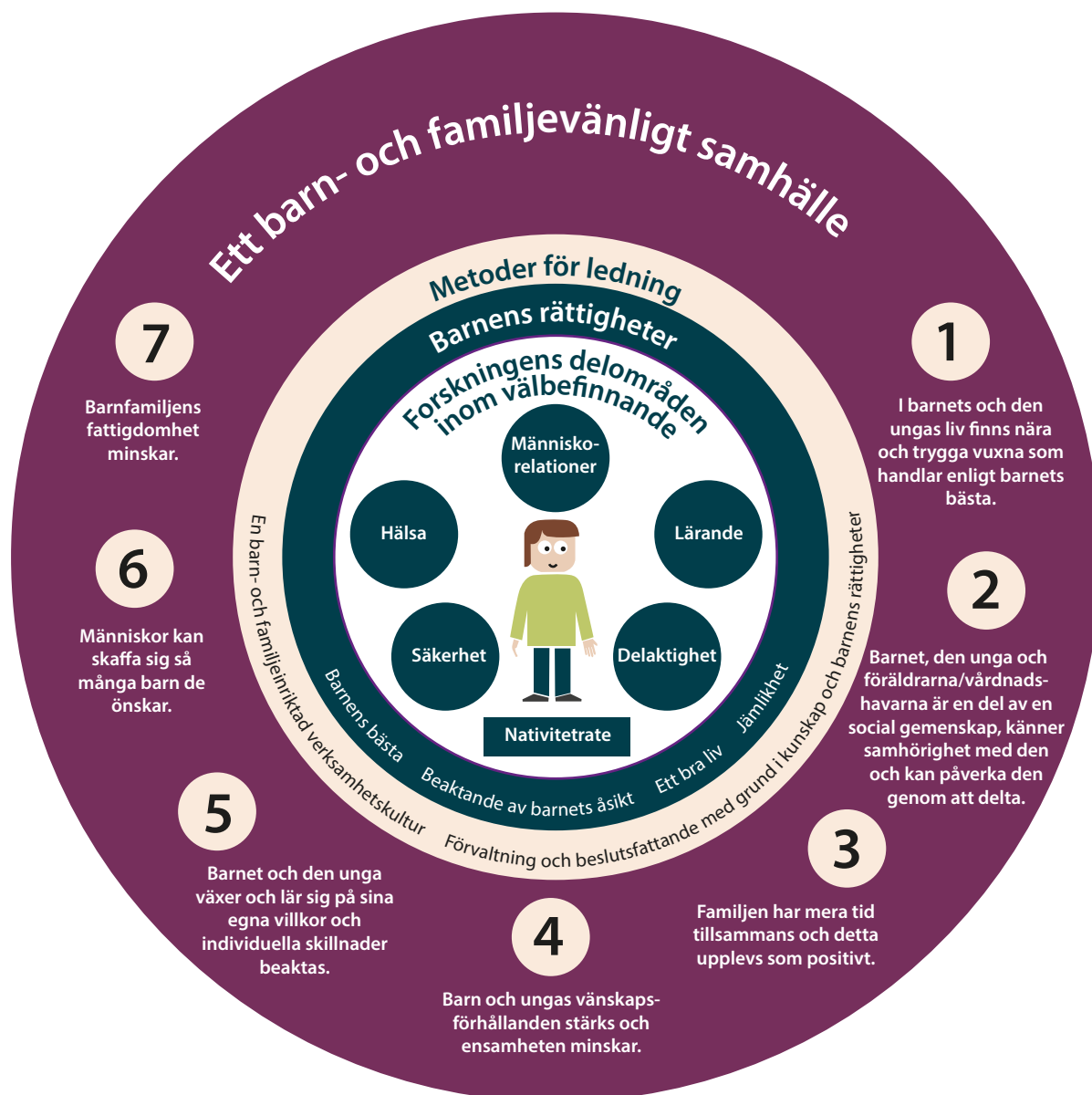
1. I barnets och den ungas liv finns nära och trygga vuxna som handlar enligt barnets bästa.
2. Barnet, den unga och föräldrarna/vårdnadshavarna är en del av en social gemenskap, känner samhörighet med den och kan påverka den genom att delta.
3. Familjen har mera tid tillsammans och detta upplevs som positivt.
4. Barns och ungas vänskapsförhållanden stärks och ensamheten minskar.
5. Barnet och den unga växer och lär sig på sina egna villkor och individuella skillnader beaktas.
6. Människor kan skaffa sig så många barn de önskar.
7. Barnfamiljers fattigdom minskar.

(Källa: Barnets tid-rapporten, 45)

11 Statsrådet, 2019, s. 45

Rapporten Barnets tid

Arbetet för en nationell barnstrategi 2040

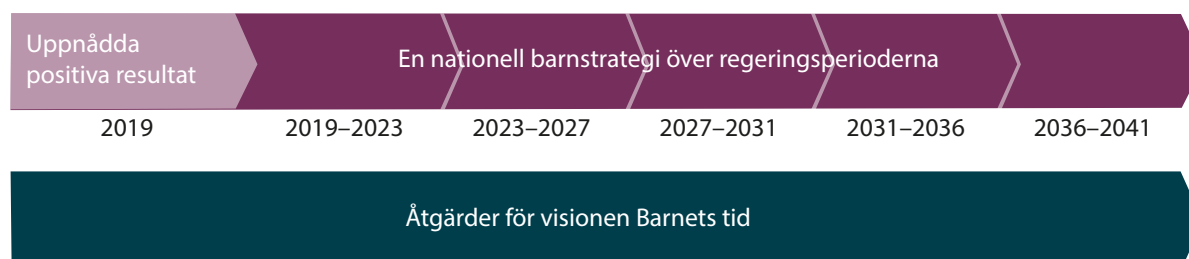


Figur 1. Vision för Barnets tid barnstrategin 2018-2019.

Barnets tid-arbetet var ambitiöst och nöjde sig inte med att måla upp visioner utan drog upp ett stort antal riktlinjer och nämnde ett flertal verktyg med vilka de uppställda målen kan nås. I strategiarbetet betonades förvaltning och beslutsfattande som grundar sig på barnets rättigheter och information, ledarskap, en barn- och familjevänlig verksamhetskultur, möten, interaktion och samarbete. Eftersom man konstaterade att arbetet fungerar som grund för den egentliga nationella barnstrategin, som föreslogs bli upprättad under följande regeringsperiod sköts de konkreta verksamhetsformerna dock över till framtida aktörer för övervägande i Barnets tid. Arbetet för en nationell barnstrategi 2040 presenterades en vägkarta enligt figur 2.

Barnets tid – plan för en nationell barnstrategi

- Målet är en systemisk och parlamentarisk nationell barnstrategi för 2040 som sträcker sig över regeringsperioderna
- Strategin är omfattande och prioriterar de viktigaste frågorna gällande barn, unga och barnfamiljer
- Strategin utgår från
 - internationella avtal om barnens rättigheter
 - FN:s konvention om barnens rättigheter
 - nationell lagstiftning
 - forskningsresultat
 - erfarenhetsexpertis
- Vid regeringsförhandlingarna avtalas om åtgärderna för genomförandet av strategin
- Strategin utmynnar i lokala strategier



Figur 2. Väggkarta för Barnets tid-arbetet.

”Barnets tid” arbetet var en inom området det finländska barnets rättigheter unik och ambitiös prestation. Med en intensiv tidtabell, som fick oss att direkt tappa andan, lyckades den på ett utmärkt sätt med att samla såväl sakkunnig-, erfarenhets- som också forskningsinformation och gav mycket väggkost för den kommande regeringens barnstrategiarbete.

Bristen i ”Barnets tid” arbetet var dock att man inte beaktade historien och identifierade grundstrukturerna i det finländska samhället. Av de sju målsättningarna var det hela fyra som var inriktade på en förändring utgående från människoförhållanden – vuxna i barnets närkrets, organisationer, den tid som familjerna tillbringar tillsammans och barnens vänrelationer. Till de målsättningar som tydligare är sådana som kan nås med samhällspolitiska åtgärder hörde inlärningsstigen, ökad nativitet och minskning av barnfattigdomen, men exempelvis utveckling av social- och hälsovårdstjänsterna och socialskyddet, sammanjämkning av arbete och familjeliv och bedömning av barnpåverkan är exempel på sådana frågor där samhällspolitiken spelar en central roll. Trots att bl.a. diskriminering, barnens påverkansmöjligheter och delaktighet samt frågor kring våld och rusmedel på ett förtjänstfullt sätt togs upp i rapporten lämnades dessa obeaktade på målsättningsnivå. Därför fick man ur målsättningarna i ”Barnets tid” arbetet uppfattningen att det finländska välfärdssamhällets strukturella problem är individernas och organisationernas problem och avsaknad av intresse för dem snarare än som bastanta strukturer som skapats under samhällets historia samt näringslivet, lagbundenheten mellan arbetsmarknaden och livsmiljön och praxis inom det politiska beslutssystemet. Blicken var så intensivt riktad på framtiden att man inte kastade en blick i backspegeln. Ett stort problem var att rapporten inte beaktade de slutsatser som FN:s kommitté för barnets rättigheter gett Finland, vilket betydde att målsättningarna grundade sig på en bristfällig grund för barnets rättigheter.

Som sammandrag kan man konstatera att "Barnets tid" arbetet fungerade som ett utmärkt grundarbete för den nationella barnstrategin och genomförandet av den i framtiden över regeringsperioderna. I synnerhet forskningsinlägget, som har publicerats i en separat rapport¹², är också på det internationella planet en unik sammanställning av de viktigaste observationerna inom olika forskningsområden, må så vara att koncentrationen ligger på fostrans- och socialvetenskaperna. "Barnets tid" arbetet lyckades däremot inte helt i sina målsättningar och tillvägagångssätt. Trots att de dokument som producerades under arbetets gång beskrev det finländska samhället, barnpolitiken och i synnerhet framtiden på olika nivåer och grundat på forskningsresultat förmedlades dessa inte till de strategiska målsättningarna. Samtidigt bör man dock minnas att det ursprungligen inte ens var avsikten att ställa upp strategiska målsättningar utgående från det här bakgrundsarbetet. Den här uppgiften föll på de följande regeringarna, först statsminister Antti Rinnes och senar statsminister Sanna Marins regering.

Nationella barnstrategin som parlamentariska kommitténs ansträngning

Vid beredningen av statsminister Antti Rinnes regeringsprogram¹³ efterlyste flera aktörer beredningen av den nationella barnstrategin utgående från det arbete som gjordes under föregående regeringsperiod. Även barnombudsman Tuomas Kurttila gav på sin sista tjänstedag upprättandet av en barnstrategi som "testamente" till regeringen och riksdagen och krävde i en skrivelse i januari 2019 att strategin upprättas¹⁴. Förslagen uppmärksammades. Som en av de sju strategiska helheterna i regeringsprogrammet definierades ett rättvist, jämlikt och inkluderande Finland. Ett av målen för att uppnå den här strategin var att främja barn- och familjevänligheten och ett sätt att göra detta var att upprätta en strategi för barnfamiljer.

Stegmärkena för den nationella barnstrategin ritades förvånansvärt noggrant in i regeringsprogrammet. Enligt regeringsprogrammet skulle barnstrategin beredas av en parlamentarisk kommitté och som mål för barnstrategin ställdes skapandet av en vision om ett barn- och familjevänligt Finland som sträcker sig över regeringsperioderna. Det förutsattes att strategin ska bygga på kunskap och forskning och främja genomförandet av konventionen om barnets rättigheter. Samtidigt betonades fokuserandet på barnets rättigheter i förvaltningen och beslutsfattandet samt på barn- och familjerelaterade tjänster och stöd och verksamhet som överskrider förvaltningsområdesgränserna. I regeringsprogrammet förband sig regeringen att göra en utvärdering av påverkan på barnen samt främja barnbudgetering, stärkande av informationsbasen för barnens välmående och delaktighet bland barn och unga. Ett beslut fattades om att även engagera andra aktörer än staten i strategins målsättningar såsom offentliga aktörer, i synnerhet kommunerna och samkommunerna, högskolorna

12 Välijärvi, 2019

13 Regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019: Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle

14 RSk 34/2018 rd

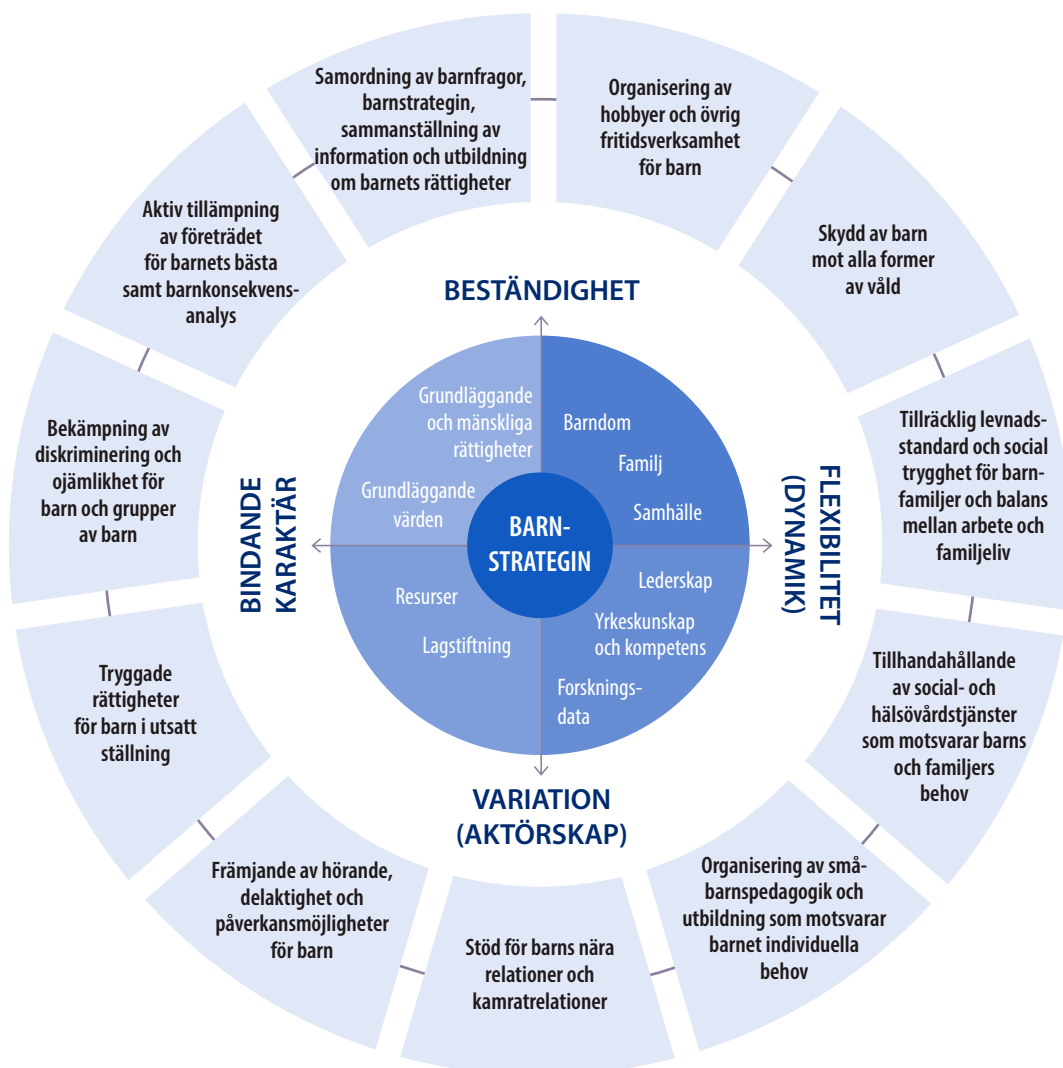
och utbildningsanordnarna samt näringslivet. Beslut fattades om att utnyttja rapporten Barnets tid 2040 i beredningen av barnstrategin.

Beredningen av den nationella barnstrategin kom långsamt igång. I oktober 2019 utnämndes vicehäradshövding Johanna Laisaari till generalsekreterare för barnstrategin. Syftet var att grunda en parlamentarisk kommitté i december. Till följd av inrikespolitiska händelser fördröjdes utnämningen och statsminister Sanna Marins regering utsåg kommittén den 5 mars 2020. Allt som allt nio medlemmar utsågs till kommittén, en från varje riksdagsparti och ytterligare en personlig suppleant för varje medlem. Dessutom utsågs det fyra permanenta sakkunniga. För kommittén föreslogs därtill ett sekretariat, som bestod av ämbetsmän på statsrådets kansli, social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet samt representanter för organisationsfältet.¹⁵

Endast en vecka efter att den parlamentariska kommittén utsetts ändrades situationen på ett direkt dramatiskt sätt. Epidemien Covid-19 deklarerades till pandemi och Finland gled tillsammans med resten av världen mot undantagstillstånd. Den parlamentariska kommitténs första egentliga möte kunde arrangeras först i juni 2020 och då tillsattes också en strategisk uppföljningsarbetsgrupp. Av hälsosäkerhetsskäl hölls fem av kommitténs sammanlagt sex möten som hybridmöten på distans.

Väggkartan för den nationella barnstrategin gjordes upp redan innan den parlamentariska kommittén inledde sitt arbete inom ramen för den rättsliga analysen av barnstrategin. Den var uppbyggd kring två axlar i en fyrfältsmatris – stabilitet vs. föränderlighet och bundenhet vs. flexibilitet där stabiliteten och bundenheten representerades av grundrättigheterna och mänskliga rättigheterna samt grundvärdena, flexibiliteten och stabiliteten av barndomen, familjen och samhället, flexibiliteten och föränderligheten av ledarskap, yrkeskunskap och kompetens samt forskningsdata och flexibilitet och bundenhet av resurserna och lagstiftningen. Bakom strategin ligger den gjorda juridiska granskningen, de slutsatser som FN:s kommitté för barnets rättigheter gav Finland samt resultaten av ”Barnets tid” arbetet (se figur 3).

15 Vid undertecknandet bestod kommittén av: ordförande Krista Kiuru (SDP), vice ordförande Li Andersson (Vänst.), Ari Koponen (SF), Heikki Autto (saml.), Hilka Kemppe (centern), Sofia Virta (gröna), Mikko Ollikainen (SFP), Päivi Räsänen (KD), Harry Harkimo (Rörelse Nu). Sakkunnigledamöter: Elina Pekkarinen (barnombudsman), Hanna Heinonen (Centralförbundet för barnskydd), Inka Hetemäki (UNICEF Finland), Virve Toivonen (Östra Finlands universitet). Sekretariat: Johanna Laisaari (VNK), Katja Bergbacka (UKM), Esa Iivonen (Mannerheims Barnskyddsförbund), Sanna Koulu (SHM), Taina Kulmala (VNK), Kirsi Pollari (Centralförbundet för barnskydd), Laura Saarinen (SHM).



FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59–60/1991) är en konvention om mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland. Konventionen fastställer de rättigheter för personer under 18 år som konventionsstaterna ska trygga inom olika livs och samhällsområden.

Syftet med denna barnstrategi är att fullgöra Finlands förpliktelser enligt konventionen. Strategin grundar sig förutom på FN:s konvention om barnets rättigheter bland annat på andra förpliktelser avseende grundläggande och mänskliga rättigheter som gäller Finland samt på Finlands starka rättsstatstradition.

Grunden för strategin utgörs av de fyra allmänna principerna i FN:s konvention om barnets rättigheter, nämligen icke-diskriminering, prioritering av barnets bästa, barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling samt barnets delaktighet.

Figur 3. Vägkarta för den nationella barnstrategin.

Den nationella barnstrategi som den parlamentariska kommittén beredde är ett mycket komprimerat dokument, som i stället för konkreta åtgärder innehåller målsättningar och riktlinjer. Under kommittéarbetet kom visionen för strategin att bli ett Finland som respekterar alla barns rättigheter och strategin grundar sig på tre huvudlinjer:

1. Genom strategin skapas ett genuint barn- och familjevänligt Finland som respekterar barnets rättigheter.
2. Barnets rättigheter och ställning bekräftas så att barnen parallellt med alla andra samhällsmedlemmar konsekvent beaktas i all politisk och faktisk verksamhet och så att de får information om sina rättigheter.
3. Utsatta barns ställning tryggas och deras behov identifieras bättre.

Den nationella barnstrategin är uppbyggd på tre delar – ”ett Finland för alla barn”, ”välmående barn med goda kunskaper” och ”barns delaktighet i samhället” – som alla har underpunkter med olika fenomen, bedömning av nuläget, strategiska riktlinjer för att uppnå målen och rättsgrunden för det uppställda målet. Helheten ett Finland för alla barn inkluderar bekämpning av diskriminering och ojämlikhet, tryggande av utsatta barns rättigheter samt skydd av barn mot våld. Under helheten välmående barn med goda kunskaper finns social- och hälsovårdstjänster, småbarnspedagogik och utbildning, tillräcklig utkomst för familjen samt möjlighet att kombinera arbete och familjeliv, barns relationer med närstående och kamrater samt barns fritid och hobbyer. Under delaktighet finns bedömning av konsekvenserna för barn och barnbudgetering samt barnens och ungdomarnas rätt att bli hörd. När de läses parallellt verkar barnstrategin grunda sig på både bakgrundsmaterialet i ”Barnets tid” arbetet och slutsatserna från FN:s kommitté för barnets rättigheter.

Pandemin utgjorde en utmaning inte bara för den parlamentariska gruppens arbete utan också för det övriga barnstrategiarbetet. Barnens, ungdomarnas och intressentgruppernas deltagande i gemensamma verkstäder, evenemang, forum och publiceringstillfällen försvårades och man strävade efter att arrangera deltagandet med virtuella redskap såsom enkäter, streamade evenemang och distansmöten. Exempelvis med den virtuella enkät som genomfördes inom ramen för barnstrategin nådde man trots problemen 1 344 barn och 1 593 vuxna. Förutom en arbetsgrupp som utvecklade barnbudgeteringen tillsattes också en särskild coronaarbetsgrupp med koppling till strategin. Arbetsgruppen fick i uppdrag att kartlägga och stärka barnets rättigheter och familjernas välmående i eftervården av coronaepidemin.^{16 17} Samtidigt publicerade strategiarbetet separata utredningar som behandlade den rättsliga grunden för strategin¹⁸, barnets deltagande och delaktighet både på det allmänna planet¹⁹ och inom ramen för beredningen av barnstrategin²⁰, hörande av barn i

16 Statsrådet, 2021a

17 Statsrådet, 2020

18 Iivonen & Pollari, 2020

19 Stenvall, 2020a

20 Stenvall, 2020b; Stenvall, 2021

lagberedningen²¹ och bedömning av påverkan på barn i lagberedningen²². Under strategiarbetet satsades det alltså mycket på publikationer som i bästa fall producerar långsiktiga data som stöd för arbetet med barnrätten.

I arbetet med den nationella barnstrategin strävade man efter att undvika olika slags utlöpare och ytterst hårt hålla sig till den rättsliga grundstrukturen. På det här sättet undvek man att strategin blev politiskt färgad, vilket kunde ha hindrat den från att bli klar under det parlamentariska arbetet där olika parter kan ha extremt avvikande åsikter. Det valda tillvägagångssättet visade sig på det sättet vara fungerande att den nationella barnstrategin godkändes i februari 2021. Ödesfrågan för den nationella barnstrategin är dock hur den kommer att lyckas med en av sina huvuduppgifter det vill säga påverkan på branschvisa, nationella och kommunala strategier och budgeter. Risken finns att ett strategiarbete som framskrider med publikationer och digitala verktyg stannar fjärran från det praktiska arbetet och beslutsfattandet som sker i kommunerna och barnens vardag. Styrkan i den nationella barnstrategin har varit den rikliga mängden publikationer, men det har samtidigt utgjort en utmaning för strategiarbetet. När man anlitar de bästa sakkunniga inom ett ämnesområde som skribenter är texterna teoretiskt sett högklassiga, men de är samtidigt svåra att greppa. För att förankra texterna i barnens, ungdomarnas och barnfamiljernas vardag krävs det genomförande av strategin och en bedömning av de första stegen mot detta görs i följande kapitel.

Genomförande av den nationella barnstrategin och strategins framtid

Den nationella barnstrategins framtid beror på hur genomförandet av den, det vill säga ombildning av de strategiska riktlinjerna till konkret barnpolitik, kommer att lyckas. Planen för genomförandet av den nationella barnstrategin under Sanna Marins regeringsperiod²³ publicerades i oktober 2021, det vill säga efter halva regeringsperioden. I planen för genomförandet beaktades cirka 120 åtgärder och projekt som antingen redan inletts eller där beredning pågår, som i viss mån motsvarade de i barnstrategin uppställda målsättningarna. De här projekten presenterades i en bilaga till planen för genomförandet och de innehöll projekt från samtliga förvaltningsområden från främjande av cyklande och gång till socialskyddsreformen. I planen för genomförandet korstabellerades åtgärderna och projekten noggrant med åtgärderna i barnstrategin. Granskningen lyfter fram hur man inom flera sektorer främjar politiker som direkt eller indirekt påverkar barnen, men där effekterna förblir okända utan en separat utvärdering.

För främjande av den nationella barnstrategin anvisades 30 åtgärder som var inriktade på utveckling av redan existerande strukturer och befästande av god praxis, kartläggning av nya möjligheter och modellering av dessa. Projekten är avsedda som samarbete mellan olika ämbetsverk, organisationer,

21 Stenvall et al., 2021

22 Iivonen & Pollari, 2021

23 Statsrådet, 2021b

kommuner och forskningsanstalter och vid genomförandet av dem bör man sörja för barnens och ungdomarnas delaktighet, jämlikhet och att de grundar sig på forskningsdata. Flera projekt utreder frågor där det finns brister i informationen. Som exempel på detta kan nämnas barnofferforskningen samt utredningarna kring illabehandling av barn i vård utom hemmet och kring hur samernas och romernas rättigheter förverkligas. Inom ramen för vissa projekt producerar man guider och planer för lösning av identifierade fenomen. För exempelvis barnen upprättas en handbok för barnskyddet, en gemensam modell upprättas för givande av diagnosbesked och en egen webbplats skapas för arbete för förhindrande av mobbning, sexuella trakasserier, våld, hatpropaganda och diskriminering.

En del av de finansierade åtgärderna är sådana för vilka man länge har försökt hitta en aktör, finansiering eller permanent struktur. Det är positivt att de här projekten förverkligas. Genomförandet av den nationella barnstrategin ger dock endast en tillfällig lättnad i situationen eftersom projekten ska vara klara före slutet av 2022 eller senast i slutet av regeringsperioden, det vill säga april 2023. Osäkerheten inom barnpolitiken och varierande praxis fortsätter alltså. När barnpolitiken och praxis är oförutsebara strålar detta oundvikligen ut i barnens och ungdomarnas vardag. Risker är samtidigt att det faktum att åtgärdsplanen är oberäknelig upprätthåller den splittring skulle förhindras genom att barnstrategin skapades. Omfattningen på projekten är så varierande att det inte helt och hållet är känt hur länge de tar att genomföra och de har alltså ännu inte inletts. Det är alltså omöjligt att göra en bedömning av hur åtgärdsplanen lyckas i sina målsättningar.

Den mest kritiska frågan är hur den nationella barnstrategins arbete fortsätter under de kommande regeringsperioderna. Den sista åtgärden, det vill säga åtgärd 30, planen för genomförande av den nationella barnstrategin är grundande av en nationell barnstrategienhet, som stöder kontinuiteten i strategin och långsiktigheten. Under tecknad försökte vid skrivandet av berättelsen till riksdagen få klarhet i var i statsförvaltningen den struktur som främjar verkställandet av barnstrategin skulle placeras. Inget svar kunde fås på den här frågan utan strukturen är fortfarande öppen. Barnombudsmannen anser det vara nödvändigt att enheten i stället för att grundas under något specifikt ministerium bör placeras i en struktur som samordnar samtliga förvaltningsområden såsom exempelvis på statsrådets kansli. Om enheten ligger under ett ministerium finns risken att den reduceras till en struktur, som FN:s kommitté för barnets rättigheter anmärkte på för Finlands del för tio år sedan. Kommittén konstaterade då uttryckligen att ett enskilt ministerium inte kan trygga ett övergripande och översektoriellt förverkligande av barnets rättigheter. När man sörjer för en långsiktig barnpolitik är en stark struktur viktig eftersom en svag struktur hindrar kontinuiteten i politiska åtgärder som överskrider regeringsperioderna. En stark struktur kunde sörja för att målsättningarna i den nationella barnstrategin beaktas redan när regeringsprogrammet upprättas.

Som sammandrag av arbetet med den nationella barnstrategin 2018–2021 bör man konstatera att arbetet trots motgångarna har varit högklassigt och lyckat. Arbetet under alla regeringsperioder har haft sina styrkor och svagheter av vilka en del har berott på externa omständigheter. Regeringar som avgått, omorganiseringar och covid-19-pandemin har varit händelser som ingen hade kunnat förutse och som oundvikligen har påverkat främjandet av regeringsprogrammen. Brådskan

och olika politiska åsikter har varit förutsebara bakgrundsfaktorer. De omständigheter av typ avsaknaden av strukturer och oförutsägbarheten i de politiska synsätten som man kan påverka bör därför skakas av arbetet med den nationella barnstrategin. Målet bör vara främjande av en hållbar och långsiktig barnpolitik grundad på de mänskliga rättigheterna. Ur "Barnets tid" arbetet är de skäl att bevara tvärvetenskapligheten, dynamiken och glädjen av att få göra något tillsammans och öppenheten – ur den nationella barnstrategins parlamentariska arbete för sin del de med pietet utförda programanalyserna och de omsorgsfullt utföra teoretiska bakgrundsutredningarna. Om man i fortsättningen kan kombinera och bevara de bästa sidorna ur dessa för genomförandet av den nationella barnstrategin kritiska bakgrundsarbetena kan den finländska barn-, ungdoms- och barnfamiljpolitiken få en klarare roll än förr som förverkligare av barnets rättigheter.

Slutligen är det skäl att konstatera att barnens liv inte blir bättre med de strategiska metoderna om strategierna inte ombildas till aktivitet. Barnens ställning, välmående och rättigheter har under de senaste fyra åren stött på ett problem som inte bara hela världen utan också det finländska välfärdssamhället var dåligt förberett på. Covid-19-pandemin har åskådliggjort på hur stabila grundpelare dagens finländska familj har bildats och den ojämlika situation som barnen befinner sig i inom strukturen. Till och med ett tillfälligt skörare nätverk med tjänster och institutioner som stöder barn, ungdomar och barnfamiljer orsakade omedelbar nöd för de barn vars familj inte klarar sig utan stöd. En del barn lyckades däremot med familjens stöd fortsätta sitt liv mer eller mindre utan störningar, vissa var till och med nöjdare än tidigare. Om det inte går att lappa ihop nätverket finns det en verklig risk för att den finländska barndomen är på väg mot det scenario som i "Barnets tid" visionen kallades för kris. Med en gemensam strategi som bygger på barnets rättigheter kan man påverka att den finländska barndomen oberoende av utmaningarna i dagsläget går mot barnets tid.

Källor

CRC/C/FIN/CO/4. (2011). Kommittén för barnets rättigheter, session 57: Behandling av rapporter lämnade av konventionsstaterna i enlighet med artikel 44 i konventionen. Slutsatser: Finland: <https://um.fi/documents/35732/48132/suomeksi/>

Heinonen, O.-P., Ikonen, A.-K., Kaivosoja, M. & Reina, T. (2018). Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi – Selvitys lapsi- ja nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnosta muuttuvassa toimintaympäristössä. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 8/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3904-2>

Iivonen, E. & Pollari, K. (2017). Ställningstagande: Lapsistrategia ohjaamaan lapsipolitiikkaa. <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-paiva-ja-viikko/2017-yhdenvertaisuus/kannanotto-lapsistrategia-ohjaamaan-lapsipolitiikkaa/>

Iivonen, E. & Pollari, K. (2020). Den rättsliga grunden i den nationella barnstrategin. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5417-5>

Iivonen, E. & Pollari, K. (2021). Handbok om bedömning av konsekvenserna för barn för lagberedare. Statsrådets kanslis publikationer 2021:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>

Kurttila, T. (2018). Förod – för reform av barnpolitiken. I publikationen Barnombudsmannens berättelse rill riksdagen 2018, s. 3–4. Barnombudsmannens byrås publikationer 2018:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-678-9>

Regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019: Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle. (2019). Statsrådets publikationer 2019:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-756-7>

Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 22.6.2011. (2011). Regeringens publikationsserie 1/2011. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201704256255>

Lösningarnas Finland. Statsminister Juha Sipiläs regerings strategiska program 29.5.2015. (2015). Regeringens publikationsserie 10/2015. https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf

Rimpelä, M. (2018). Staten som stöd för barns utveckling: från differentiering till en nationell barnfamiljsstrategi I publikationen Barnombudsmannens berättelse rill riksdagen 2018, s. 57–127. Barnombudsmannens byrås publikationer 2018:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-678-9>

RSk 34/2018 rd. Riksdagens skrivelse RSk 34/2018 rd – B 5/2018 rd. https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/EduskunnanVastaus/Sidor/RSk_34+2018.aspx

Stenvall, E. (2020a). Deltagande och delaktighet : Del 1: Utgångspunkterna för delaktighet i den nationella barnstrategin. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7160-8>

Stenvall, E. (2020b). Barns och ungas delaktighet i den nationella barnstrategin – Del 2: Uppnåendet av delaktighet i barnstrategin. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:39. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8435-6>

Stenvall, E. (2021). Barns och ungas delaktighet i den nationella barnstrategin – Del 3: Barns och ungas perspektiv på delaktighet. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5438-0>

SHM: (2016). Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma: Projektplan. https://stm.fi/documents/1271139/1953486/Hankesuunnitelma_Lapsi-ja+perhepalveluiden+muutosohjelma.pdf

Stenvall, E., Tiitinen, L., Saarinen, L., Pollari, P. & Sirtamo, J. (2021). Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille. Statsrådets kanslis publikationer 2021:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-405-7>

Statsrådet. (2019). Barnets tid: Arbetet för en nationell barnstrategi 2040 Statsrådets publikationer 2019:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-698-0>

Statsrådet. (2020). Barns och ungas välfärd i eftervården av coronakrisen: IRapport från coronaarbetsgruppen inom barnstrategiarbetet om tillgodoseende av barnets rättigheter. Statsrådets publikationer 2020:21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-883-0>

Statsrådet. (2021a). Barn, unga och coronakrisen: Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi (Bedömning av coronaarbetsgruppen inom barnstrategiarbetet och förslag till tillgodoseendet av barnets rättigheter, på finska). Statsrådets publikationer 2021:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-674-7>

Statsrådet. (2021b). Plan för genomförande av den nationella barnstrategin Statsrådets principbeslut. Statsrådets publikationer 2021:81. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-868-0>

Särkelä, R., Heinonen, H., Kalliomaa, M., Markkula-Kivisilta, H., Siimes, U. & Koivuranta, E. (2018, 13 februari). Det behövs en nationell barnstrategi i Finland. <https://www.lskl.fi/lausunnot/suomeen-tarvitaan-kansallinen-lapsistrategia/>

Väljärvi, J. (red.). (2019). Förutsättningar för uppväxt, lärande och delaktighet för alla: Forskarnas observationer och rekommendationer för främjande av barns och ungdomars mångsidiga utveckling, hälsa och påverkansmöjligheter. Statsrådets publikationer 2019:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-701-7>



LAPSIASIAVALTUUTETTU
BARNOMBUDSMANNEN