

Social- och hälsovårdsutskottet

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018

INLEDNING

Remiss

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 (B 5/2018 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande och till kulturutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 3/2018 rd
- kulturutskottet KuUU 3/2018 rd
- finansutskottet FiUU 6/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- barnombudsman Tuomas Kurttila, Barnombudsmannens byrå
- jurist Merike Helander, Barnombudsmannens byrå
- docent, universitetslektor Irmeli Järventie, Tammerfors universitet
- docent, forskningsprofessor emerita Marjatta Bardy
- professor emeritus Matti Rimpelä
- specialforskare (pensionerad), PK Hannele Sauli.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Enligt 3 § i lagen om barnombudsmannen (1221/2004) ska barnombudsmannen lämna riksdagen en berättelse om sitt verksamhetsområde vart fjärde år. Den aktuella berättelsen behandlar situationen för barnets rättigheter och välbefinnande i Finland och är den första i sitt slag och den består av tre delar. Den första delen går under rubriken ”Barn i samhället och samhället i barndomen – från igår till övermorgon” och innehåller en mycket omfattande och ingående rapport om barnens situation i vår historia och fram till i dag. Den andra delen ”Staten som stöd för barns utveckling: från differentiering till en nationell barnfamiljsstrategi” innehåller en samlande be-

Betänkande ShUB 28/2018 rd

skrivning av politikåtgärder som vidtagits för barn, unga och barnfamiljer. I den tredje delen, ”FN:s konvention om barnets rättigheter i den nationella lagstiftningen”, ingår för första gången en systematisk genomgång av vår lagstiftning i förhållande till FN:s konvention om barnets rättigheter.

Barnombudsmannens mål med berättelsen är att skapa förutsättningar för att bygga en nationell finländsk barnpolitik. Ombudsmannen hoppas på att av riksdagen få riktlinjer för en nationell strategi för barnpolitik och en målformulering för barnpolitiken.

Ojämlikhet och servicesystemet

Enligt berättelsen finns det vad gäller barns, ungas och barnfamiljers välbefinnande två motsatta riktningar. Den stora majoriteten fortsätter att må bättre eller må åtminstone lika bra som tidigare, men för en minoritet är prognosen för illabefinnande sämre än tidigare. På många ställen nämner barnombudsmannen att inkomstskillnaderna och ojämlikheten har ökat. Enligt berättelsen har barnfamiljerna med små inkomster blivit fler de två senaste decennierna, och ungefär tio procent av barnen under arton år lever under fattigdomsgränsen. Vidare lyfter barnombudsmannen fram de socioekonomiska skillnaderna i hälsa som kommer fram redan i tidig barndom och pekar på sambanden mellan socioekonomisk ställning och psykisk ohälsa. Extra oroväckande är det att social utsatthet allt mer förefaller att drabba samma personer och flera generationer.

Universella tjänster i välfärdsstaten, som småbarnspedagogisk verksamhet och skola, familjeledighet och familjepolitiska förmåner, högkvalitativ vård, ger barn jämlika möjligheter att få en trygg vardag oberoende av de socioekonomiska premisser. Enligt barnombudsmannen förefaller det dock vara så att samhällets tjänster och förmåner inte räcker till för att utsatta barn ska må bättre. Bidrag och tjänster tillgodoser nämligen inte alltid barns, ungas och familjers behov. Mest utsatta är barn och unga som är klienter inom barnskyddet och barn med invandrar- eller flyktingbakgrund.

Social- och hälsovårdsutskottet understryker att tjänster och förmåner för alla på lika villkor spelar en framträdande roll för att problem ska uppdagas och behovet av korrigerande åtgärder undvikas. För att minska ojämlikheten behöver vi också riktade tjänster och stödåtgärder som komplement till universella tjänster.

Enligt barnombudsmannen är samhället medvetet om att problemen anhopas, men utvecklingsåtgärderna är splittrade och kortsiktiga och mer djupgående samhällspolitiska slutsatser lyser med sin frånvaro. Det har legat på enskilda förvaltningsområden och yrkesgrupper att utveckla barnpolitiken, och det har därför varit svårt att generera en samlad bild av läget.

Redan nu har det gjorts mycket för att förbättra tjänsterna för barn, unga och familjer, framhåller social- och hälsovårdsutskottet. En stor del av utvecklingsarbetet är för närvarande förlagt till programmet för utveckling av barn- och familjetjänster (LAPE). Programmet lägger upp en modell för kommande service och stöd till barn, unga och familjer i det nya läget när landskapen inleder sin verksamhet 2021. I och med landskaps- och vårdreformen ändras den organisatoriska strukturen för servicen till barn, unga och familjer, när småbarnspedagogisk verksamhet, grundläggande utbildning och kultur- och ungdomsservice blir kvar på kommunernas ansvar och an-

Betänkande ShUB 28/2018 rd

svaret för att organisera social- och hälsovården tas över av landskapen. LAPE arbetar med att flytta fokus till förebyggande insatser och tidigt stöd och tidig vård. En annan utvecklingsåtgärd är att sammanföra resurserna inom bildningssektorn och social- och hälsovården för att stärka barns och ungas välfärd och stoppa ojämlikhetsspiralen.

Social- och hälsovårdsutskottet ser det som angeläget att programmet har som mål att stärka välfärden för barn, unga och familjer och att åtgärda ojämlikheten. Programmet ska också inom beslutsprocesserna och tjänsterna stärka en verksamhetskultur som grundar sig på barnens rättigheter och på kunskap. Utskottet välkomnar att programmet skiftar fokus till tjänster som är gemensamma för flera förvaltningsområden samt till tidigt stöd och tidig vård. Varje barn och barnfamilj får då det stöd och den hjälp de behöver i tid. Det är viktigt att resultaten från programmet analyseras och omsätts i praktiken.

Vidare understryker utskottet att sociala kontakter och social delaktighet spelar en stor roll för att barn och unga ska må bra. I sitt utlåtande framhåller kulturutskottet att exempelvis fritidsaktiviteter är viktiga, och det understryker också att varje barn har rätt att ha åtminstone en hobby. En meningsfull fritid öppnar för positiva erfarenheter, upplevelser och gemensamma aktiviteter. Det hjälper barn och ungdomar att må bättre och att bli delaktiga i samhället. Social- och hälsovårdsutskottet påpekar att målet stöds av undervisnings- och kulturministeriets arbete med ett rikstäckande verktyg, Hobbypasset. Det är en app som vänder sig till alla högstadielärover och hjälper dem att hitta lämpliga fritidsaktiviteter. Målet är att alla kommuner ska ha infört Hobbypasset i år.

Arbetsliv kontra familjeliv samt jämställdhet

I sitt utlåtande går arbetslivs- och jämställdhetsutskottet särskilt in på möjligheterna att kombinera arbete och familj och på jämställdhetsfrågor. Enligt utskottet går det vanligen bra att kombinera arbete och familj i Finland, men möjligheterna varierar stort allt efter bransch och yrkesposition. För att göra det lättare att kombinera arbete och familj bör arbetstidsbestämmelserna och möjligheterna till flexibla arbetstider av olika slag förbättras inom allt arbete, inklusive atypiska arbetstider och anställningar, framhåller arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Vidare understryker utskottet pappors och mammors lika rätt till familj och anser att arbetsplatserna bör medverka till att pappor i högre grad tar ut familjeledighet. Social- och hälsovårdsutskottet framhåller att familjeledigheterna måste ses över för att villkoren ska bli mer lika samtidigt som systemet måste uppdateras för att motsvara behoven i olika typer av familjer. Dessutom understryker utskottet att vi behöver en sådan mer omfattande reform av de sociala trygghetsförmånerna som minskar människors beroende av utkomststöd och reviderar utkomststödet i strukturellt hänseende.

Både kulturutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betonar vikten av god kvalitet och god tillgång till småbarnspedagogisk verksamhet. Precis som arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser social- och hälsovårdsutskottet att den subjektiva rätten till småbarnspedagogisk verksamhet är ett viktigt familjepolitiskt, arbetskraftspolitiskt och jämställdhetspolitiskt verktyg. Småbarnspedagogisk verksamhet är ett effektivt sätt att förebygga vanskötsel, utslagning och generationsöverskridande utsatthet. Barndomen är en viktig fas i livet när det inte bara behövs fostran utan också omsorg och omvårdnad. Utskottet framhåller att en högkva-

Betänkande ShUB 28/2018 rd

litativ småbarnspedagogisk verksamhet utjämnar skillnaderna till följd av barnets bakgrund och skapar lika möjligheter. God kvalitet på den småbarnspedagogiska verksamheten ger också besparingar på längre sikt i och med att behovet av barnskydd och andra korrigeringstjänster minskar.

Bedömning av konsekvenserna för barn

Barnombudsmannen understryker vikten av att bedöma konsekvenserna för barn och behovet av att se över beslutsmekanismerna. Enligt artikel 3.1 barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla beslut som rör barn. Enligt berättelsen förekommer bedömning av barnkonsekvenser inte ens i de viktigaste regeringspropositionerna i vårt land och inte heller i statens årliga budget.

Social- och hälsovårdsutskottet har i flera sammanhang (ShUU 2/2015 rd, ShUU 3/2015 rd och ShUU 7/2016 rd) pekat på hur olika befolkningsgrupper påverkas av den samlade effekten av nedskärningar i olika förmåner och annan anpassning av de offentliga finanserna. Också grundlagsutskottet har i utlåtanden (GrUU 11/2015 rd och GrUU 12/2015 rd) påpekat att reformer som påverkar barnfamiljernas situation inte får leda till att de samverkar och i slutändan har oskäligen konsekvenser för barnfamiljerna. Regeringen måste enligt grundlagsutskottet också noggrant följa verkställigheten av lagstiftningen så att barnens och barnfamiljernas grundläggande rättigheter inte äventyras. Också för jämlikheten är det viktigt att konsekvenserna för barn bedöms. I många fall går det bra att förhindra att beslut samverkar och får förödande konsekvenser för vissa barngrupper, om det görs bedömningar av konsekvenserna för barn och resultaten tas till vara. Social- och hälsovårdsutskottet understryker vikten av förhandsbedömning av beslut, men påpekar att det är lika viktigt att göra bedömningar av fullbordade beslut och befintlig verksamhet.

För att konsekvensbedömningarna ska kunna vidareutvecklas behövs det tillräckligt mycket och lätt tillgänglig information om barn, unga och barnfamiljer. På flera ställen i barnombudsmannens berättelse sägs det att informationen om barn är splittrad och svår att tillämpa. I förordet efterlyser barnombudsmannen lämpliga indikatorer och regelbunden uppföljning av dem för att fakta om barns välfärd ska kunna tolkas snabbt. Det gagnar politik och beslutsfattande mer om publikationsverksamhet för att sammanställa och samordna forskningsrön och forskningsprogram stöds i större omfattning, sägs det i berättelsen. Barnombudsmannen anser det vara viktigt att finansiera multidisciplinära forskningsprojekt.

Precis som kulturutskottet anser social- och hälsovårdsutskottet det angeläget att forskningsdata om barn, unga och familjer samlas in, samordnas och distribueras. Kulturutskottet hänvisar i sitt utlåtande till den lagmotion (LM 78/2017 rd) som riksdagsgrupperna tillsammans väckte för att tillsätta delegationen för Självständighetsjubileets barnstiftelse och höja stiftelsens kapital. Syftet med stiftelsens verksamhet är att ge föräldrar, tjänsteleverantörer och beslutsfattare tillgång till ny vetenskaplig kunskap som bevisligen kan förbättra och utveckla verksamheter och beslutsprocesser i anknytning till uppfostran, omvårdnad och utbildning och i ett vidare perspektiv barnens levnadsförhållanden.

Betänkande ShUB 28/2018 rd

Barnbudgetering

Barnombudsmannen uttrycker sin oro för att statsbudgeten inte innehåller någon strategisk och samlad analys av konsekvenserna för barn och för att statsbudgeten inte uppfyller skyldigheterna i FN:s barnkonvention att beakta och systematiskt följa upp barnets bästa.

Social- och hälsovårdsutskottet har begärt utlåtande av finansutskottet i synnerhet om frågan hur man i budgetpropositionen bör beskriva konsekvenserna för barn och direkt eller indirekt lyfta fram hur stor andel anslagen för barn utgör av samhällets resurser. Enligt uppgifter till finansutskottet har några kommuner startat lovande försök med att budgetera för barnkonsekvenser. Försöken har backats upp med anvisningar till kommunerna från Institutet för hälsa och välfärd (*Lapsivaikutusten arviointia kuntapäätöksissä, THL 2010*), Mannerheims Barnskyddsförbund (*Lapsivaikutusten arviointi kunnassa ja maakunnassa, 1.2.2018*) och Självständighetsjubileets barnstiftelse (*Kuntien budjetointi lapsen oikeuksien näkökulmasta — Työkälupakki 2016*). Inom ramen för statsbudgetar har sådana analyser gjorts främst i en promemoria från en arbetsgrupp 2015 (*Lapsiperheittä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota*, Finansministeriets publikationer 18/2015). I finansministeriets publikation får ministerierna anvisningar för hur de kan komplettera den allmänna motiveringen till budgeten med en sammanfattning av de ändringar som enligt deras bedömning har konsekvenser för barn, barnfamiljer och ensamboende äldre och en bedömning av hur de samverkar. Arbetsgruppens åtgärdsförslag ledde dock inte till ändrade rutiner.

Social- och hälsovårdsutskottet håller med finansutskottet om att det är viktigt att förbättra barnbudgeteringen. Det är inte minst med avseende på de social- och hälsovårdspolitiska målen viktigt att konsekvenserna av de åtgärder som läggs fram i budgeten och planen för de offentliga finanserna analyseras med avseende på olika befolkningsgrupper, bland annat pensionärer, barnfamiljer, arbetslösa och studerande, och att det görs redan vid beredningen och presenteras mer överskådligt. Barnbudgetering krävs till följd av skyldigheterna i FN:s barnkonvention, barnens särskilda ställning i samhället och även regeringsprogrammet där regeringen åtar sig att tillämpa befolkningsbaserad budgetering och utveckla uppföljningen av barnens välfärd. Precis som finansutskottet anser också social- och hälsovårdsutskottet att det för att förbättra barnbudgeteringen behövs omfattande och omsorgsfull beredning och att det är ett moment som med fördel kan integreras i beredningen av en nationell barnstrategi. I förberedelserna för barnstrategin är det således 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.

Barnstrategi

Ett viktigt budskap i barnombudsmannens berättelse är att barnpolitik i vårt land bedrivs utan en gemensam ram eller strategi. Barnombudsmannen understryker att vi behöver en barnstrategi som bygger på FN:s barnkonvention. Vår politik för barn, unga och familjer har varit splittrad, fragmentarisk och delvis också inkonsekvent. Också FN:s kommitté för barnets rättigheter har påpekat att Finland saknar övergripande samordning av barnpolitiken och lämnade i sin allmänna kommentar nr 5 från 2003 anvisningar för hur en nationell barnstrategi kan läggas upp. Kommittén understryker att genomförandet av barnkonventionen kräver samordning mellan mi-

Betänkande ShUB 28/2018 rd

nisterierna, mellan centralförvaltningen, regionalförvaltningen och lokalförvaltningen och mellan det allmänna och det civila samhället.

Politikprogram och spetsprojekt bundna till regeringsperioder har enligt berättelsen varit enskilda utvecklingsåtgärder i stället för att regeringen skulle ha lagt upp mål och handlingar som sträcker sig över flera regeringsperioder. Också i den offentliga debatten på senare tid har det kommit fram att vi behöver en barnstrategi. Mannerheims barnskyddsförbund och Centralförbundet för Barnskydd har båda föreslagit att det utarbetas en nationell barnstrategi. I en utredning av kontaktytor inom ramen för programmet LAPE har utredningspersonerna förelagt att det utarbetas barn- och familjestrategier för hela valperioder. De kan samtidigt tjäna som ett verktyg för att genomföra FN:s barnkonvention och samordna politiken för barn, unga och familjer (*Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 8/2018*).

Social- och hälsovårdsutskottet understryker att det behövs en bred och övergripande syn och politik om vi ska kunna stödja barns och ungas välfärd och uppväxt. Det är mycket positivt att regeringen i våras började bereda en nationell barnstrategi för nästa regering. Målet med den förvaltningsövergripande beredningen är att föra en omfattande samhällspolitisk debatt om barn- och familjepolitiken, backa upp en positiv samhällssyn på familjen och använda evidensbaserad kunskap i beslutsprocesser och tjänster. Beredningen styrs av brett sammansatta barnforum och en styrgrupp. Under sig har styrgruppen en grupp bestående av forskare och experter som ska förbereda ett evidensbaserat kunskapsunderlag. Barnforumen ska initiera sektorsövergripande samtal mellan experter, yrkesorganisationer, fackfolk och medborgargrupper av olika slag. Tanken är att upptäcka och presentera viktiga teman som underlag för det kommande strategiarbetet. Social- och hälsovårdsutskottet anser det viktigt att statsrådet utarbetar en nationell barnstrategi (*Utskottets förslag till ställningstagande*).

Som underlag för strategin behövs det enligt kulturutskottet en nationell målbild för att systematiskt genomföra barnkonventionen och för att ställa barnets bästa i främsta rummet. Vidare understryker kulturutskottet att val av fokus är ett led i strategin och att resurser bör överföras för att gynna de prioriterade insatsområdena. Dessutom måste man enligt kulturutskottet med konkreta indikatorer följa och utvärdera hur strategimålen genomförs och uppfylls. Social- och hälsovårdsutskottet delar kulturutskottets syn på målen med en kommande barnstrategi.

Social- och hälsovårdsutskottet understryker att en nationell barnstrategi och en nationell barnpolitik måste bygga på evidensbaserade fakta om barnens välfärd och liv. Barn- och ungdomspolitiken och familjepolitiken blir mer konsekventa och långsiktiga om de grundar sig på vetenskapliga fakta. Vidare är det viktigt att de indikatorer som behövs för att följa hur barns och ungas rättigheter tillgodoses och följa barns, ungas och familjers välfärd tas fram för hela barndomen och ungdomstiden. Utskottet anser också att det är viktigt att det i arbetet med att utveckla en barnstrategi ingår att involvera barn och unga i arbetet och att ge dem tillfälle att göra sin röst hörd.

Avslutningsvis

Berättelsen från barnombudsmannen är en mycket bred och ingående översikt över barnpolitiken — i går, i dag och i morgon. Den ger också en översiktlig bild av barnens och barnfamiljernas situation. Det är motiverat med en omfattande berättelse eftersom det är första gången

Betänkande ShUB 28/2018 rd

barnombuds mannen lämnar en berättelse till riksdagen och berättelsen utgör ett bra underlag för kommande berättelser. Precis som kulturutskottet förväntar sig social- och hälsovårdsutskottet att kommande berättelse ska innehålla en analys av hur beslut och program har gett avtryck i samhällets insatser och i barns och ungas hälsa och välfärd.

Med hänvisning till kulturutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar social- och hälsovårdsutskottet att berättelsen sätter fokus på den tidiga barndomen. Unga är ett tema som förekommer sparsamt och berättelsen går nästan inte alls in på unga människors vardag eller service avsedd för unga. Detta trots att ungdomen är en viktig utvecklingsfas i människors liv. I fortsättningen är det viktigt att berättelsen behandlar alla ålderskategorier under arton år. När barndomen delas in i flera åldersperioder är det lättare att synliggöra att barn i olika åldrar har samma rättigheter men olika behov.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 5/2018 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att statsrådet utarbetar en nationell barnstrategi.

Helsingfors 8.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Krista Kiuru sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Niilo Keränen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Anne Louhelainen blå
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Pekka Puska cent
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent.

Betänkande ShUB 28/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.