

Social- och hälsovårdsutskottet

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

INLEDNING

Remiss

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022 (B 3/2022 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande och till lagutskottet och kulturutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- kulturutskottet KuUU 8/2022 rd
- lagutskottet LaUU 10/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)

- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- konsultativ tjänsteman Susanna Hoikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Muinonen, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande expert Päivi Lindberg, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- verksamhetsledare Pia Sundell, Barnavårdsföreningen i Finland rf
- ordförande Elina Stenvall, Finländska sällskapet för barndomsforskning rf
- direktör Miia Pitkänen, Centralförbundet för Barnskydd rf
- ledande expert Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund rf
- professor Heikki Hiilamo.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Barnombudsmannen har till uppgift att bedöma och främja tillgodoseendet av barnets rättigheter. Grunden för arbetet är FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991). Enligt 3 § i lagen om barnombudsmannen (1221/2004) ska barnombudsmannen lämna en berättelse om sitt verksamhetsområde till riksdagen vart fjärde år.

Betänkande ShUB 8/2022 rd

Den nu aktuella berättelsen från barnombudsmannen behandlar på ett heltäckande och grundligt sätt barnens ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter i Finland 2018—2021. Berättelsen innehåller sex kapitel, som behandlar det finska samhällets utveckling och dess barnpolitik, utbildningsreformerna och utbildningspolitiken på 2010-talet, särskilda frågor kring barn som lyfts fram under granskningsperioden, lagstiftningens utveckling, information som samlats in av barn och unga samt den nationella barnstrategin. Utskottet anser att det är mycket viktigt att berättelsen också tar hänsyn till barnens egna erfarenheter. Den information som produceras vid Unga rådgivare-träffarna kan utnyttjas för vetenskaplig forskning och för statsförvaltningens behov samt som beslutsunderlag.

Enligt berättelsen har utvecklingen av den nationella lagstiftningen i huvudsak varit positiv under granskningsperioden. Det har gjorts framsteg när det gäller att beakta barnets bästa och barnets rättigheter. Enligt berättelsen måste man dock fästa allt större vikt vid att sörja för att barnets rättigheter tillgodoses också i fråga om sådan lagstiftning som inte direkt berör barn, men som har indirekta konsekvenser för barnens vardag och välbefinnande och för möjligheterna att tillgodose deras rättigheter och rättssäkerhet. Detta förutsätter att lagberedningen blir bättre på att bedöma konsekvenserna för barn.

Barnombudsmannen lägger i sin berättelse fram tre förslag. Första förslaget handlar om att ta in principen om att barnets bästa ska ges företräde i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen (731/1999). I andra förslaget föreslås det att en totalreform av barnskyddslagen (417/2017) ska inledas. Tredje förslaget gäller tryggnad av resurserna för Finlands utbildningspolitik över regeringsperioderna genom att man förbinder sig till en klart definierad finansiering som ligger på samma nivå som i de andra nordiska länderna.

Social- och hälsovårdsutskottet granskar berättelsen särskilt med avseende på sitt ansvarsområde och med fokus på förslagen i berättelsen. Kulturutskottet (KuUU 8/2022 rd) och lagutskottet (LaUU 10/2022 rd) har granskat berättelsens innehåll och förslag utifrån sina respektive ansvarsområden. I likhet med kulturutskottet använder social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande ordet barn också för unga under 18 år, i enlighet med definitionen av begreppet barn i konventionen om barnets rättigheter.

Förslag om att ta in principen om att barnets bästa ska komma i främsta rummet i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen

I berättelsen föreslås det att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen kompletteras med en bestämmelse om att barnets bästa ska komma i främsta rummet i alla beslut som rör barn, så att barnets bästa bättre än tidigare beaktas i lagstiftningen och i all annan verksamhet som gäller barn, såsom det förutsätts i artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter.

Att barnets bästa ska beaktas i första hand är en av de allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter. Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter ska konventionsstaterna säkerställa att barnets bästa kommer i första hand vid alla åtgärder som rör barn. Konventionsstaterna ska se över sin nationella lagstiftning för att fullgöra denna skyldighet (FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmän kommentar nr 14 om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, punkt 15). Kommittén påpekar att barnets rätt att få sitt bästa bedömt och beaktat i första hand bör

Betänkande ShUB 8/2022 rd

finnas med i all relevant lagstiftning (allmän kommentar nr 14, punkt 31). Principen om att barnets bästa ska komma i främsta rummet ingår också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 24.2).

Utskottet konstaterar att det är en central princip i barnrätten att barnets bästa ska komma i främsta rummet. Principen har också skrivits in i flera nationella lagar, såsom socialvårdslagen (1301/2014), barnskyddslagen och lagen om småbarnspedagogik (540/2018). Principen har dock inte inkluderats på ett heltäckande sätt i all den lagstiftning som gäller barn och som påverkar dem.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har beklagat att det i den finska lagstiftningen inte hänvisas till barnets bästa på ett heltäckande sätt och att principen inte i tillräcklig utsträckning förstås eller beaktas i beslutsfattandet om barn (FN:s kommitté för barnets rättigheter, slutsatser om Finland 2011, punkt 26). Kommittén uppmanar konventionsstaten att intensifiera sina ansträngningar för att se till att principen om barnets bästa beaktas och tillämpas konsekvent i alla lagstiftnings-, förvaltnings- och domstolsförfaranden samt i all politik, alla program och alla projekt som rör barn och som påverkar barn. Även samtliga domstolar och förvaltningsmyndigheter bör grunda sin rättsliga motivering av domar och beslut på denna princip (punkt 27).

Både barnombudsmannen och utfrågade sakkunniga har fört fram att en bestämmelse i grundlagen om att barnets bästa ska sättas i främsta rummet skulle stärka möjligheterna att beakta barnets särskilda ställning och rättigheter i myndigheternas verksamhet och i hela samhället i stort. En bestämmelse på grundlagsnivå skulle säkerställa att barnets bästa beaktas i verkställigheten av all lagstiftning som direkt eller indirekt berör barn, dvs. också när det i lagstiftningen inte särskilt nämns att barnets bästa ska beaktas. Dessutom skulle en bestämmelse i grundlagen på ett mer förpliktande sätt än tidigare styra både lagberedarna och andra som fattar beslut som gäller barn att sörja för att det görs konsekvensbedömningar i fråga om barn.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att dess ansvarsområde inte innefattar bedömning av ändringar i grundlagen. Utskottet anser dock att det är motiverat att utreda om principen om beaktande av barnets bästa bör tas in i grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och om ändringen skulle främja beaktandet av barnets bästa vid verkställigheten av den lagstiftning som gäller barn.

Totalreform av barnskyddslagen

I berättelsen föreslås en totalreform av barnskyddslagen. Den gällande barnskyddslagen har ändrats nästan 30 gånger och är så splittrad och svårtolkad att det försvårar verkställigheten. Enligt berättelsen kunde man i samband med en totalreform noggrant bedöma ändringsbehoven och stärka den svaga informations- och forskningsgrunden inom barnskyddet, förtydliga barnskyddets förhållande till andra barn- och familjetjänster och stärka tillsynen över barnskyddet samt stödja kompetensen hos de anställda inom barnskyddet. Målet är i första hand att skapa ett sådant servicesystem inom barnskyddet som främjar barnets rättigheter, ställning och intressen.

Utskottet håller med barnombudsmannen om att det behövs en totalreform av barnskyddslagen. Också de sakkunniga ansåg en totalreform vara motiverad. Social- och hälsovårdsministeriet meddelade den 18 maj 2022 att ministeriet inleder en totalreform av lagstiftningen om barn-

Betänkande ShUB 8/2022 rd

skydd. Syftet med reformen är att trygga barnens rätt till en balanserad utveckling och till särskilt skydd samt att skapa ett tydligare och effektivare servicesystem än för närvarande.

Utskottet betonar att ett omsorgsfullt genomförande av totalreformen kräver tillräckliga resurser och en omfattande förstudie samt konsekvensbedömningar av den gällande lagstiftningen och den lagstiftning som är under beredning. I arbetet med reformen ska man också beakta de uttalanden som riksdagen godkänt vid behandlingen av ändringar i barnskyddslagen. Uttalandena gällde bedömning av behovet att reformera systemet för beslutsfattande och ändringssökande i barnskyddslagen (RSv 80/2019 rd, ShUB 18/2019 rd) samt en balanserad utveckling och välfärd i fråga om barn som är placerade i vård utom hemmet och om utvärdering och förtydligande av användningen av begränsningarna enligt barnskyddslagen (RSv 317/2018 rd, ShUB 42/2018 rd). Dessutom betonar utskottet att man vid totalreformen bör fästa särskild uppmärksamhet vid kontaktytorna mellan socialvårdslagen och barnskyddslagen samt vid det korrigerande arbetet inom barnskyddets öppenvård.

Barnombudsmannen betonade under utfrågningen i utskottet att förslaget till totalreform inte är ett alternativ till eller jämförbart med den delreform av barnskyddslagen som baserar sig på förslagen från arbetsgruppen för en reform av den krävande vården utom hemmet. Den reformen är redan under beredning. Också enligt andra sakkunniga som utskottet hört bör de pågående lagstiftningsändringarna genomföras före totalreformen. Utskottet konstaterar att det vid behandlingen av propositionen om personaldimensionering inom barnskyddet (RP 170/2021 rd) har ansett det vara viktigt att den proposition med ett flertal förslag till förbättringar i barnskyddslagen som är under beredning föreläggs riksdagen så snart som möjligt (ShUB 34/2021 rd). Också grundlagsutskottet beklagade i sitt utlåtande (GrUU 45/2021 rd, stycke 4) att propositionen om personaldimensionering bara avser att genomföra en punktinsats och inte till exempel övriga författningsändringar som beretts tillsammans med den aktuella ändringen. Utskottet anser det vara viktigt att totalreformen inte fördröjer sådana lagändringar som är nödvändiga för att trygga barnets bästa.

Utskottet betonar att reformen av lagstiftningen inte i sig löser problemen i fråga om det samlade servicesystemet eller verkställigheten av lagstiftningen. Utskottet ser allvarligt på att enligt berättelsen hade nästan sex procent av de barn som är födda 1997 någon gång under sin barndom varit placerade utanför hemmet (s. 22). Dessutom erfar utskottet att kostnaderna för barnskyddets öppenvård och vård utom hemmet, 1,2 miljarder euro, är dubbelt så stora som kostnaderna inom det riksomfattande räddningsväsendet, 1,5 gånger så stora som kostnaderna för gymnasieutbildningen och lika stora som kostnaderna för cancervården. Både i barnombudsmannens berättelse och i sakkunnigytrandena sägs det att barnen och familjerna inte får tillräckligt med stöd och hjälp i servicesystemet. Det leder till att problemen förvärras och hopar sig. Till följd av detta blir man tvungen att ty sig till klientrelationer inom barnskyddet och placeringar utanför hemmet, trots att problemen kunde ha avhjälpats på ett mer verkningsfullt sätt i ett tidigare skede.

Servicestrukturerna för barn och familjer kommer att förändras i och med social- och hälsovårdsreformen när tjänsterna inom social- och hälsovården koncentreras till välfärdsområdet medan de övriga tjänsterna för barn och familjer kvarstår hos kommunerna. Vid behandlingen av propositionen om social- och hälsovårdsreformen (RP 241/2020 rd, ShUB 16/2021 rd) betonade utskottet behovet av ett smidigt samarbete mellan kommunerna och välfärdsområdet i synnerhet när det

Betänkande ShUB 8/2022 rd

gäller att samordna tjänsterna för barn och familjer. För barnen och familjerna är det väsentligt att tjänsterna bildar en fungerande helhet. Dessutom betonar utskottet att barnen och familjerna bör få behövliga, tillräckliga och högklassiga tjänster i rätt tid för att man ska kunna förebygga behovet av dyrare korrigerande tjänster. Utskottet betonar särskilt behovet av att stärka stödet för barnens och familjernas psykiska hälsa och mentalvårdstjänsterna för dem samt att stärka stödet för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och deras familjer.

Bedömning av barnkonsekvenserna

Utskottet betonar att den bedömning av barnkonsekvenserna som barnombudsmannen lyfter fram i sin berättelse är av betydelse i samtliga de besluts- och förändringsprocesser som gäller barn och unga. Utskottet håller med det som sägs i berättelsen om att man i lagberedningen särskilt bör satsa på att bedöma barnkonsekvenserna utifrån evidensbaserad kunskap. Resultaten av bedömningen bör beaktas så att lagstiftningen på bästa möjliga sätt stöder tillgodoseendet av barnets bästa, alltså barnens rättigheter. Lagstiftningsläget och genomförandet av lagstiftningen bör bedömas systematiskt också efter det att lagändringarna trätt i kraft. Vidare lyfter berättelsen fram behovet av att öka barnens och ungdomarnas deltagande i konsekvensbedömningen vid beredningen av lagstiftningen.

För att barnkonsekvensbedömningarna ska kunna utvecklas krävs det enligt utskottet att kompetensen inom området tryggas och att det skapas rutiner vid ministerierna. Lagberedningen bör ske i nära samarbete med sektorsforskningsinstitutet, och det bör finnas tillräcklig tillgång till samlad information om barn, unga och barnfamiljer. Utskottet välkomnar att man inom ramen för den nationella barnstrategin redan har tagit fram en handbok om bedömning av barnkonsekvenserna för lagberedarna samt anvisningar för beslutsfattarna i välfärdsområdena, ungdomsfullmäktige och tjänsteinnehavare. Justitieministeriet bereder dessutom just nu en revidering av anvisningarna om konsekvensbedömningar vid lagberedningen.

Coronaepidemin och barnets rättigheter

Barnombudsmannen lyfter i sin berättelse fram coronaepidemins konsekvenser för tillgodoseendet av barnets rättigheter. I berättelsen granskas epidemin och restriktionerna utifrån de allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter, dvs. icke-diskriminering, barnets bästa, överlevnad och utveckling samt barnets rätt att höras och att få sina synpunkter beaktade.

Enligt berättelsen har det största konkreta problemet under coronatiden varit det bristfälliga genomförandet av principen om att barnets bästa ska komma i första hand. Barnets särskilda ställning och rättigheter har inte fått den uppmärksamhet som konventionen om barnets rättigheter och principen om att barnets bästa ska komma i första hand förutsätter.

Utskottet instämmer i berättelsens iakttagelser om bristerna i bedömningen av barnkonsekvenserna och om att barns och ungas åsikter inte har hörts. Vid behandlingen av lagstiftningsändringar i anslutning till coronaepidemin har utskottet upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid brister i barnkonsekvensbedömningarna (bl.a. ShUB 36/2021 rd, ShUB 1/2021 rd och ShUU 4/2021 rd). Utskottet betonar att man också under undantagsförhållanden måste sörja för barnkonsekvensbe-

Betänkande ShUB 8/2022 rd

dömningen och se till att barn och unga hörs. Man bör då även se till att det finns kommunikationsmetoder som stöder och ersätter talet för de barn som behöver det.

Utskottet betonar också att coronaepidemin med dess restriktioner har ökat behovet av stöd och tjänster och lett till ett stort serviceunderskott och en betydande serviceskuld, som det är särskilt viktigt att åtgärda. För att vi ska klara av coronakrisen måste samarbetet och multiprofessionaliteten inom hela servicesystemet stärkas, eftersom avsaknaden av tillräckligt stöd hotar att försvaga barns och ungas välfärd och öka ojämlikheten. Utskottet betonar också att Rysslands attack mot Ukraina har ökat känslan av osäkerhet, och det är därför allt viktigare att stödja barnens psykiska hälsa och övriga välbefinnande under de närmaste åren.

Våld mot och vanvård av barn

Våld mot och vanvård av barn som fenomen behandlas på ett heltäckande sätt i barnombudsmannens berättelse. Man identifierar centrala utvecklingsområden både när det gäller lagstiftningen om våld (t.ex. att påverka dröjsmål vid utredningar och rättsprocesser) och när det gäller utvecklandet av tjänsterna (t.ex. att stärka mentalvårdstjänsterna på basnivå för barn och unga).

Lagutskottet lyfter i sitt utlåtande särskilt fram de brister som finns i förundersökningslagen (805/2011) när det gäller utredning av brott mot barn och beaktande av barnets bästa samt de långa behandlingstiderna för brott som begås mot barn. Lagutskottet anser utifrån sitt ansvarsområde att det är mycket nyttigt och viktigt att barnombudsmannen i berättelsen tar upp problempunkter och förbättringsförslag.

Utbildningspolitiken

Kulturutskottet gör i sitt utlåtande en bred analys av andra delen av berättelsen. I den delen går man igenom de reformer inom småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet som genomförts under de senaste åren samt kunskapsunderlaget bakom reformerna. Kulturutskottet anser att berättelsens lägesbild av effekterna av de senaste utbildningsreformerna och kunskapsunderlaget pekar i rätt riktning och är motiverad. Social- och hälsovårdsutskottet instämmer i kulturutskottets åsikt att tjänster med låg tröskel och högklassig småbarnspedagogik, undervisning och utbildning samt hobbymöjligheter spelar en stor roll för att främja barnens välfärd.

Det föreslås i berättelsen att kunskapsbasen och resurserna för Finlands utbildningspolitik i framtiden tryggas över regeringsperioderna genom att man förbinder sig till en klart definierad finansiering som ligger på nivå med övriga nordiska länder. Kulturutskottet anser i sitt utlåtande att förslaget är motiverat och att en förutsägbar finansieringsnivå sannolikt minskar riskerna för att det till följd av förändringar i finansieringsbasen görs reformer som kan leda till svårigheter, särskilt för utsatta barn. Utbildningen har långtgående konsekvenser för barnens liv, och utan förutsebara och tillräckliga satsningar på utbildningen kommer man inte att kunna dra nytta av den fullt ut. Social- och hälsovårdsutskottet instämmer i kulturutskottet ståndpunkt.

Betänkande ShUB 8/2022 rd

Nationellt genomförande av barnstrategin

Barnombudsmannen granskar i sin berättelse Finlands första nationella barnstrategi. Strategin har beretts i en parlamentarisk kommitté. Med anledning av barnombudsmannens föregående berättelse (B 5/2018 rd) godkände riksdagen utifrån social- och hälsovårdsutskottets betänkande (ShUB 28/2018 rd) ett ställningstagande där riksdagen förutsatte att statsrådet utarbetar en nationell barnstrategi (RSk 34/2018 rd).

Utskottet instämmer i det som barnombudsmannen säger i berättelsen om att den nationella barnstrategins framtid beror på hur genomförandet av den, dvs. ombildningen av de strategiska riktlinjerna till en konkret barnpolitik, lyckas. Den första genomförandeplanen för strategin godkändes i statsrådet i oktober 2021. Genomförandeplanen innehåller 30 åtgärder.

Social- och hälsovårdsutskottet anser det vara nödvändigt att de kommande regeringarna förbinder sig att fortsätta att genomföra barnstrategin. Det förutsätter att även de kommande regeringarna utarbetar en genomförandeplan och beviljar finansiering för den. Utskottet anser att det för att barnstrategin ska kunna genomföras effektivt är motiverat att man i berättelsen föreslår att barnstrategienheten placeras i en struktur som samordnar samtliga förvaltningsområden, till exempel vid statsrådets kansli.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 3/2022 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Betänkande ShUB 8/2022 rd

Helsingfors 19.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Arja Juvonen saf
medlem Pia Kauma saml
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Noora Koponen gröna
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Sofia Virta gröna
ersättare Jari Koskela saf.

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.