



**Lapsi-
asia**

BARNOMBUDSMANNENS BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN 2018

B 5/2018 rd



FÖRORD – FÖR REFORM AV BARNPOLITIKEN

I enlighet med mitt förslag och utifrån betänkandet av riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott (11/2014 rd) infördes i lagen om barnombudsmannen (1221/2004) under höstsessionsperioden år 2014 en bestämmelse om avgivande av en berättelse av barnombudsmannen till riksdagen en gång vart fjärde år. Genom att fatta detta beslut visade riksdagen sin vilja att kraftigare kunna fastställa den finländska barnpolitikens riktning och innehåll.

Målet med denna berättelse av barnombudsmannen, som avges för första gången, är att skapa förutsättningar för riksdagen för att bygga en nationell finländsk barnpolitik. Det vore viktigt för riksdagen att för det 100-åriga Finland presentera grunden för arbetet för att påverka barnens uppväxt- och levnadsförhållanden, såsom det stöd och de tjänster som barnen får, med andra ord den nationella barnpolitiken, liksom också målen för denna. Jag hoppas att riksdagen till en början riktar särskilt noggrann uppmärksamhet mot förutsättningarna för att bygga en nationell barnpolitik.

I denna berättelse bedöms också för första gången på systematiskt sätt förhållandena mellan den finländska lagstiftningen och Förena Nationernas konvention om barnets rättigheter, som år 1991 införlivades som en del av den nationella lagstiftningen. Jag ger riksdagen förslag om utveckling av den nationella lagstiftningen, för att den bättre ska svara mot plikterna i konventionen om barnets rättigheter.

Alla riksdagsgrupper borde godkänna utgångspunkten om att barndomen utgör grunden för all senare utveckling för varje människa. Det som inte uppnås under barndomen, avspeglar sig senare mångfaldigt under vuxendomen. Det som uppnås under barndomen, visar sig som flerfaldigt gott såväl på individ- som på samhällsnivå. Barndomen är värdefull såväl nu som i framtiden. Nutiden och framtiden är kraftigt sammanflätade med barndomen och människans alla uppväxt- och utvecklingsfaser.

I egenskap av barnombudsman vädjar jag till riksdagen, att den i samband med behandlingen av denna berättelse, fastställer centrala mål för den finländska barnpolitiken och konkreta mätare för uppföljningen av uppnåendet av dessa. Jag lägger också fram en utgångspunkt – mindre kan vara mer. Om riksdagen finner pricksäkra mätare för de finländska barnens och hela nationens väl, behöver inte mätarna var flera hundratals till antalet. Gärna ett tiotal pricksäkrare mätare. Avsiktligt vill jag överlämna denna uppgift till riksdagens visa ansvarsbärare, det vill säga till riksdagsledamöterna och riksdagsgrupperna.

De redskap som väljs för att uppnå målen med barnpolitiken varierar efter regeringsperiodernas fokusområden och den linje som grundar sig på förtroende för riksdagen, som är den politiska beslutsfattaren. Med tanke på ett beslutsfattande som grundar sig på information, politisk transparens och kontinuitet, är mätare som riksdagen fastställt nödvändiga.

För det andra önskar jag att riksdagen drar upp en riktlinje om beredning av en nationell strategi för barnpolitiken med FN:s konvention om barnets rättigheter som utgångs-

punkt. FN:s kommitté för barnets rättigheter har av Finland krävt en strategi med riktlinjer för en nationell barnpolitik. Politikprogram och spetsprojekt som är bundna till regeringsperioder har lämnat som enskilda utvecklingsåtgärder i stället för mål och handlingar som sträcker sig över regeringsperioderna. Så är det fortfarande. Denna berättelse behandlar behovet av, innehållen i och också beredningen av en strategi för en nationell barnpolitik. Jag överlämnar dock avsiktligt ansvaret för att göra den närmare reflektionen gällande ärendet till riksdagen och dem som senare utför den närmare beredningen vid statsrådet. Tre utgångspunkter: Det är nödvändigt att med lag utfärda bestämmelser om en strategi för en finländsk barnpolitik. Statsrådet skulle fatta beslut om strategin och avge en redogörelse till riksdagen om genomförandet av strategin under regeringsperioden, så att riksdagens roll som innehavare av stoppbrädan för den finländska barnpolitiken stärks.

I egenskap av barnombudsman upplever jag att riksdagen i högre grad måste kunna delta i uppdragandet av riktlinjer för och definieringen av den nationella barnpolitiken. Nu ger de enskilda lagförslagen snarare en fragmenterad bild, samtidigt som vi ser den svaga bedömning av barnkonsekvenser som gjorts under flera regeringsperioder och i många olika lagpropositioner av olika regeringar. I Finland förekommer bedömning av barnkonsekvenser inte ens i de centrala regeringspropositionerna, och inte heller i statens årliga budget.

Finland befinner sig i en brytpunkt, där nativiteten understiger befolkningens reproduktion, den finländska kompetensnivån och inlärningsresultaten är på nedgång, en betydande del av varje åldersklass lämnar utan tillfredsställande ställning på utbildnings- och arbetsmarknaden, hälsoskillnaderna mellan befolkningen är stora redan bland andra stadiets studeranden, välbefinnandet hos barn med invandrarbakgrund är avsevärt sämre än hos övriga barn och där en regional och social differentiering är verklighet. Finland är många Finland. Det är svårt att uppnå en gemensam förståelse. Mitt allvarliga budskap till Finlands riksdag är att: Finland lever i en tid där välfärdsstaten underpresterar. Vi lyckas inte tillräckligt väl sätta barn i svag ställning på de vagnar som för mot välbefinnande, talang och socialt avancemang. Alla lider av detta.

Förebyggande av marginalisering och främjande av delaktighet har i två decennier varit de politiskt-administrativa sloganer som upprepats mest. I en tid där välfärdsstaten underpresterar upptäcks problemen och de projektifieras till fragmenterade och kortvariga utvecklingsåtgärder, men de djupgående slutsatserna om samhällspolitiken förblir svävande. Kommunerna har i flera år varit förbryllade över vad staten gör och mot vilken riktning den hastigt vänder i och med följande projekt. Vi befinner oss i en rörig situation, som visar sig som överdimensionerat politiskt prat och underdimensionerade nationella beslut, som skulle kunna genomföras på lokal och regional nivå.

Kunde vi alla – de politiska beslutsfattarna, tjänstemannakåren, de sakkunniga, medborgarsamhället, företagen – vara eniga om behovet av en nationell barnpolitik? Alla måste bjudas in till samma bord. Också den forskningsinformation om barns välbefinnande och liv som oavbrutet utökas. Att företagen i praktiken hittills lämnats utanför beredningen av barnpolitiken, har vad gäller dem lett till ett påverkansarbete, där deras och övriga aktörers argument och tankar inte mött varandra.

Det förväntas att andelen av befolkningen i arbetsför ålder i Finland år 2030 ligger under medelvärdet i OECD- och EU-länderna. Det finns ett stort antal grunder för att förnya välfärdsstaten på ett sätt som minskar ojämlikheten. Jag tror att Finland på ett vist sätt kan slå samman barnets bästa med samhällets övergripande intresse, såsom en hög utbildnings- och sysselsättningsgrad. Detta är en gemensam nationell uppgift. Men om detta inte görs på ett transparent sätt, föreligger en risk för att olika befolkningsgruppers välbefinnande och realiteter differentieras. Följderna av välvillig dumhet är ödesdiga. En snabbverkande medicin mot detta är informationsbaserad konsekvensbedömning som en del av en nationell strategi för barnpolitiken.

Finlands barnpolitik är bunden till hela det internationella samfundet. Finland måste ha vilja och ambition att visa. Vi är bra, men vi vill vara ännu bättre. Det som gäller här, gäller för hela mänskligheten. Våra nationella riktlinjer till exempel om logiken i och kvaliteten på produktionen av universella tjänster påverkar ställningen för barnen världen runt. Det finns skäl att vara medveten om att Finland kan ha en betydande påverkansroll i en global barnpolitik för mänskligheten. Därför försöker man granska också teman som hänför sig till hållbar utveckling i del I av denna berättelse.

Denna berättelse om situationen för barnets rättigheter och välbefinnande i Finland utgörs av tre delar. Jag tackar de utmärkta beredarna av manuskriptet. När jag bad dem att ta emot uppgiften, visste jag att de skulle utföra ett högklassigt innehålls- och visionsmässigt arbete. Berättelsen har inte som mål att beskriva alla potentiella barndomsfenomen och ge detaljerad statistik, utan att rikta de finländska riksdagsledamöternas uppmärksamhet mot hur Finlands nationella barnpolitik är uppbyggd och hur den borde vara uppbyggd. Behandlingen av detta tema leder till slut till många detaljer, till Finlands styrkor och svagheter. Det väsentliga är att hitta ett sätt för att på ansvarsfullt, gemensamt och hållbart sätt i hela landet skapa uppväxt- och levnadsförhållanden för de finländska barnen.

Berättelsens första del "Barn i samhället och samhället i barndomen – från igår till övermorgon" ger en bild av Finlands utveckling till ett av de länder där det är bäst att leva och växa upp. Den visar dagens och framtidens smärtpunkter, och riksdagen behövs för att visa den nationella riktningen för att undanröja dessa. I reformen av välfärdsstaten är barnens välbefinnande och en livskraftig natur ledstjärnor. Inlärningsfärdigheter är allt väsentligare. Ärenden som gäller barn- och ungdomsbefolkningen sträcker sig till samhällspolitikens kärna. Detta avsnitt har författats av docent, forskningsprofessor emerita Marjatta Bardy, specialforskare (pensionerad) Hannele Sauli och universitetslektor Irmeli Järventie.

I den andra delen av berättelsen, "Staten som stöd för barns utveckling: från differentiering till en nationell barnstrategi", analyseras den finländska barnpolitikens utveckling från och med 1500-talet. Analysen visar hur avgörande

statens roll och styrmekanismerna får i bildandet av barnpolitiken. På samma gång visar avsnittet många läckande punkter i samhället, då samhällspolitikern ändrats för att behandla symptom i stället för människan. Detta avsnitt har författats av docent, professor emeritus Matti Rimpelä.

I den tredje delen "FN:s konvention om barnets rättigheter i den nationella lagstiftningen" görs en genomgång av Finlands centrala lagstiftning med tanke på plikterna i FN:s konvention om barnets rättigheter. Den huvudsakliga bedömningen är att lagstiftningen i stor utsträckning är i ordning och synkronisk med de plikter i konventionen om barnets rättigheter vilka är juridiskt bindande för Finland. Detta är inte tillräckligt. Lagstiftningen måste oavbrutet utvecklas, så att den ännu bättre fullgör plikterna i konventionen. Klyftan mellan lagstiftningen och åtgärderna i praktiken är som värst skrämmande stor. Detta syns synnerligen klart då genomförandet av bestämmelserna om barnskyddet granskas. På många ställen sker bland annat hörandet av barn såväl kvalitativt som kvantitativt sett på låg nivå. Detta avsnitt har författats av advokat Merike Helander från barnombudsmannens byrå.

Jag tackar också de sakkunniga som förädlad berättelsens olika delar med värdefulla kommentarer och inspirerande diskussioner.

Därtill riktar jag ett tack till min utomordentliga byrå, Mitt högkvarter, som gör barnombudsmannens arbete till ett smidigt, effektivt och utvecklande arbete. Den berättelse som barnombudsmannen ska avge till riksdagen med fyra års mellanrum är ett bevis på detta.

En dynamik där en kraftig nationell lagstiftning i kombination med förtroende för lokalt genomförandet samt kunskap om barnens och familjernas faktiska uppväxt- och levnadsförhållanden har bildat ett ramverk, som ändrat Finland från ett av Europas fattigaste och mest miserabla länder till ett av hela mänsklighetens bästa länder. Denna bedömning kan jag också göra i egenskap av ordförande för de europeiska barnombudsmännen. Men Finland har i sanningens namn inte ännu nått fram. Våra problem berör såväl hela planeten och mänskligheten som vårt kära fädernesland. Alla har överlämnats för att lösas. Därför förmodar jag att riksdagen med finländsk effektivitet och alldaglighet hittar hållbara mål för barnpolitiken för detta land och mätare för dessa samt startar beredningen av en strategi för en nationell barnpolitik.

Under mitt besök av Jyskän koulu i Jyväskylä frågade jag av en elev: "Vem är du?" Mitt i leken på rasten fick jag ett kristallklart svar: "En människa." Det finns skäl att komma ihåg en sak. Människorelationer, där växer barn. Egentligen bara i dessa. När vi inser detta, förstår vi det som är väsentligt till grund för en nationell barnpolitik.

Högaktningsfullt till Finlands riksdag och vårt lands barn, som vi alla kan vara stolta över, 21.2.2018,



Tuomas Kurttila
Barnombudsman



**"Från en
underpresterande
välfärdsstat
till reviderad
barnpolitik. För
barnens och hela
samhällets bästa."**

Tuomas Kurttila Barnombudsman

AVSNITT I

MARJATTA BARDY, HANNELE SAULI JA IRMELI JÄRVENTIE

BARN I SAMHÄLLET OCH SAMHÄLLET I BARNDOMEN – FRÅN IGÅR TILL ÖVERMORGON

I INTRODUKTION	14
Framtidshorisonten.....	13
Hundraårsprojektet för barndomen	15
Från det internationella barnets år 1979 till förebyggande av marginalisering	16
FN:s konvention om barnets rättigheter – grundläggande fri- och rättigheter för alla barn: hälsa, utbildning, jämställdhet, trygghet.....	17

KAPITEL II FAMILJEN UNDER DET NYA SEKLET	19
Har vi tålamod att göra "investeringar" i barndomen?.....	19
En mångformig familj – som grund för samhället	19
Generationsöverskridande rörlighet vs. familjebundenhet.....	20
Programöverläggning och utredningsflöde – politiken letar efter sitt mål?	20
Försörjning och arbete – från knapphet i ståndssamhället till konsumtionskultur	21
Barnfamiljernas ställning i inkomstfördelningen, försörjning och ramverket för välbefinnande.....	22
Ojämlikhet och dess ekosociala följder.....	24
Sammanjämkning av familje- och arbetsliv – familjen får ge plats åt arbetet	26
Ett bra liv – som en politisk och personlig fråga	27

KAPITEL III BARNDOMENS PLATSER OCH BARNETS LIV	29
Forskning kring barndom som samhällskritik	29
Observationer om relationerna mellan barnen och samhället.....	29
Sinnet och kulturen bildar ett kontinuum	30
Utsikter ur barnets perspektiv.....	31

Bedömningar av barns hälsa och välbefinnande.....	33
Livet och hälsan – förr och nu	33
Det breda spektret av psykiska störningar och andra mätare av välbefinnandet	34
Utbildningens och småbarnspedagogikens betydelse	36
Barnskyddets värde och trångmål	38
Överbelastningen av barnskyddet	39
Från utredning av tillståndet till revidering.....	40
Vägar mot framtiden; informationsproduktion, erfarenheter och tankestrukturer	41

KAPITEL IV BARN OCH NATUREN I REFORMEN AV VÄLFÄRDSSTATEN	45
Strukturell likgiltighet vs. omsorg – och andra stora frågor om vart vi är på väg	45
Välfärdsstaten i behov av reform – i en riktning som minskar ojämlikheten	45
Anpassning till en mer hållbar kultur – fred med naturen.....	48
Ekosocial bildning och nationalitet.....	49
Ömsesidigt beroende	49
Bra färdkost mot välbefinnande!	50
Till slut: framtiden framför oss; barnens välbefinnande och en livskraftig natur för att styra reformen av välfärdsstaten	51



AVSNITT II

MATTI RIMPELÄ

INLEDNING	61
Barn i politikterminologin	62
Barnpolitik som särskild politik.....	62
Om det barnpolitiska programarbetets rötter	63
Den nationella strategi som grundar sig på barnets rättigheter.....	64
Differentiering och strukturell likgiltighet	66
Om material- och granskningsbegränsningarna	67
FRÅGOR ATT BESVARA	69
OM BARNEFOLKNINGENS	
UTVECKLING OCH VÄLBEFINNADE	70
Barn och barnfamiljer i Finlands befolkningsutveckling	70
Orosmoment och hotbilder vid sidan om framgångshistorien om välfärden	73
BARN I REGERINGSPROGRAMMEN 1945–2015	77
Utbildning och social trygghet 1945–1968	77
Från omfattande reformer till ekonomisk depression 1970–1999.....	77
Långa program från Jätteenmäki till Sipilä (1999–2015).....	78
Reflektioner över regeringsprogrammen	83
OM BARNPOLITIKENS RÖTTER	
FRÅN 1500-TALET TILL 1960-TALET	89
Från fattigvård till barnskydd och dagvård.....	89
Utbildningens rötter	92
Specialundervisning och elevvård	93
Från födelsehjälp till hälso- och sjukvård.....	94
Försörjning och boende	96
SAMARBETE UTMANAR	
DIFFERENTIERINGSUTVECKLINGEN	
FRÅN OCH MED 1970-TALET	99
Från en stark stat via ekonomisk depression till servicesamhället och nedmonteringen av det	99
Socialvårdens principkommitté (1973)	100
Socialvårdskommisionen för barn och unga (1977)...	100
Elevårdskommittén (1974).....	101
Finlands kommitté för internationella barnets år 1979 (1980)	102
Barnskyddskommisionen (1985).....	102
Finlands första landsrapporter på 1990-talet.....	103
Från barnskydd mot barnpolitik (1995)	104
Statsrådets redogörelse om barns och ungas välfärd (2002).....	104
Ett Finland för barnen (2005)	105
Barnombudsmannen (2005–)	106
Delegationen för barns och ungas hälsa och välfärd (2007–)	107
Utvecklingsprogrammet för barn- och ungdomspolitik (2007–)	108
Politikprogrammet för barns, ungdomars och familjers välfärd (2008–2011)	109
Koordinering av barn-, ungdoms- och familjepolitiken (2011)	109
REFLEKTIONER ÖVER RÖTTERNA OCH NÄRHISTORIAN ..	113
Institutionerna differentieras och strukturen etableras..	113
Barnpolitiskt programarbete i statsförvaltningen ...	114
Differentieringsutvecklingen och den strukturella likgiltigheten fortsätter.....	116
HUR GÅ VIDARE HÄRIFRÅN?	119
Verksamhetsmiljön förändras – en gemensam bild av närhistorian och nutiden....	120
Om plikterna i konventionen om barnets rättigheter ..	121
Från flera politikprogram till barnfamiljepolitik	122
Barns och barnfamiljernas andel av samhällets resurser	124
HÅLLBART FÖRNYANDE AV SYSTEMEN	127
Vad avses med hållbart förnyande av systemen?	127
En trovärdig framtidshistoria.....	128
SLUTORD	133
KÄLLOR	134

AVSNITT III

MERIKE HELANDER

INLEDNING 137

FN:S KONVENTION OM BARNETS RÄTTIGHETER..... 138

Konventionens uppkomst..... 138

Kommittén för barnets rättigheter 134

Fakultativa protokoll till
konventionen om barnets rättigheter..... 140

Fakultativt protokoll om
deltagande i väpnade konflikter..... 140

Det fakultativa protokollet
om försäljning av barn,
barnprostitution och barnpornografi..... 140

Det fakultativa protokollet
om klagomålsförfarandet 140

Åtgärder för att genomföra
konventionen om barnets rättigheter..... 141

DEFINITIONEN AV ETT BARN..... 143

DE ALLMÄNNA PRINCIPERNA

I KONVENTIONEN OM BARNETS RÄTTIGHETER..... 147

Inledning 147

Rätten till diskrimineringsfrihet 147

Konventionen om barnets rättigheter 147

Nationell lagstiftning..... 148

Prioriteten för barnets bästa 148

Konventionen om barnets rättigheter 148

Nationell lagstiftning..... 149

Rätten till liv, överlevnad och utveckling 150

Konventionen om barnets rättigheter 150

Nationell lagstiftning..... 151

Rätt att bli hörd..... 151

Konventionen om barnets rättigheter 151

Nationell lagstiftning..... 152

GENOMFÖRANDE AV KONVENTIONEN OM BARNETS RÄTTIGHETER I DEN NATIONELLA LAGSTIFTNINGEN..... 155

Inledning 155

Medborgerliga rättigheter
och grundläggande friheter 156

Rätten till en identitet..... 156

Konventionen om barnets rättigheter..... 156

Nationell lagstiftning..... 156

Rätten till registrering 156

Rätten till ett namn..... 157

Rätt till medborgarskap..... 158

Rätten att känna sina föräldrar 158

Rätten till yttrandefrihet..... 159

Konventionen om barnets rättigheter..... 159

Nationell lagstiftning..... 160

Rätten till tankefrihet,
samvetsfrihet och religionsfrihet..... 161

Konventionen om barnets rättigheter..... 161

Nationell lagstiftning..... 161

Rätten att organisera sig
och att verka i föreningar 163

Konventionen om barnets rättigheter..... 163

Nationell lagstiftning..... 163

Rätten till integritet 164

Konventionen om barnets rättigheter..... 164

Nationell lagstiftning..... 164

Rätten till information 166

Konventionen om barnets rättigheter..... 166

Nationell lagstiftning..... 166

Skydd av barn mot våld som riktar sig mot dem 168

Rätten till skydd mot våld,
försummelse och utnyttjande 168

Konventionen om barnets rättigheter..... 168

Nationell lagstiftning..... 168

Föregripande åtgärder..... 168

Förebyggande av våld i nära relationer..... 169

Sexualbrott och brott mot liv och hälsa 171

Barn som brottsoffer 171

Rätten till skydd mot barnhandel 172

Konventionen om barnets rättigheter..... 172

Nationell lagstiftning..... 172

Rätten till skydd mot ekonomiskt utnyttjande 173

Konventionen om barnets rättigheter..... 173

Nationell lagstiftning..... 173

Familjemiljön och placering utom hemmet.....	174
Rätten till en familj och omsorg av föräldrar.....	174
Konventionen om barnets rättigheter.....	174
Nationell lagstiftning	174
Vårdsnaden om barn och förhållandet till föräldrar	175
Statens stöd till vårdnadshavare i uppfostringsuppgiften.....	177
Bortförande av barn.....	179
Barn med en förälder i fängelse	180
Rätten till omsorg och skydd utanför hemmet ...	181
Konventionen om barnets rättigheter.....	181
Nationell lagstiftning	181
Rätten till adoption	184
Konventionen om barnets rättigheter.....	184
Nationell lagstiftning	184
Utbildning och fritid.....	185
Barnets rätt till utbildning.....	185
Konventionen om barnets rättigheter.....	185
Nationell lagstiftning	186
Grundläggande utbildning	186
Gymnasieundervisning och yrkesutbildning...	187
Rätten till lek och fritid.....	188
Konventionen om barnets rättigheter.....	188
Nationell lagstiftning	189
Hälso- och sjukvård och social trygghet.....	190
Rätten till hälso- och sjukvård och bästa möjliga hälsotillstånd.....	190
Konventionen om barnets rättigheter.....	190
Nationell lagstiftning	191
Hälso- och sjukvårdslagstiftningen	191
En minderårigs ställning och rättigheter...	192
Mödra- och barnrådgivningsverksamhet...	193
Skolhälsovården och studerandehälsovården	193
Mentalvården.....	194
Samarbetet mellan hälso- och sjukvården och socialvården.....	194
Skydd av barn mot användning av alkohol och droger	195

Missbrukarvård	195
Alkohollagstiftning	196
Tobakslagstiftningen	196
Narkotikalagstiftningen	196
Undanröjande av sedvänjor	197
Rätten till social trygghet och försörjning.....	199
Konventionen om barnets rättigheter.....	199
Nationell lagstiftning	199
Specialfrågor	200
Rättigheter för barn med funktionsnedsättning	200
Konventionen om barnets rättigheter.....	200
Nationell lagstiftning	201
Diskrimineringslag	201
Handikapplagstiftningen	201
Barnets rättigheter vid flyktingstatus.....	203
Konventionen om barnets rättigheter.....	203
Nationell lagstiftning	203
Språkliga och kulturella minoriteter	205
Konventionen om barnets rättigheter.....	205
Nationell lagstiftning	205
Barnets rättigheter i straffrättssystemet	206
Konventionen om barnets rättigheter.....	206
Nationell lagstiftning	206
Barnets rätt till skydd mot väpnade konflikter.....	208
Konventionen om barnets rättigheter.....	208
Nationell lagstiftning	208

BARNETS RÄTTSSKYDD

Rättsskydd i luset av konventionen om barnets rättigheter.....	211
Rättsskyddet i den nationella regleringen	211

KÄLLOR

Officiella källor och källor av officiell karaktär.....	214
Litteratur.....	216
Övriga källor	217
Rättspraxis.....	217



BARN I SAMHÄLLET OCH SAMHÄLLET I BARNDOMEN – FRÅN IGÅR TILL ÖVERMORGON

Vad betyder livet? Orvokki Mikkola, 3

"Att födas, äta, växa upp, producera avkomlingar och dö är ärenden, med vilka en varelse definieras som levande. Med liv avses det, som skiljer till exempel en levande hund från en mjukishund. Livets längd kan vara från några timmar till flera hundra år, beroende på hurudan levande organism det handlar om."

Tomi Taira professor i fysiologi, HU. Barnens vetenskapliga frågor 24.3.2017, Helsingin Sanomat

FRAMTIDSHORISONT

I denna del av berättelsen av barnombudsmannen till riksdagen åskådliggörs den stora bilden av det långa loppet när det gäller barns välbefinnande och barndomens ställning. Syntesrapporten rör sig från det förflutna till framtiden och från materiella och sociala förhållanden till värdevärlden. Den analys som lagts fram i detta sammanhang grundar sig på existerande kunskap. De använda källorna utgörs av forskning och statistik inom olika vetenskapliga områden, vilka kompletterats med observationer utifrån de dåtida debatterna. Berättelsen består av fyra huvudkapitel.

I introduktionskapitlet lokaliseras till en början barndomens och barnets ställning på ett allmänt plan. Hundraårsprojektet för barndomen går från inbördeskriget till uppbyggandet av välfärdssamhället och fördjupandet av välståndet och inläringen. "Generationsavtalet" har varit en fyndig lösning för att trygga välfärden. Överenskommelsen om barnets rättigheter i FN år 1989 hör till 1900-talets stora framgångar. I det andra kapitlet granskas den allt mångformigare familjen och frågas det om vi har tålamod att göra "investeringar" i barn. Sammanjämkningen av arbets- och familjeliv är fort-

farande i behov av en kreativ politisk vilja att sammanjämka olika intressen. Uppmärksamhet ska riktas också mot ojämlikhet och dess ekosociala följder. Barn-, ungdoms- och familjepolitiken är i behov av en övergripande reform.

Det tredje kapitlet behandlar utsikterna för barnens liv. Studier av barndomen genererar samhällskritiska observationer, som hjälper oss att lära känna barnens värld, men också samhället. Det finns mycket information om barns hälsa och välbefinnande och den allmänna bilden är bra. Bakom den gömmer sig dock många former av behov av stöd. Det breda spektret av psykiska störningar kräver att vi stannar upp. Studiernas jämförbarhet är dålig och de longitudinella studierna är få. Debatten om småbarnspedagogiken och utbildningen är livlig. Barnskyddets trångmål utgör ett hot för dess värde. Trots brännande utvecklingsbehov öppnar sig utsikter som upplevs som ljusa i många riktningar inom barnskyddet, under förutsättning att samarbetet leds på ett vist sätt och att tillräckliga resurser allokeras.

Utgångspunkten i det fjärde kapitlet är att barnens välbefinnande och naturens livskraft skapar en grund för samhällets kontinuitet. I och med att andelen äldre personer i befolkningsstrukturen ökar, är det möjligt att barnbefolkningens ärenden hamnar i skymundan. Den åtstramade konkurrensen om det ökande välståndet kan föra politiken i riktningar där ärenden som gäller barn inte syns. Den pågående omfattande brytningsperioden mot en mer hållbar kultur kräver och öppnar nya utsikter såväl inom energiproduktionen som vad gäller livsformen.¹ Man måste förfara på så sätt att nuvarande och framtida barngenerationer kan leva ett bra liv. I reformen av välfärdsstaten innebär framtiden framför oss-horisonten att vi skyddar och förbereder oss för framtiden på så sätt att vi grundligt förstår vårt beroende av naturen och andra människor.

1 Finland har förbundit sig att genomföra bland annat FN:s agenda för hållbar utveckling 2030 och Parisklimatavtalet 2016.

I INTRODUKTION

Barn är medborgare utan rösträtt fram tills dess att de fyller 18 år,² då de blir fullvärdiga medborgare. Fram till dess bär föräldrarna det primära ansvaret för sina barn. Eftersom alla människor börjar sitt liv som barn, är barndom och barn närvarande i samhället såväl på ett synligt som på ett osynligt sätt: gångna barndomar finns i bakhuvudet under vuxendomen och i samhällets kulturella minne.³ Vi är alla unika, men dock i grund och botten likadana, såväl som barn som vuxna. I alla kulturer deltar en gemenskap som är större än familjeinstitutionen på ett eller annat sätt i mottagningen av nya generationer. Hela byn behövs för att sköta och fostra barn.

Samhällets kontinuitet grundar sig på barnen och naturen. En förutsättning för välbefinnande är att vi tar väl hand om såväl mänskliga resurser som naturresurser. Detta ger förutsättningar för ett värdigt liv för våra barn och framtida generationer. Att bygga en ekologiskt, socialt och ekonomiskt, det vill säga ekosocialt, hållbar kultur är en omfattande uppgift såväl i det hundraåriga Finland som annanstans. Sätten att skaffa försörjning, familje- och gemenskapsförhållanden samt värden och världsorienteringen påverkar hur man i vederbörande kultur ordnar värden, fostran och undervisningen av barnen.

I samlarkulturen följde barnen med de vuxna, när människan bosatte sig för att odla jorden deltog barnen i produktionsarbetet. I de mest välbärgade husen bodde förutom kärnfamiljen också tjänstefolk och ofta också ogifta släktingar. Lydnad, ärlighet och flitighet var centrala dygder i fostran av barn. I och med att industrialiseringen framskred övergick man till avlönat arbete utanför hemmet, då barnen sattes i skola. På industrisamhället uppbyggdes en välfärdsstat, som senare började kalla sig själv också för IT-samhället⁴. Samhällspolitikerna påverkar barnens levnadsförhållanden, såväl i stora som i små frågor. I denna artikel ligger fokus på förhållandet mellan barndom och samhälle.

Barns behov som individer är kopplade till de sociala relationerna. En avgörande ställning innehas av de konkreta människor med vilka barnen är i regelbunden växelverkan och de platser och utrymmen där de lever. Det mest väsentliga är det emotionella klimatet i vilket barnet lever och i själva verket är detta klimatet den omständighet som fastställer kvaliteten på omsorgen om barnet. Är ett klimat av obestridlig acceptans och uppskattning en bra beskrivning av denna känsla? Utvecklingsspåren dras upp utifrån det mänskliga och sociala kapital som omger barnet. Den sociala växelverkan fungerar som en navelsträng. Det dynamiska förhållandet mellan barnet och hans eller hennes uppväxt-

miljö är i nyckelställning. Uppväxtmiljön (familj, dagvård och skola) är som en trädgård, som ger barn näring för att växa upp. En övergripande och långsiktig barnpolitik kan påverka denna.⁵ Jean-Jacques Rousseau (1762) formulerade denna dynamik på följande sätt:

”... av ett litet barns gråt, som man kunde tro förtjänar så lite uppmärksamhet, uppkommer människans första relation med allt som omger henne; i detta skede smids den första ringen av den långa kedja, som bildar samhällsordningen”.

Under 2000-talet revolutionerar många former av förändringsprocesser framtidsutsikterna. I synnerhet den snabbt ökade rollen för teknologin framkallar såväl rädsla som hopp. Arbetslivet befinner sig i den teknologiska revolutionen, vilket också gäller för sociala förhållanden, inläring och kommunikation. Sammanjämkning av arbets- och familjeliv är fortfarande en brännande knepig fråga. Föräldraskapet har utvecklats i en bra riktning, då växelverkan mellan barn och föräldrar fungerar med en bättre dialog än tidigare och föräldrarna deltar i sina barns vardag. I familjelivet har avsevärda förändringar ägt rum bland annat på grund av skilsmässor och separationer och också i och med att antalet ombildade familjer och ensamstående ökar.

Ett fast arbete, en egen bostad och en familj är fortfarande vanliga drömmar hos unga personer.⁶ Till denna del delas de traditionella värderingarna i hög grad. De unga understöder kraftigt välfärdsstaten, men de tvivlar på att den bevaras. De unga önskar att miljön och jämställdheten bevaras, men de tror inte fullt ut på att detta kommer att vara fallet. De centrala observationerna i Ungdomsbarometern 2016 omfattar ökad cyniskhet och utökat misstroende⁷.

Värdena styr, i form av lokomotiv för verksamheten, världsorienteringen, tänkandet och förfarandet. Demokrati är den grundläggande värdegrunden för det finländska samhället. Såväl som politiskt system som moraliskt levnadssätt strävar demokratin efter gemensamt gott. Demokratin bevaras inte om ansträngningarna för dess räkning upphör. En dialog där människor lär sig av varandra behövs.⁸ Välbefinnande bland alla människor och tolerans har legat i toppen vad gäller finländska värden⁹. År 2015 brast den offentliga debatten om flyktingar itu. En del av medborgarna förhåller sig positivt till invandring, andra negativt. Miljö och jämlikhet, en hållbar utveckling, invandring och mänskliga rättigheter är stora heta politiska teman.

2 Barn- och ungdomspolitiken gäller åldersklasserna 0–29 år. UKM Utvecklingsprogrammet för barn- och ungdomspolitiken 2007–2011.

3 Bardy 1996, 208.

4 Man använder också bland annat det postindustriella servicesamhället och det postmoderna nätverkssamhället.

5 Järventie 2008, 228–229.

6 Häkkinen & Salasuo, 2016 Ungdomsbarometern. Den grundar sig på intervjuer av personer i åldern 15–29-år.

7 Introduktion, Ungdomsbarometern 2016.

8 Alhanen 2016.

9 Enligt enkäten European Social Survey ESS. Se Rahkonen 17.5.2017. Gästpenna HS.

När framtiden färgas av hopp och förtroende i det mentala landskapet hos de uppväxande generationerna, kan de äldre generationerna vara tillfredsställda med det arv som de lämnat efter sig.

HUNDRAÅRSPROJEKTET FÖR BARNDOMEN

Nedan vänds blickarna mot historien och hundraårsprojektet för barndomen beskrivs från inbördeskriget till uppbyggandet av välfärdsstaten och till det så kallade generationsavtalet som en av välfärdsstatens hörnstenar. I den finländska barnpolitikens historia har man gått från skydd av barn som befunnit sig i den största nöden mot barnets rättigheter. Överenskommelsen om barnets rättigheter i FN år 1989 hör till 1900-talets stora framgångar. Det viktigaste målet med konventionen om barnets rättigheter är att trygga grundläggande fri- och rättigheter för alla barn: hälsa, utbildning, trygghet av jämställdhet och trygghet. Finland förband sig att iakttäta konventionen år 1991. Det finns skäl att i beslutsfattandet lära sig att använda bedömningar av barnkonsekvenser och barnbudgetering. En ytterligare uppgift är en övergripande utveckling av barnpolitiken.

Dagens Finland är som från en annan planet jämfört med de första decennierna under 1900-talet. Det Finland som föregick inbördeskriget år 1918 var inte någon idyll. Landet var indelat i många grupper och klasser. Vita och röda dödade varandra och orsakade fler dödsfall än under vinterkriget.¹⁰ Under det blodiga inbördeskriget dog också barn och de sattes i fångläger.¹¹ Tvångsplaceringen av föräldralösa röda i vita familjer är en stor skam i barnskyddets historia.¹² En hög barndödlighet och fattigdom överhuvudtaget ökar lidelsen. De generationer som föddes kring inbördeskriget hamnade på nytt i krig under deras tidiga vuxendom i och med vinter- och fortsättningskriget 1939–1945 och Lapplandskriget. Enigheten under vinterkriget såg ut som ett mirakel. Skillnaderna betonades inte trots att "soldaternas släkter och familjer hade varandras blod på sina händer"¹³

Det är möjligt att det stora antalet döda till slut paradoxalt nog främjade uppnåendet av det gemensamma goda och lindrade konflikten mellan fattiga och rika. Alla sörjde. Lösning av arbetarfrågan var en central förändringskraft i upplösningen av ståndssamhället. Senare minskade barndödligheten¹⁴ i och med att levnadsstandarden steg. Näringen blev mångsidigare och hygien förbättrades. I och med att rådgivningsverksamheten utvidgades ökade kunskapen. Det var möjligt att göra överenskommelser om de frågor som var aktuella under början av seklet på så sätt att möjligheterna till inläring och välstånd förbättrades. Beslutet om barnbidrag fattades år 1948. På så sätt startade uppbyggandet av välfärdsstaten gradvis.

I jordbrukssamhället var livets grundläggande enhet en jordbit och ett torp, i bästa fall en gårdsbruksenhet. De fungerade såväl som hem som arbetsplats och i lång utsträckning också som skola för att lära sig att arbeta. I och med industrisamhällets frammarsch flyttade det avlönade arbetet ut från hemmet. Barnen togs stegvis från åkern och gatan till familjens och skolans skydd. År 1879 förbjöds arbete för barn under 12 år i näringsförordningen och arbetstiderna för personer under 18 år reglerades. Kärnfamiljidealet sådant som vi känner det idag hade börjat etablera sig under "familjens sekel", det vill säga i 1800-talets borgerskap.¹⁵

Lagen om skolplikten utfärdades först år 1921. Den föregicks av en lång tvist mellan Uno Cygnaeus, som talade för den, och J.V. Snellman, som talade emot den. Redan år 1861 hade de börjat en debatt om hur barn borde uppfostas. Cygnaeus litade på barnvetenskaplig information och Snellman på mödrarnas erfarenhet¹⁶. Till en början innebar läroplikten ofta ambulatorisk skola eller inläring i en eller två klasser. I medlet av 1930-talet fick 90 procent av barnen i skolåldern någon form av undervisning. Under 1950-talet övergick en fjärdedel av åldersklassen från folkskola till lärodomsskola, och knappt 10 procent inledde gymnasiet.¹⁷ Idag kan en skolelev sitta på skolbänken i två decennier.

Ett för och emot-meningsutbyte föregår ofta reformer, vilket är en del av demokratin. Övergången till grundskolan krävde länge en hetlevrad förhandling bland annat om huruvida alla barn kan gå i samma skola. Ordväxling om relationen mellan dagvård och hemvård, det vill säga mellan samhället och familjen, äger ännu idag rum tidvis. Ännu på 1970-talet var det svårt för en stor del av familjerna att få dagvård, trots att bägge föräldrar arbetade.

Välfärdsstaten är en form av "hela byn". Dess bärande princip är ett ömsesidigt samarbetsförhållande mellan generationerna, som kan förstås som ett generationsavtal. Upprätthållandet av barndomen och föräldraskapet överläts inte enbart till familjen. Varje generation träder turvis in i arbetslivet och deltar i underhållet av minderåriga och åldringar, efter att ha fått sin andel av gemensamma resurser i barndomen och ungdomen, bland annat i form av hälsovård, barnbidrag och utbildning.

Ömsesidigheten i "generationsavtalet" är en fyndig samhällspolitisk inspiration, som främjar jämställdheten. En medellös eller obemedlad människa har inte som barn, åldring, arbetslös eller sjuk varit tvungen att förlita sig på sporadiska allmosor. Den nordiska välfärdsstaten har visat sig vara ett effektivt sätt att producera välfärd, kanske till och med på ett mer jämlikt sätt än i andra jämförbara samhällsmodeller. Den materiella levnadsstandarden har stigit till en tidigare icke-upplevd nivå. Välfärdsstaten byggdes upp i snabb takt, dock med konflikter, men också med förhandlingar och överenskommelser.

10 Kivimäki 2013; Männistö & Kivimäki 2016. Tolkningarna i de nyaste forskningarna sträcker sig längre än till hjältedåd och djupare in i soldaternas sinne, in i krigets smärftfulla sår.

11 Så gott som 1 500 under 16-åriga barn till röda hamnade på fångläger, de minsta tillsammans med sina mödrar. Av dem dog över 100, ett tiugotal sköts. Barn dog därtill av svält och epidemier på lägren. [Pekkalainen 2014]. Under inbördeskriget dog sammanlagt 36 640 personer på olika sätt (Suomen Sotasurmat 1914–22).

12 Pulma & Turpeinen 1987.

13 Männistö & Kivimäki 2016, 61–62.

14 Ännu under början av 1900-talet kunde barndödligheten i Finland jämföras med den dåvarande situationen i u-länderna. Hallman 1979.

15 Häggman 1994; Johannesson 1983.

16 Ojakangas 1997, 11–31; Aronsson 1984.

17 OECD: Education at glance 2016.

Från det internationella barnets år 1979 till förebyggande av marginalisering

Trots världskrigen har 1900-talet kallats för Barnets århundrade efter svenska Ellen Keys bok (1900). Key lyfte fram barndomen till en samhällsfråga genom att skapa en vision om ett barnorienterat samhälle. Först då de vuxna förstår barnets sinne, förnyas det gamla samhället, funderade Key.

År 1979 firades FN:s internationella barnets år. Barnens, ungdomarnas och barnfamiljernas ställning utreddes i exceptionellt hög grad och omfattande utvecklingsprogram upprättades i kommittéer.¹⁸

Politiker från riksdagens alla partier medverkade. Sedermera lades kommittéväsendet ned. Den ansågs ta för mycket tid. Den goda sidan var dock en ingående beredning av ärendena. Politikerna hade möjlighet att sätta sig in i barnens och barnfamiljernas ärenden.

I den samnordiska bedömningen av barnets år¹⁹ bedömdes det att man i fortsättningen kommer att rikta ännu mer uppmärksamhet mot barnens möjligheter att påverka sin egen omgivning och delta i de vuxnas aktiviteter. Bakgrunden till detta ansågs vara att barnens och de vuxnas världar differentierats och den kontaktbrist som var en följd av detta. Uppmärksamhet riktades också mot barnens behov av kontakter med arbetslivet och barnens möjligheter att ta och själva tilldelas ansvar som aktiva människor. Vid den tidpunkten önskades ett närmare samarbete mellan barn och vuxna. Det kraftiga kommersiella trycket²⁰ på barnen var föremål för en debatt, liksom också den oro som gällde barnens framtid och misshandel av barn.

Debatten om anordnandet av vården om barnen och formerna för det ekonomiska stödet för barnfamiljer skymde dock partiellt andra teman. Det bedömdes att de betänkanden som kartlade situationen lett till att en ny form av tänkande mognat för att utveckla samhällspolitiken. Kortfattat handlade det om ett mål om att utveckla det samhälleliga beslutsfattandet så att det har en förmåga att beakta barns och ungdomars intressen och särskilda behov i all verksamhet.

Ett samarbete mellan aktörer inom ungdomsforskning och -politik etablerades under undervisningsministeriets beskydd. Tidningen Nuorisotutkimus har utkommit i tre decennier. Förslaget om ett "barnombudsmannasystem", som skulle lyda under statsrådets kansli och som lades fram inom ramen för det internationella barnets år 1979, genomfördes aldrig.

Under början av 1980-talet lyckades man så gott som slutföra moderniseringen av barnlagstiftningen. Barn-

skyddslagen från år 1936 reviderades så gott som helt och hållet. Bland annat uppgången i antalet avgiftsfria musikinstitut runt om i landet ledde till inspirerande framtidsutsikter. Den utjämning av inkomstskillnaderna som börjat på 1970-talet fortsatte. Så småningom utbreddes sig uppfattningen om att underklasserna försvunnit. Befolkningens utkomst, hälsa och utbildning förbättrades.

Efter medlet av 1980-talet tystnade det på den barnpolitiska reformfronten, och utsiktslösheten och tystnaden fortsatte på 1900-talet.²¹ Man övergick från en omfattande politik av stöd till barnfamiljer och främjande av barns och ungdomars välbefinnande till förebyggande av individuell marginalisering då barnpolitiken flyttades till kommunerna.²² I ordets starka mening har politiken distanserat sig från barnens och barnfamiljernas liv. Ännu år 1996 stiftades en subjektiv rätt till dagvård för alla barn, vilken numera också omfattar småbarnspedagogik. År 2016 beslöt landets regering att låta kommunerna pröva den subjektiva rätten. Detta försämrar möjligheterna att planera framtiden – och följaktligen familjepolitikens tillförlitlighet.

Den ekonomiska depressionen, nedskärningarna och marknadsdisciplinen lämnade ett avtryck. Förebyggande av marginalisering och främjande av delaktighet har under några decennier varit de politiskt-administrativa sloganer som upprepats mest. Vid ingången till 2000-talet utreddes omfattningen på ojämlikheten bland barn och följderna av denna.²³ Ökade inkomstskillnader, underutvecklingen vad gäller familjepolitiska förmåner och nedskärningar i servicen²⁴ har lett till att en underklass återuppstått. Gradvis har man övergått till en tidsperiod där välfärdsstaten underpresterar; problem iakttas, men en djup diskussion om jämställdhet är ringa, trots att forskningen visar nyttan av främjande av jämställdhet²⁵. Förutom att ojämlikhet godkänns ökar besparingarna och nedskärningarna arbetsbelastningen. Under en tid då resurserna krymper, tar extra rapporter som ökar kontrollen tid av det egentliga arbetet. En allt hetsigare arbetstakt för välutbildade yrkespersoner, såsom lärare, socialarbetare och läkare, leder till brådska och en känsla av att man inte längre har tid att utföra sitt arbete väl. Välfärdsstatens politiska legitimitet är i princip stark, och utifrån denna borde det vara lätt att diskutera reformalternativen, med medvetenhet och insikt om ojämlikhet och planetens tillstånd som utgångspunkt. Underprestationstemat behandlas på nytt senare i berättelsen.

18 Den finns omfattande utvecklingsprogram i betänkandena av Parlamentariska ungdomskommittén (1980:6 och 1980:61), Finländska kommittén för barnets internationella år 1979 (1980:23), Kommittén för fostringsmålen för dagvården (1980:31) och Kulturkommissionen för barn (1979:32). Också i Norge, Sverige och Danmark uppkom motsvarande betänkanden.

19 Barnåret i Norden 1980.

20 Benny Henrikssons bok Pengarna eller livet (Liber 1982) var en hit i den nordiska barnpolitiska debatten, i vilken det underströks att allting inte är till salu. Barnens bedömdes vara "materiellt mättade och socialt hungriga". Boken var ett välgjort referat av den omfattande (650 s.) och omdebatterade rapporten Ej till salu av svenska statens ungdomsråd. Vid den tidpunkten var den konsumtionscentrerade kulturen ännu ung.

21 Statsrådets redogörelse "Från barnskydd mot barnpolitik" (SHM 1995:6) innehöll dock ännu förändringar i barnskyddslagen som en följd av ratificeringen av FN:s konvention om barnets rättigheter (1991). Inspirerad av konventionen gav statsrådet i sin redogörelse också ett utkast till barnpolitiken och föreslog bland annat att resursdelningen mellan generationerna och den årliga generationsbalansen (provision) skulle följas.

22 Satka m.fl. 2002, 253.

23 bl.a. Järventie & Sauli 2001; Bardy & Salmi & Heino 2001.

24 Sauli & Salmi & Lammi-Taskula 2011; Salmi m.fl. 2012.

25 Riihinen 2011.

Konventionen om barnets rättigheter – grundläggande rättigheter för alla barn: hälsa, utbildning, jämställdhet, trygghet

Under barnets internationella år 1979 började moderniseringen av barnets rättigheter i FN. Efter flera årtionden av arbete antogs den lagakraftvunna Konventionen om barnets rättigheter år 1989. Finland antog konventionen år 1991. Erkännandet av barnets friheter var den största skillnaden i jämförelse med den tidigare förklaringen. Nu har också minderåriga rätt till åsikts-, tanke-, självkänsl-, religions-, samlings- och föreningsfrihet (artiklarna 12–16). Det viktigaste målet med konventionen om barnets rättigheter är att trygga grundläggande fri- och rättigheter för alla barn: hälsa, utbildning, säkerställande av jämställdhet och trygghet. I FN:s arbete nämndes barnets rättigheter för första gången i Gèneveprotokollet år 1924. Först år 1959 uppnåddes en överenskommelse om Förklaringen om barnets rättigheter. Det tog decennier för tanken att mogna, och bakom ligger svåra och berörande historier.

Moderniseringen av barnets rättigheter startade på initiativ av Polen. I Polen var man sensitiv för barnets rättigheter, bland annat därför att 1,5 miljoner barn dödades där i koncentrationsläger. Mellan det första och andra världskriget var den pedagogiska, filosofiska, litterära och medicinska aktiviteten i Polen stor för att visa att ett barn från första början är en självständig mänsklig varelse. Barndom är inte enbart förberedelse för vuxendomen, utan i sig ett betydelsefullt liv. En ledande figur inom detta tänkande var Janus Korczak (1878/1879–augusti 1942). Han var en polsk-judisk barnläkare, pedagog och författare som grundade ett barnhem år 1912. Hans bok *Barnens rätt till respekt* är fortfarande ett verk med skarpa observationer. Under den tyska bemanningen vägrade Korczak att utnyttja den erbjudna möjligheten att fly. Han lämnade inte barnen ensamma, utan åkte med dem till Treblinka, där han tillsammans med barnen dog i en gaskammare.

Konventionen om barnets rättigheter erbjuder grundpelare för en barndomspolitik. Man har för vana att förstå konventionen om barnets rättigheter som en så kallad kombination av tre P:n. Provision innebär att tillräckliga resurser tilldelas barnbefolkningen, protection berättigar till särskilt skydd och särskild omsorg medan participation innebär barnets rättigheter att delta.²⁶ Inkluderande av barn i ärenden

som gäller dem själva och deras gemenskaper och i skyddet av omständigheter som är skadliga för dem är centralt i alla vardagsaktiviteter. Provision innebär att resurser tilldelas den helhet med vilken barnens och barnfamiljernas behov tillfredsställs samtidigt som jämställdheten främjas. Resurshelheten omfattar också tid, som det lider brist på i våra brådskande livsstilar. FN:s kommitté för barnets rättigheter har rekommenderat att Finland tar i bruk en barnbudgetering, där budgeten följs med hänsyn till barnets rättigheter.

Barnombudsmannens lagstadgade verksamhet startades i Finland år 2004²⁷. Norge antog som första land i världen en lag om en barnombudsman år 1981. Barnombudsmannens uppgift är att styra och bedöma förankringen av Konventionen om barnets rättigheter och följa dess genomförande. Barnets bästa tillgodoses med största säkerhet då samhället kan och vill höra barnen, säger Tuomas Kurttila²⁸, som verkat som barnombudsman från och med år 2014.

Bedömning av barnkonsekvenser är ett konkret verktyg i utvecklingen av såväl det statliga som det kommunala beslutsfattandet. Barnets rättigheter ska beaktas från och med beredningen av besluten till genomförandet av dessa och i mån av möjlighet på så sätt att barn och ungdomar har möjlighet att lägga fram sina observationer och åsikter. Vid förhandsbedömningen jämförs olika alternativ för att kunna välja det bästa. Definitionen av barnets bästa kräver en övergripande överläggning: alla överenskomna rättigheter ska tillgodoses så fullvärdigt som möjligt. Den svaga ekonomiska situationen är inte en godtagbar grund för en utebliven konsekvensbedömning. Ju knappare resurser, desto viktigare att noggrant väga hur de används. FN:s kommitté för barnets rättigheter har riktat uppmärksamhet mot bristen på en övergripande barnpolitik i Finland. Katainens, Stubbs och också Sipiläs regering har i sina program lovat att främja bedömningen av barnkonsekvenser. Goda avsikter borde leda till handlingar.²⁹

Beredningen av konventionen om barnets rättigheter pågick länge. Under pågående tidsperiod skulle det kanske inte längre lyckas? Eller skulle det göra det? Lyckligtvis är den redan i kraft, och den är en milstolpe i barndomens historia. Konventionen är ett samhälleligt verktyg, som man hela tiden kan lära sig att använda bättre – till och med på så sätt att man får information om barnbefolkningen vad gäller resursdelningen (provision).

26 Cantwell 1993, 121–130, Lopatka 1993, 131–140.

27 Denna sena tidpunkt påverkades av förmodan om att förvaltningen och politiken i sina handlingar beaktar den lagakraftvunna konventionen utan en separat organisation.

28 Kurttila 2016.

29 Custódio 2016.



KAPITEL II FAMILJEN UNDER DET NYA SEKLET

HAR VI TÅLAMOD ATT GÖRA "INVESTERINGAR" I BARNDOMEN?

Nedan följer en granskning av familjen, försörjning och arbete. Föräldrarnas och övriga vuxnas livsvillkor beror på barnens förmåga att lära sig och skapa sig själva ramverk för ett bra liv nu och i framtiden. Investeringar i barndomen innebär att föräldrarna har en tillräcklig försörjning, tid och möjligheter vara med barnen och att en högklassig dagvård och skola tryggas. Under sina tidiga år behöver ett barn som utvecklar sin personlighet skyddande familjeförhållanden. Barnet behöver också insatser av samhället, bland annat att det fragmenterade servicesystemet samlas och att strukturella reformer som minskar barnfattigheten genomförs.

Hundra år gick på driftigt sätt, konstaterar Vappu Taipale³⁰ och vänder blickarna mot framtiden och nya problem, som framkom genast i IT-samhällets tidigaste faser. Barnens fysiska hälsa har förbättrats. Inlärningsproblem och psykiska problem sticker ut. Sinnet utgör grunden för kunnande och inläring. Uteblivet kunnande ger upphov till en marginaliseringsrisk. Detta gäller alla åldersskeden. Barns inläring kräver insatser av samhället och samfunden och delaktighet av alla vuxna, liksom också gemensamma och enskilda ansträngningar.

Hur går det för dem som har inlärnings- och uppmärksamhetsstörningar, stökiga hemförhållanden eller föräldrar som tagit emot smällar av livet eller en blandning av allt detta?

Ett samhälle som inte grundar sig på ett kraftigt flöde av en stabil vardag, omvårdnad och omsorg är omöjligt. Inget utvecklat industrialiserat land har lyckats sammanjämka arbets- och familjeliv på ett tillfredsställande sätt. "Föräldrar till små barn är de mest belastade på det samhälleliga, professionella, ekonomiska och emotionella planet." Kärnfamiljer verkar vara sköra. Pärlbandsfamiljer uppkommer då skilsmässofamiljer blir till ombildade familjer och barnen följer de vuxna i olika familjearrangemang.

Det ser ut som om livet för familjen mot olika modeller. Förutom sambofamiljer har ombildade familjer och regnbågs- och ensamvårdarfamiljerna ökat. Det ser ut som om brist på familjeliv och ensamboende åtminstone i något skede av livet ökar. Kanske mångformigheten bidrar till att stärka familjen som institution? Familjehistoriker betonar kärnfamiljens ideologiska karaktär. Den statliga familjediskursen, sådan som den förekommer i lagstiftningen och socialpolitiken, har kritiserats för en för snäv och normativ familjeuppfattning.³¹

EN MÅNGFORMIG FAMILJ – SOM GRUND FÖR SAMHÄLLET

Ur ett kulturanthropologiskt perspektiv verkar kärnfamiljen som idealtyp vara ett ungt fenomen. I olika kulturer har vården och fostran av barn avgjorts på många olika sätt. Bildandet av närkretsar kring barnen kan vara en mångfacetterad kedja, som inte leder till fenomenet med en familj med en ensamstående förälder.³² I bästa fall utvecklas i kedjor av flera familjer (ombildade familjer) stabiliserande strukturer, där barnen kan förlita sig på flera nära människor. Varför kan inte familjerådslag och stödfamiljeverksamhet, som utvecklats inom barnskyddet, utvecklas till mer generella omvårdnadshjälpmodeller i krissituationer? Var finns den "hela by" som det är känt att behövs i barnens vård och fostran?

Hur genomförs individuellt föräldraskap i tjänsterna för barnfamiljer?

Jukka Mäkelä³³

I välfärdsstaten har i utgångspunkten familjerna ansvar att föda, vårda och fostra barnmedborgare, det vill säga nya generationer. Med andra ord är det av primär vikt att barnfamiljer mår tillräckligt bra för att klara av deras krävande uppgift. Tar man lika väl hand om familjer som man tar hand om exportföretag? I lagstiftningen och i välfärdsstatens stödåtgärder har välfärdsfrämjande och -tryggande utveckling ägt rum i stor utsträckning. I samband med prövningarna på 2000-talet på grund av den samhälleliga strukturförändringen och den ekonomiska depressionen har dessa förändringar fungerat som en säkerhetsbuffert för barnfamiljerna jämfört med en situation där det inte funnits. Vi vet dock att barnfamiljer, i synnerhet familjer med låga inkomster och familjer med en ensamstående förälder, haft det synnerligen tufft såväl under depressionerna som till följd av dessa. Så är det fortfarande. Det ser ut som om en barnpolitik enligt konventionen om barnets rättigheter allt för ofta förlorar mot ekonomisk-politiska intressen; i kvartalsekonomin är tidsintervallerna kort, medan det i vården och undervisningen av barn är så gott som ett kvartssekel.

Varför är familjen så extremt viktig för barnet och barndomen? Varför är det inte likgiltigt var barnet växer upp och vem sköter honom eller henne? Så är fallet därför att människan bygger sitt jag och sin personlighet från bebisåldern till den vuxna åldern i sin uppväxtmiljö och använder sina närstående vuxna och växelverkan med dem som byggmaterial. De första levnadsåren från bebis- till skolåldern anser vara de allra viktigaste.

En av de mest synliga förändringarna under de gånga hundra åren är att familjeliv i allt högre grad ser ut att vara

30 Taipale 2004, 401–406.

31 Strandell 1991. Jämför också med Migrationsverkets familjeuppfattning Helsingin Sanomat 18.2.2017: Maahanmuutto hajottaa irakilaisperheen.

32 Siikala 2004; Se också Katajala-Peltomaa & Vuolanto 2013.

33 Jukka Mäkeläs 60-årsjubileumföreläsning THL 8.9.2017.

en omständighet som reglerar välbefinnandet och hälsan på så sätt att "möjligheten till familjeliv och familjelivets stabilitet ökar om man är privilegierad, och ofta gör familjeliv att man är ännu mer privilegierad. Eller sett från en annan synvinkel: skyddande familjerelationer saknas eller avbryts sannolikare hos dem som redan befinner sig i en svagare ställning. Med andra ord föder familjeprocesserna ekonomisk och social ojämlikhet i individens levnadslöpp" i form av konkreta resurser³⁴. Det ser ut som om de delfaktorer som främjar välbefinnande anhopas och anknyter till familjeliv och de delfaktorer som ökar psykisk ohälsa på motsvarande sätt är kopplade till brist på familjeliv. Barn föds i olika familjer och alla har ett socialt arv. Hos vissa är det bättre, hos andra sämre. Tunga barndomserfarenheter kan bilda en ond cirkel, som fortsätter från en generation till en annan, och som kan vara väldigt svår att bryta. Detta borde dock inte bli ödesdigert i en välfärdsstat, där utgångspunkten för tjänsterna är att främja jämställdhet och stöda familjer i en anda av gemensamt föräldraskap.

GENERATIONSÖVERSKRIDANDE RÖRLIGHET VS. FAMILJEBUNDENHET

Välfärdsstatens centrala uppgift har varit att undanröja och utjämna ojämlikheten. Påverkan av låginkomsttagares och medellösas försörjning med direkta och indirekta inkomstöverföringar och stödformer har gett önskade resultat. På samma sätt har tryggheten av utbildningsmöjligheter och dagvård för alla barn i Finland i en internationell jämförelse varit en av våra finaste framgångar när det gäller minskandet av ojämlikheten bland barn. Med dessa åtgärder har man producerat generationsöverskridande social rörlighet, som fram till idag öppnat det klasstillhörighetslåset, som är karakteristiskt för ståndssamhället. I en välfärdsstat öppnar sig låset och beroendet av födelsefamiljens klasstillhörighet upphör.

Med lagstiftning och social trygghet kan staten i bästa fall erbjuda jämlika funktionsmöjligheter och strukturella ramverk för människan. Ekonomisk trygghet och tillgängliga och högklassiga tjänster minskar stressen.³⁵ En generationsöverskridande privilegierad eller oprivilegierad situation ärvs i människornas ömsesidiga växelverkan. De vuxna i barnens uppväxtgemenskaper innehar en central ställning. Det emotionella klimatet som de erbjuder sina barn beror i stor utsträckning på den egna personligheten och välbefinnandet. Enbart kompetens utifrån en yrkesutbildning är inte tillräckligt. I vardagspraktiken förmedlar de vuxna – också andra än föräldrarna – avtryck från den egna livshistorian till barnen. Följaktligen finns det skäl att i utbildningen förbättra självkänslan till exempel med konstbaserade metoder.

"Det emotionella klimatet är en central form av dialogisk kommunikation. Språklig diskussion är en annan. Det sätt på vilket man diskuterar med barnet påverkar utvecklingen

av barnets tänkande. Den processutveckling, som senare leder till begreppsbildning, har sitt ursprung i den tidiga barndomen, men de intellektuella funktioner, som i egenskap av en unik kombination utgör den psykologiska grunden för begreppsbildningen, mognar först i puberteten".³⁶ Människans uppväxt är en lång process, närmare sagt är den livslång, de områden som kan utvecklas räcker till för hela livet.

Har vi tålmod att "investera" tillräckligt med tid, pengar och energi i barnen och barndomen?³⁷ Verbet "investera" hör till det ekonomiska språket: en bra placering genererar avkastning och är följaktligen ett nyttigt redskap för att öka förmögenheten. Barndomen har ett absolut självvärde i sig och varje barn har rätt till bra omsorg på det sätt som konventionen om barnets rättigheter reglerar. Vi förväntar oss inte att barnet "förtjänar" omsorg. Det är en rättighet för barnet. Barnet ska respekteras som individ, oberoende av hur nyttigt barnet blir som vuxen. Vid sidan om frågan om investerings-tålmod kan vi också ställa följande fråga: Har vi hjärta, förstånd, tid och färdigheter att ta väl hand om barnen?

Har vi tålmod att "göra investeringar" i barn? Svaret är inte självklart. Detta ska prövas på ett fält med spänningar, där arbete och familjer möts. Man ska arbeta mycket, samtidigt som man ska ta väl hand om barnen! Bakgrunden till Urho Kekkonens berömda tålmodighetsfråga var vid den tidpunkten en oro om tryggheten av tillräckliga produktiva investeringar i stället för en kortfristig utdelningspolitik. Nu måste resurser riktas långsiktigt mot att trygga en bra barndom, eftersom de samhälleliga utvecklingsutgifterna förutsätter att kunskapsmässiga och sociala färdigheter utvecklas från och med tidig ålder.

Barndomen har blivit avgörande viktig för arbetslivet. Den ekonomiska utvecklingen beror på kvaliteten på det humana och sociala kapitalet. "Investering" i barndomen innebär för föräldrarna tillräcklig försörjning, tid och en möjlighet att vara med barnen samt att trygga en högklassig småbarnspedagogik, dagvård och skola. Att ta hand om barnens välbefinnande är bästa möjliga förvaltning av mänskliga resurser. I bästa fall är individernas kunskaper och färdigheter tillräckliga för att producera samhällelig utveckling, som å sin sida tryggar individuella valmöjligheter. En god cirkel öppnas i förhållandet mellan individer och samhället.

PROGRAMÖVERLÄGGNING OCH UTREDNINGSFLÖDE – POLITIKEN LETAR EFTER SITT MÅL?

En stor mängd barn-, ungdoms- och familjeprogram har pågått under 2000-talet och pågår för närvarande, såväl nationellt³⁸ som lokalt. Förslagen av arbetsgruppen Nationella indikatorer för barns välfärd om kunskapsbaserad ledning av barnpolitiken har tagits i bruk, bland annat i barnombudsmannens årsbok. Det har observerats att tväradministrativiteten i programmen lokalt utökat samarbetet. Målet har varit att förbättra programledningens träffsäkerhet. Sammanjäm-

34 "En negativ följd av upplösta parförhållanden är att familjer med en förälder ofta har tillgång till mindre ekonomiska och andra resurser än barn som lever med bägge föräldrar." (Jalovaara 2014).

35 Jfr. t.ex. med Partanen 2016.

36 Vygotsky 1982, 116–117.

37 Takala 2005, 7–19.

38 bl.a.: Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd och Barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet, Koordineringen av barn-, ungdoms- och familjepolitiken och Förbättrande av koordineringen av barn- och ungdomspolitiken och Utvecklingsprogrammet för barnskyddet och KASTE-programmet för att utveckla social- och hälsovårdstjänster.

kningen av olika program, avskildheten från ekonomin och de praktiska möjligheterna har orsakat frustration. Förutom en dialog behövs beslut. Minskar ojämlikheten, lottlösheten och ensamheten genom att finslipa yrkespersonernas samarbete? Koordinering är inte vettigt, då var och en talar för sin sjuka mor. Programöverläggningen krymper till en maktkamp. I värsta fall återstår rådlöshet och bevakning av revirgränser.³⁹

I regeringens spetsprojekt "Program för utveckling av barn- och familjetjänster (LAPE)" ligger fokus på att utöka barns, ungdomars och familjers välbefinnande samt att stärka deras egna resurser. Ungefär 40 miljoner euro har reserverats för genomförandet åren 2016–2019, och största delen av dessa pengar används för personalutgifter för det regionala förändringsarbetet. Målen är många. Målet är att stöda föräldrarna redan före ett barnskyddsbehov. Förebyggande vårdsmässiga relationer stärker positivt föräldraskap. Målet är en övergripande reform, där tyngdpunkten flyttas mot tidigt stöd och tidig vård. Målet är att på samordnat sätt omsätta beprövade metoder och program i praktiken. Genomförandet av förändringsprogrammet koordineras av social- och hälsovårdsministeriet.⁴⁰

Förebyggande av problem och betydelsen av samarbete mellan olika aktörer har betonats under en lång tid. Under projektarbetets tidsperiod har utvecklingen av arbetsmetoder varit livlig i det individ- och familjespecifika arbetet. Däremot har det strukturella förnyandet haltat. Vad kan åstadkommas på ett permanent, nationellt och genomgripande sätt? Saknar vi framtidsutsikter? Vad skulle styra mot förnyande av politiken för stöd av barnfamiljer såväl vad gäller levnadsförhållandena som tjänsterna? Har den offentliga makten förlorat sin förmåga att samla och koncentrera problemen på så sätt att lösningen av dessa på nytt blir visioner om ett bra och rättvist samhälle?⁴¹

Ett stort antal framtidsvisioner ligger dock redan på bordet! "Åtagande för hållbar utveckling – En målbild för Finland 2050" – sitoumus2050.fi – går sina egna vägar under statsrådets beskydd. Det handlar om en stor skattkista med planerade och delvis också beprövade åtgärder för en mer hållbar livsform. De kan inspirera till tänkande i många riktningar, till exempel till utveckling av utdelningsekonomin och gemensamt föräldraskap. Tillsvidare har åtagandena inte nått den offentliga debatten. Finland har en politisk vision om att bygga en mer hållbar kultur, men politikerna gör den inte känd. Statsminister Sipilä har dock inrättat en arbetsgrupp i anslutning till statsrådets kansli för att förebygga ojämlikhet.

Många reformbehov har sitt ursprung i samhällets djupa lager. Fragmenteringen i servicesystemet har dock å ena sidan sitt ursprung i läroverksamheten som i stor utsträckning är differentierade. Med tanke på framtida arbetsuppgifter är det motiverat att till exempel lärare, läkare, socialarbetare

och psykologer övar på arbete tillsammans redan under studietiden. Undersökning av gemensamma frågor inom ramen för studier i socialpolitik, ekonomi, konst och historia skulle säkert ge nya utsikter om och kontaktytor med arbetet. Det finns skäl att finansiera sektorsövergripande forskningsprojekt i högre grad än för närvarande.

I en viss översikt av den internationella forskningslitteraturen framträder en strukturell trestegsmodell för interventioner. A) Differentierade och resolut uppbyggda interventioner vid väldigt allvarliga störningar. B) Ett närmare samarbete mellan tjänster för vuxna och barn, bland annat mellan barnskyddet, missbrukarvården och mentalvårdsarbetet. C) Ett gemensamt rymligt ramverk – bland annat för att underlätta föräldrarnas stress – i alla barn-, ungdoms- och familjetjänster. Mervärde uppkommer, om flera aktörer försöker styra sina resurser i samma riktning, trots att de har olika grundläggande uppgifter. De interventioner som stöder föräldraskap är inte nödvändigtvis, om alls, en metod för att undanröja fattigdom och de problem som den orsakar.⁴² För att övervinna dessa behovs till exempel familjepolitiska åtgärder.

Planeringen av reformen av familje- och barnpolitiken är redan i gång. Vinner barnet eller arbetsgivaren? Kan båda vinna? Ja, och båda vinner uttryckligen då barnen mår bra. En öppen granskning av spänningar och konflikter är nödvändig, liksom också ett tidsintervall som är klart längre än en regeringsperiod. Sammanjämkning av familje- och arbetsliv, minskande av ojämlikhet och avskaffande av fattigdom är åtgärder som tryggar den samhälleliga utvecklingen.

FÖRSÖRJNING OCH ARBETE – FRÅN KNAPPHEIT I STÅNDSSAMHÄLLET TILL KONSUMTIONSKULTUR

Den nordiska välfärdsstaten har visat sig vara ett effektivt sätt att producera välfärd, kanske till och med på ett mer jämlikt sätt än i andra jämförbara samhällsmodeller. På lång sikt har den materiella levnadsnivån 70-faldigats. På så sätt har vi nått ett tidigare icke-skådat välstånd. Men följderna av de senaste decenniernas ekonomiska depressioner – ökade och utdragna försörjningssvårigheter, arbetskarriärer med många avbrott, utdragen arbetslöshet, minskade utbildningsmöjligheter – reflekterar sig kännbart på hela livscykeln, karriärsutvecklingen och pensionerna. Uppgången i antalet barnfamiljer med låga inkomster, skuldsättningen, föräldrarnas känsla av brist på tid är exempel på orosmoment som förutsätter strukturella åtgärder av samhället. Oron för att välfärdsstaten underpresterar är befogad, om den inte förmår utjämna utgångspunkterna för livet. Den utökade ojämlikheten har också ekosociala följder: konsumtion i konkurrensanda bidrar till överbelastning av naturen.

39 Määttä 2011.

40 Kouvonen 2016, 173–180.

41 Bauman 2002, 66–67.

42 Bardy & Öhman 2007.

Den första⁴³ finländska statistiska inkomst- och konsumtionsstudien gjordes åren 1908–1909⁴⁴. Undersökningen fokuserade på arbetarfamiljer med låga inkomster i de största städerna. Urvalet var litet och det finns inte garantier för dess representativitet, inte ens vad gäller låga inkomster. Studien var dock representativ vad gäller bästa praxis under tidpunkten. Resultaten rapporterades grundligt och presenterades enligt hushåll. Barnhushållens storlek varierade från två till elva. Näringens andel av konsumtionsutgifterna är ett tecken på fattigdom. Andelen låg i snitt över 50 procent, i större hushåll över 60 procent. Numera utgör livsmedlens andel av konsumtionsutgifterna i snitt tio procent, i den lägsta inkomstfemtedelen cirka 14 procent och bland barnfamiljer 12 procent⁴⁵.

Rapporten från år 1908 redogör för en oro för oregelbundenheten i de stora familjernas inkomster, missförhållandet mellan inkomster och utgifter och den skuldsättning som följer av detta. Inte heller då fungerade förtjänstmodellen med en försörjare, men alternativet var färre än för närvarande. Yrkesförvärvet för familjens överhuvud täckte i snitt 83 procent av familjens utgifter. Man försökte täcka den återstående delen med övertidsarbete, små förtjänster av fru och barnen, underhyresgäster, lån och understöd beroende på prövning utifrån den dåtida residuala socialpolitiken. "En yrkesarbetare kan inte enbart utifrån sina inkomster av yrkesarbetet tillsammans med sin familj behålla en regelbunden levnadsstandard. Detta är inte möjligt ens då barnen är minderåriga (under 14 år)..."

År 1928 utfördes en ny undersökning med samma principer⁴⁶. Också vid den tidpunkten tjänade mannen 4/5 av arbetarhushållens inkomster. Inkomststrukturen var mer eller mindre den samma som två decennier tidigare, men den genomsnittliga andelen för näringsutgifterna var 45 procent i denna undersökning. I dessa tidiga socialrapporter beaktades egentligen inte alls barnens existens. Intresset var snarare riktat mot ortsspecifika skillnader än mot levnadskostnader.

För ett halvt sekel sedan, efter andra världskriget, var Finland ännu ett jordbruksdominerat, fattigt land, där andelen livsmedel i de hushåll, som i stor utsträckning levde i naturhushållning, av konsumtionen låg på ungefär 40 procent.

Konsumtionsmarknaden började expandera på allvar på 1950-talet⁴⁷, konsumtionen ökade och dess struktur ändrade. Konsumtionen per person fördubblades enligt nationalräkenskaperna reellt fram till ingången till 1950-talet och över 70-faldigt fram till idag i jämförelse med situationen i början av seklet.

Under samma tidsperiod byggdes i Finland ett system enligt den nordiska välfärdsstatsmodellen med sådan fart att något motsvarande inte kan påträffas annanstans. Barnfamiljer har hittills varit den befolkningsgrupp på vars axlar finansieringen av välfärdsstaten vilat, och de har därför haft ett avsevärt stort samhällseligt inflytande⁴⁸.

BARNFAMILJERNAS STÄLLNING I INKOMSTFÖRDELNINGEN, FÖRSÖRJNING OCH RAMVERKET FÖR VÄLBEFINNANDE

Numera fås statistisk information om barnfamiljernas och alla hushålls försörjning i riklig mängd i form av jämförbara tidsserier, med början från år 1966, och i form av internationella jämförelser. Under 1960-talet började en kraftig period av utjämning av inkomstskillnaderna, vilken fortsatte ända fram till början av 1990-talet. Därefter har uppgången i inkomstskillnaderna mellan befolkningsgrupperna höjt inkomsterna hos de översta inkomstklassernas snabbare än inkomsterna hos de mittersta och de lägsta inkomstklasserna.

Barnfamiljerna och barnen i Finland är vanligen placerade i de mittersta inkomstklasserna i den nationella inkomstfördelningen. I dessa inkomstklasser är det genomsnittliga antalet barn i familjerna det högsta. Det finns minst barn i de lägsta och översta inkomstklasserna. De ökade inkomstskillnaderna ändrar denna struktur, och den syns som en nedgång i andelen barn som hör till medelinkomsttagarklasserna. När den ekonomiska depressionen var som värst i medlet av 1990-talet, fanns det proportionellt sett färre låginkomsttagare i de första och andra inkomstklasserna jämfört med år 2015. Jämfört med situationen för tjugo år sedan är nu en större del av barnen placerade i de två inkomstklasser som har de lägsta inkomsterna och i inkomstklass 10, det vill säga i klassen med de högsta inkomsterna. (Figur 1⁴⁹).

Det är möjligt att få en annorlunda bild av inkomstutvecklingen beroende på tidsintervallet för granskningen eller de använda relationstalen. Det är dock obestridligt att låga inkomster bland barnfamiljer ökat under de två senaste årtiondena. Den högsta nivån på barnfattigdom uppmättes på 1960-talet, 20,3 procent av barnen. I början av 1990-talet hade den sjunkit till under fem procent – de fattiga hushållen omfattande då 55 000 barn. Perioden av ekonomisk depression avslutade perioden av utjämning av inkomstskillnader – under den uppgångsperiod som följde efter denna, började de öka på nytt. Barnfattigdomen ökade snabbt trefaldigt, men den sjönk på nytt på 2010-talet (för närvarande cirka tio procent av barnen). (Figur 2.) År 2015 hade andelen sjunkit till under 12 procent. Vid den tidpunkten omfattades 132 000 barn av fattigdomsrisk.

Bland olika barnfamiljer varierar fattigdomsrisk: familjerna med en ensamstående förälder har det svårast, deras fattigdomsgrad har på 2000-talet varierat relativt kraftigt mellan 15 och 26 procent (i snitt mellan 8 och 11 procent bland barnfamiljer). Bland familjer med barn under tre år och familjer med flera barn (tre eller fler) förekommer låga inkomster i högre grad än i övriga barnfamiljer. Fattigdomsrisk har förvärrats snabbt i familjer med en vårdnadshavare, eftersom den ännu i medlet av 1990-talet var en aning högre än i snitt bland barnfamiljer.

43 Retroaktiva serier med mätare inom nationalräkenskaperna, se Hjerpe 1988. Nationalräkenskaperna granskar strukturen på den privata konsumtionen på stats-, inte på befolkningsgruppsnivå.

44 Arbetsstatistik XIII. Tutkimus ammattityöläisten toimeentuloehdoista Suomessa 1908-1909. Keisarillisen Suomen senaatin toimeksiannosta ja teollisuushallituksen ylivalvonnalla toimittanut Vera Hjelt. Helsingfors 1912.

45 Statistikcentralen: Hushållens konsumtionsutgifter 2012.

46 Työläis- ja toimeenhaltijaperheiden elinkustannukset Helsingissä vuonna 1928. Sosialinen aikakauskirja sosialiministeriön julkaisema. Vihko 12. Helsingfors 1932. Dessa två undersökningar har knappast varit jämförbara.

47 Tennilä 1999.

48 jfr. Haataja 2016

49 Inkomstbegreppet: tillgängliga inkomster inkl. bostadsinkomster och försäljningsvinster.

Diagram 1. Fördelningen av personer under 18 år i inkomstdecentilerna 1995 och 2015

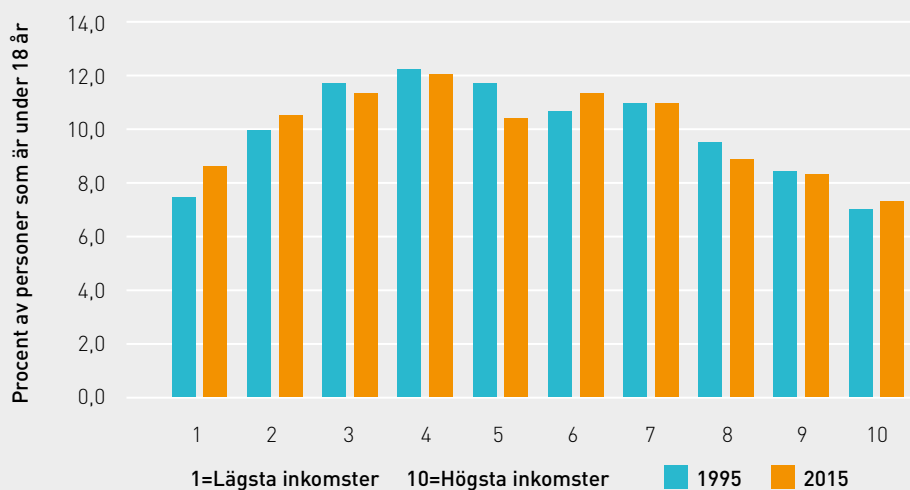
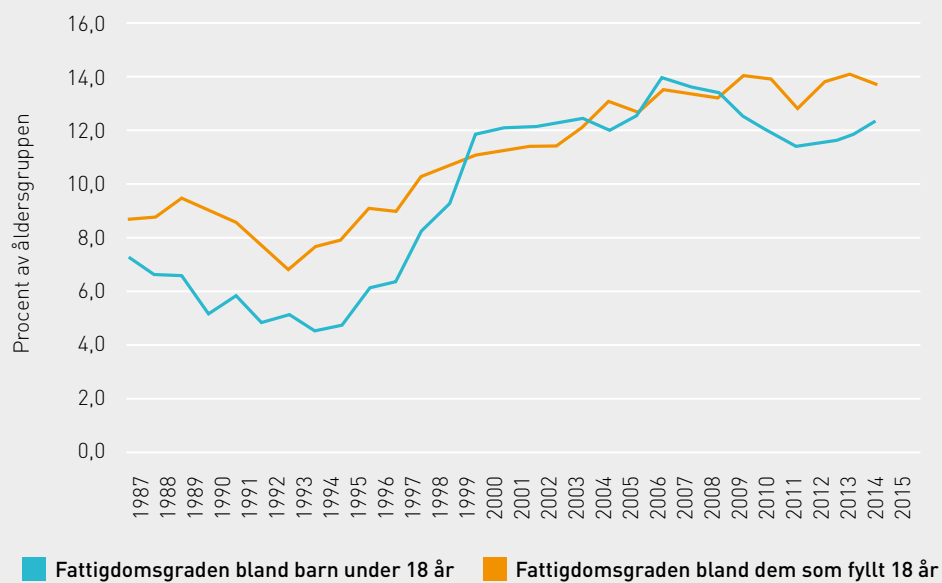


Diagram 2. Barns och vuxnas fattigdomsgrad



Försörjningsmätare som grundar sig på inkomsterna beskriver familjens tillgängliga resurser och proportionella ställning inom ramen för nationalstatens inkomstfördelning. När dessa tolkas vet man i allmänhet inte exakt hur resurserna används och på vilket sätt till exempel knappa resurser upplevs som en levnadsstandardbrist. Konkreta levnadsstandardbrister kan mätas direkt, och i allmänhet korrelerar bristerna på ett betydande sätt, även om detta sker på ofullständigt sätt i förhållande till inkomstnivån. Med intervjuer och enkäter har man också bland annat undersökt om familjerna enligt egen åsikt klarar sig med sina inkomster.

Enbart fattigdomsrisk är beaktansvärd som relationstal, men den underskattar till exempel försörjningssvårigheter: på en separat fråga om detta svarade 24 procent av alla hushåll med en ensamstående förälder att de under det senaste året (2014) haft svåra försörjningssvårigheter⁵⁰. Under detta år var deras fattigdomsgrad 18 procent. Olika studier visar att försörjningssvårigheter förutom låga inkomster är förknippade med småbarnsskedet och ett stort antal barn. Också skuldsättningsgraden är en viktig förklaring⁵¹. Sambandet mellan försörjningssvårigheter och utökade olika stressfaktorer som gäller parförhållandet och föräldraskapet har konstaterats på mångsidigt sätt.

Av alla tänkbara materiella levnadsstandardproblem torde bostad vara den vanligaste orsaken till levnadsstandardproblem och ekonomiska svårigheter bland barnfamiljer. På 2010-bodde 6–34 procent av barnen trångt beroende på mätaren. När frågan ställdes till familjerna, hörde cirka en fjärdedel av barnen till en familj som ansåg att dess bostad var för trång⁵². Barnfamiljernas bostadsskuldsättning har ökat på samma gång som bostadsförmögenheten⁵³. Största delen av barnfamiljerna har en bostadsskuld och till följd av detta höga boendeutgifter (inkl. kapitalutgifter): de omfattade i snitt en fjärdedel av de tillgängliga årsinkomsterna för skuldsatta familjer. Hos familjer med bostadsskuld och med en vårdnadshavare och barn under skolåldern var denna utgiftspost den högsta enligt uppgifterna från år 2015⁵⁴. Av ensamvårdarna har var tredje bostadsskulder. Fler än två av tre andra barnfamiljer hade bostadsskulder, och i synnerhet bland unga föräldrars familjer var skulderna stora – i vart tredje fall översteg skuldbeloppet årsinkomsterna trefaldigt. De yngsta hushållen är de mest skuldsatta⁵⁵.

Överskuldssättningen hos minderåriga är en skuldsättningsfråga av annan karaktär och omfattning. I det nuvarande kreditsamhället är ungdomar en särskild riskgrupp. Skuldsättning i det nuvarande systemet innebär avsevärda problem för barn och unga. Utebliven fakturabetalning leder till en betalningsstörning, som gör det svårt att få en hyresbostad och eventuellt också att sysselsätta sig. Enligt

utredningen är upp till 4 000 minderåriga årligen utsökningsklienter. Till och med barn under 15 år kan drabbas av skuldproblem. Årligen är hundratals barn under 15 år också utsökningsklienter. Skulderna uppkommer av konsumtionskrediter och mopedkörning. Hos unga personer utgörs ungefär 40 procent av kapitalet i indrivningsdomarna av snabblåna och konsumtionskrediter. Föräldrarna har försummat att betala skatter då affärsverksamhet bedrivits i ett barns namn. Skuldsättningen bland barn är förknippad med aspekter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, vilka måste utredas⁵⁶.

En mätning av andra allvarliga levnadsstandardbrister (andra än trångt boende)⁵⁷, visar att barnens levnadsstandard väldigt sällan är allvarligt hotad i Finland (2–4 procent). Men andelen familjer som åtminstone under kort tid fått utkomststöd har legat på en nivå på tio procent, och hos en del av dessa familjer är behovet av utkomststöd kontinuerligt och långvarigt. Familjer med en ensamstående förälder avviker från övriga barnfamiljer på betydande sätt vad gäller hur stora försörjningssvårigheter de möter⁵⁸.

OJÄMLIKHET OCH DESS EKOSOCIALA FÖLJDER

I övriga delar av världen är barnfattigdomstalen mycket högre än i Finland. Det faktum att barnfattigdomen kvantitativt sett är mindre än i övriga länder kan dock inte förringa det faktum att vart tionde barn numera lever i en sådan ekonomisk situation där han eller hon löper risk att marginaliseras i samhället vad gäller en livsstil och aktiviteter som ses som sedvanliga. För barnet själv innebär den egna konsumtionen social kraft. Barn köper, byter och ger varandra olika varor. Ömsesidigheten och bytesförhållandena inom handeln hör till lek- och kamratgemenskaper⁵⁹. Om konsumtionens betydelse ökar, leder bristen på möjligheter att fattiga familjers barn och eventuellt också ett större antal barn marginaliseras ytterligare.

Låga inkomster hos en familj har samband med knapp konsumtion sociala och kulturella risker och det har konstaterats att låga inkomster ofta ärvs till barnets senare livsfaser. Den sociala rörligheten för barn i familjer med låga inkomster är mer hindrad än i snitt⁶⁰. Följaktligen fördjupas sannolikt skillnaderna mellan de samhälleliga ställningarna – eller klasskillnaderna. Om detta blir verklighet, rinner erfarenheterna om en jämställdhet som byggts upp under hundra år ut i sanden.

Den ekonomiska jämställdheten förbättrades fram till 1990-talet. Den samhälleliga indelningen försvann dock inte, utan började utvidgas på nytt och tilltog på 2000-talet. Marginalisering är i själva verket mer ödesdigert i förhål-

50 SVT, Inkomstfördelningsstatistik 2015.

51 Karvonen & Salmi 2016. Se också Leinonen 2004.

52 Reijo 2013.

53 Statistikcentralen, SVT: Hushållens förmögenhet 2013 Inkomster och konsumtion 2015.

54 Statistikcentralen, inkomstfördelningsstatistik 2015, låginkomsthushåll.

55 Skuldsättningsstatistik 2015. Statistikcentralen

56 säger forskningsprojektets ordförande Tuula Linna, som är professor inom processrätt vid Lapplands universitet [tietysti.fi 9.2.2016 läst: 24.5.16].

57 Det finns allvarliga brister i hushållets levnadsstandard, om det som mäts med fyra av följande nio indikatorer förekommer i hushållet: betalningssvårigheter, svårigheter att klara över överraskande utgifter, inte tillräckligt med pengar för att ha telefon, färg-TV, tvättmaskin, bil, en proteinhaltig måltid varannan dag, en veckas semester varje år eller för att hålla hemmet tillräckligt varmt.

58 Statistikcentralen, inkomstfördelningsstatistik 2015, låginkomsthushåll.

59 Ruckenstein 2014.

60 Sirniö 2016.

landen där levnadsstandarden är hög. Politiska konflikter och spänningar är mer öppna än tidigare, och olika aktörers framtidsutsikter skiljer sig kraftigt från varandra. De socioekonomiska bakomliggande faktorerna påverkar naturligtvis välbefinnandet såväl bland vuxna som bland barn.

Fattigdom är ett sinnestillstånd, en känsla av underlägsenhet och självanklagelse. Fattigdom innebär konkret att räkna mynt, returnera flaskor, föra böcker till diversehandeln, att tömma tvättmedelsflaskan på den sista droppen.

Anna-Maria Isola m.fl. 2007⁶¹

Under de senaste åren har det sett ut som om levnadsstandarden och livskvaliteten inte längre förbättras från generation till generation. Följaktligen ökar också generationsskillnaderna och nu i motsatt riktning. Den befolkning som avlägsnar sig från arbetsmarknaden är mer utbildad än den som träder in på den, och inkomstutvecklingsdiagrammen för de yngre åldersklasserna når inte längre upp till inkomstnivåerna⁶² för föregående generationer i motsvarande livsskeden. Detta förutspår ökade svårigheter hos unga familjer, eftersom följderna av ekonomisk depression – arbetskarriärer med avbrott, utdragen arbetslöshet, minskade utbildningsmöjligheter – reflekterar sig över hela livscykeln, karriärsutvecklingen och pensionerna.

Den nordiska välfärdsstaten har var försökt vara en föregångare när det gäller att minska ojämlikheten. Å andra sidan försöker man uppnå jämställdhet genom att å ena sidan garantera jämställda utgångspunkter och möjligheter för var och en med metoder inom universal socialpolitik, å andra sidan genom att inrikta särskilda tjänster och stödåtgärder till dem som möter olika sociala risker och hot. Bland annat dagvård av barn, skolsystemet, en fungerande hälsovård tryggar barnens möjligheter att utveckla och genomföra sina förmågor och den största nyttan av detta skördas i framtiden. Barnbidrag och andra former av socialförsäkring och -hjälp tryggar vardagen i första hand här och nu. I de rapporter som publicerats av Europeiska kommissionen⁶³ konstateras det att de effektivaste bekämparna av barnfattigdom är medlemsstater med inkomstöverföring, sysselsättningsfrämjande åtgärder och tjänster som möjliggör arbete (t.ex. dagvård).

En debatt om välfärdsstatens underprestation förs i Finland (bland annat ovan på s. 6 och 8). En del av befolkningen har förlorat sina utsikter om ett tillfredsställande liv⁶⁴. Ojämlikheten har ökat i Finland redan i över ett decennium – trots att den i Finland är liten i jämförelse med många andra

länder. Detta har dokumenterats upprepade gånger,⁶⁵ varför det är välkänt att en del av befolkningen inte har utsikter om ett tillfredsställande liv. Följaktligen kan man fråga sig om Finland längre är en nordisk välfärdsstat?⁶⁶

Ojämlikhet är roten till många problem. Ojämlikheten i industriländerna har ett samband med bland annat kortare förväntad livslängd, psykiska problem och familjevåld och brottslighet. Uppgången i inkomstskillnader leder till sociala problem. Ojämlikhet främjar överbelastning av människor och natur genom att öka konsumtionen i konkurrensanda. Följaktligen är ojämlikhet och överbelastning sammanflätade med varandra. Så gott som alla sociala problem är mer akuta i länder där skillnaden mellan rika och fattiga är stor. Jämställdhetsgraden är som ett samhälleligt vattenpass: ju mindre ojämlikhet, desto stabilare samhälle⁶⁷.

I de moderna samhällena är fattigdomen relativ, och dess kostnader för samhället betydande (www.equalitytrust.org.uk). Ökad ojämlikhet är inte oundvikligt. Jämställdhet genererar välbefinnande och ojämlikhet psykisk ohälsa och misär. Genom att minska ojämlikheten är det möjligt att minska konsumtionen. Det är knappast möjligt att uppnå de eftersträvarade utsläppen utan att minska också ojämlikheten.

Trots de negativa konsekvenserna av de ökade inkomstskillnaderna har de utökats också i Finland, trots att finländarna i regel förhåller sig kritiskt till dessa. Inkomstskillnader har också sina understödjare. De som befinner sig en högre socioekonomisk ställning förhåller sig positivare än andra till dessa⁶⁸. De ekonomisk-politiska rekommendationerna utgör värderingar och det rekommenderas att dessa förklaras i motiveringarna av besluten. I så fall är det möjligt att kanske uppnå en växelverkan som är bättre än normalt och följaktligen eftersträva gemensamt gott.

Den ekonomiska debatten är i behov av nya utsikter. I skymundan av huvudströmningen förs en diskussion om en basinkomst, utvidgning av definitionen av arbete, delning av arbetet, beskattning av alla inkomster, ändring av det avlönade arbetet till deltidsarbete och livskraftiga lokala hushåll, som bättre överensstämmer med människornas verkliga behov och välbefinnande. Om ekonomin styr värderingarna, kan redskapet bli till ändamålet⁶⁹. Naturens förmåga att förnya sig är på provning. Enligt WWF var Finlands överkonsumtionsdag förra året 13.4.2017, det vill säga att vi på tre månader konsumerat de naturresurser som borde ha räckt för hela året. Vi lever på ekologisk skuld under den återstående delen av året. Vår överkonsumtion infaller år för år tidigare, och dess följder känns i synnerhet i u-länderna.

61 Isola m.fl. 2007.

62 Kinnunen & Mäki-Fränki 2016.

63 t.ex. Frazer & Marlier 2014.

64 Riihinen 2011; Kangas 2009; Hiilamo m.fl. 2010.

65 Bl.a. Helne & Laatu 2006; Hirvilammi & Laatu 2008; Moisio m.fl. 2008; Lammi-Taskula m.fl. 2009; Pajukoski 2010.

66 Kangas 2009; Hiilamo m.fl. 2010; Riihinen 2011.

67 Wilkinson & Pickett 2010.

68 Piesanen, 2017. Urval av 1 878 finländska respondenter i materialet för 2010 års European Social Survey.

69 Se t.ex. Joutsenvirta & Hirvilammi, m.fl. 2016.

SAMMANJÄMKNING AV FAMILJE- OCH ARBETSLIV – FAMILJEN FÅR GE PLATS ÅT ARBETET

I växelverkan mellan arbete och familj uppkommer såväl motstridigheter som resurser på bägge sidor, såväl för familjen som för arbetslivet.⁷⁰ Arbete är en mångsidig resursfaktor (provision), men den är förknippad med allt fler osäkerhetsomständigheter som försämrar välbefinnandet.

Statistiken berättar å ena sidan om en intensiv arbetsinsats av föräldrarna, å andra sidan om de ringa valmöjligheterna på arbetsmarknaden. Finländska föräldrar arbetar mycket. Det är vanligare att mödrar och fäder arbetar än barnlösa vuxna. Av alla familjer med två vårdnadshavare var bägge föräldrar i arbetslivet i 67 procent av familjerna år 2016, av föräldrarna till barn i skolåldern var siffran 79 procent⁷¹. Sysselsättningsgraden hos finländska kvinnor, också mödrar, var högre än hos kvinnorna i snitt i EU-länderna, och arbetet är ofta heltidsarbete. Av mödrarna hade drygt en tredjedel utfört övertidsarbete varje vecka, och av fäderna så gott som hälften, vanligtvis hemma efter arbetstiden. I Finland utför kvinnor deltidarbete i klart lägre utsträckning än i övriga EU-länder⁷² och en avsevärd del av denna grupp skulle utföra heltidsarbete om sådant bjöds ut. Visstidsanställningar har varit vanligare i Finland än i EU-länderna i snitt, och hos kvinnor nästan två gånger vanligare än hos män⁷³.

Familjen får ge plats åt arbete. Intensivare knytning av föräldrarna till arbetsmarknaden ger försörjning, men är en utmaning för familjens gemensamma tid. Av de föräldrar som arbetar och har små barn upplever så gott som en tredjedel att de ofta eller oavbrutet är för lite med sina barn på grund av deras arbete. Av dem upplever 40 procent att det överhuvudtaget försummar hemmet på grund av deras arbete. En lika stor andel är orolig för deras mående som moder och fader⁷⁴.

Trycket på att klara av föräldraskapet på bra sätt är stort. En klar majoritet upplevde att deras arbete blivit mer krävande under de senaste åren⁷⁵. Sammanjämkning av arbets- och familjeliv ger upphov till problem, men också till glädje och stöd. Mödrarna upplever att de orkar bättre med barnen då de förvärvsarbetar. För två av tre är arbetet

en andningspaus från familjens oväsen. Det finns många metoder som inte ännu tagits i bruk för att sammanjämka arbete och familj (bland annat daglig arbetstidsflexibilitet och distansarbete, mer i användning hos fäderna än hos mödrarna). Arbetet kopplar människorna till en större gemenskap än familjen, vilket i stor utsträckning påverkar barnets uppväxtmiljö.

Trots att övertidsarbetet ökat, hade upplevelserna om tidsbrist snarare minskat än ökat, trots att den faktiska gemensamma tiden med barnen minskat⁷⁶.

Har uppfattningen om hur mycket tid som ska tillbringas med barnen ändrats? Kanske detta är fallet uttryckligen på grund av de ökade kraven i arbetet. Det är sannolikt att övertidsarbete hemma utan ersättning ökar. Detta tar tid och emotionell närvaro av familjen och ökar spänningarna mellan arbete och familj. Arbetslivets förfaringssätt har en viktig betydelse för barnfamiljernas välbefinnande⁷⁷.

En del av barnfamiljerna lider av arbetslöshet: arbetslöshetsgraden bland föräldrar med barn under 18 år var år 2016 cirka sex procent⁷⁸. Sysselsättningsgraden bland mödrarna har under den senaste tiden (2012–2016) vänt en aning nedåt, medan arbetslöshetsgraden vänt uppåt. År 2016 var ungefär 26 procent av mödrarna med barn under tre år hemma och skötte barn utan anställningsförhållande. Pappornas ställning har hållits på en stabilare nivå på arbetsmarknaden. Arbetslöshet i kombination med låg utbildning är enligt forskning förknippad med en stor mängd sociala och psykosociala problem, för att inte tala om ekonomiska svårigheter. En barnfamilj där arbetslöshet förekommer lämnar med stor sannolikhet under fattigdomsgränsen⁷⁹. Det har också konstaterats att det psykiska välbefinnandet hos finländska elever i åk 1–6 i grundskolan har ett kraftigt samband med mängden på den tid som tillbringats tillsammans med föräldrarna: lite gemensam tid och lite gemensamma aktiviteter mer än fördubblade barnets risk till en negativ jagbild och i synnerhet till anpassnings- och inlärningsproblem.⁸⁰

Såväl arbetslivet som familjelivet har förändrats i hög grad sedan den tid då industrisamhället byggdes upp. Det är möjligt att det idag finns ett stort antal möjligheter vad gäller sammanjämkning av familj och arbete.

70 Salmi & Lammi-Taskula 2014, 38–51.

71 Statistikcentralen. Arbetskraftsundersökning: Familjer och arbete 2013 och 2016.

72 I Finland är skötsel av barn eller andra släktingar orsaken till deltidarbete klart mer sällan än till exempel i Norge eller i Sverige. Enligt arbetskraftsundersökningen är den meddelade orsaken till deltidarbetet oftast att heltidsarbete inte är tillgängligt.

73 Salmi & Lammi-Taskula 2014, 26–36.

74 Ovan nämnda verk.

75 Ökat antal arbetsuppgifter, en hetsigare arbetstakt, stramare tidtabeller eller ett minskat antal anställda i förhållande till arbetsmängden.

76 Enligt studierna om tidsanvändningen åren 1999 och 2009 minskade vistelsen med barn under 10 år med en halv timme per dygn.

77 Statistikcentralens undersökning av tidsanvändningen 2009; gemensam tid 2014.

78 Salmi & Lammi-Taskula 2014, 38–51.

79 Statistikcentralen. Arbetskraftsundersökning: Familjer och arbete 2013; Karvonen & Salmi 2016.

80 Järventie 2005, 415–422.

ETT BRA LIV – SOM EN POLITISK OCH PERSONLIG FRÅGA

"Viljekraft hindrar inte alltid marginalisering. Alla marginaliserade ungdomar kommer inte från fattiga hem, och alla barn från fattiga hem marginaliseras inte alltid. Det är dock tanklöst att understryka människans egna viljekraft och företagsamhet för att överkomma fattigdom. Om hemmets fattigdom är djup och varaktig – och om den är förknippad med användning av alkohol och droger och missbruksproblem – kan barnets möjligheter att undvika marginalisering vara svaga. Hur klara av skolan om det hemma inte finns utrymme och ro för att göra läxorna och inte heller någon som kan hjälpa till? Hur är det möjligt att kunna utöva ens billiga idrottsaktiviteter, om familjens matlager kompletteras genom att stå i brödkön på grund av brist på pengar? Hur är det möjligt att gå ut jogga eller motionera om man har sönderslitna skor och saknar vinterjacka? Barn har en tendens att hemlighålla problem i hemmet. Om de lyckas göra detta bra, är det möjligt att inte ens skolans vuxna förmår rikta uppmärksamhet mot detta. Viljekraft och företagsamhet hjälper inte nödvändigtvis i alla situationer – i synnerhet inte om viljekraften måste inriktas på att klara av förhållandena."

Pirjo Virtaintorppa Helsingfors, HS Insändare 10.10.2016

En person som är kulturellt, socialt och ekonomiskt privilegierad kan tänka att hans eller hennes ställning är en följd av ansvarsfullhet och flitighet i studierna och arbetet, disciplin och målinriktad verksamhet. Ett bra liv kan dock på många sätt stödas av omständigheter som är oberoende av personen själv. Att påminna om dessa är inte att förneka värdet av egna handlingar och val – enbart att ställa dem i proportion till utgångspunkterna. Ett bra liv främjas av följande omständigheter:

- Människan föds i en familj där han eller hon bemöts väl och där känslor uttrycks, inläring uppskattas och informationshunger föds,
- det kring familjen finns stöd av släkten och/eller andra närstående samt ett nätverk av närservice; barn, yrkespersoner och föräldrar lär känna varandra och tränar på sociala färdigheter bland annat i dagvårds- och skolgemenskaperna, och där
- människans genetiska arv främjar och gynnar mångsidig utveckling och människan är frisk.

När alla tre bakomliggande faktorer är gynnsamma, är människan relativt ledig att ordna sitt liv på bra sätt. Också då är hon dock utsatt för tillfälligheter.

En världsbild som upprätthåller välfärdsstaten är värdefull då den erbjuder möjligheter också för dem som dragit en nitlott i "lotteriet av utgångspunkter". Också därför att en person som fötts med en "guldsked i mun" kan återfinnas sig i ett behov av gemensamt producerad hjälp. Oron över det eventuella passiverande inflytandet av välfärdsstaten verkar vara sekundär jämfört med att utjämningen av utgångspunkter försämrats.

Egna val och möjligheter att välja emellan är viktiga. Individens valfrihet och valfrihet överhuvudtaget uppskattas i västerländska kulturkretsar, oberoende av världsåskådning. I liberalismen betonas individernas frihet att forma sitt liv fritt i så stor utsträckning som möjligt och med så lite inflytande som möjligt av samhället⁸¹. Välfärdsstatens ethos understryker, vid sidan om friheter, delning av resurserna, så att valfriheten ska vara tillgänglig för så många som möjligt. Obegränsad frihet finns inte någonstans och innehas inte av någon. Frihet är alltid, också inom liberalismen, på ett eller annat sätt reglerad.⁸² Förbudet av vissa gärningar upprätthåller eller ökar resurserna. Att döda en människa är ett brott, ett barn får inte utsättas för aga, skogar får fällas på begränsat sätt, vattendrag får inte förstöras och tömmas på fiskar.

Studier av det upplevda välbefinnandet visar på återkommande sätt en samverkan av individuella, gemensamma och samhälleliga omständigheter; välbefinnande byggs inte upp enbart som en individuell process. Välbefinnande är på samma gång såväl ett politiskt som ett personligt ärende. Med politik skapas de möjligheter mellan vilka individerna kan välja. De flesta människorna försöker ordna det egna och sina närståendes liv på bästa möjliga sätt. Hålls den större nivån, den gemensamma insikt som barnombudsmannen fört fram i introduktionen, längre med i detta? Nästa sammanfattning påminner läsaren om egenmaktens gränser.

Människan har en fri vilja, men den begränsas av ett stort antal interna och externa omständigheter.

Emotioner bildar ett mer komplext forskningsobjekt i förståelsen av medvetenheten. Minnet är ett nyckelelement för medvetenheten. Betydelsen av det undermedvetna kan inte ignoreras. Redan små biokemiska förändringar och tidiga händelser kan på kritiskt sätt forma utvecklingen. Blandningen av olika omständigheter är individuell och för det mesta oförutsägbar. Det finns ingen orsak till kraftig determinism. "Our Freedom is in our grammar". Vår frihet finns i livets läskunnighet, sinnets grammatik. Gerald M. Edelman 1995.

81 Bainer 1995.

82 "De tio budorden" och andra etiska och moraliska lagar har reglerat vad som är lämpligt och tillåtet beteende. Individer och samhället skyddas och styrs på många sätt till exempel med trafikregler. I framtiden kommer regleringen av konsumtionen av naturresurser att vara noggrannare än för närvarande.



KAPITEL III BARNDOMENS PLATSER OCH BARNETS LIV

FORSKNING KRING BARNDOM SOM SAMHÄLLSKRITIK⁸³ – VISAR DEN RIKTNINGEN?

Vetenskap och konst gör det lättare att känna barnets värld. Ur dessa öppnar sig också samhällskritiska utsikter. Ett barn är inte enbart en varelse som är i behov av skydd, utan också en individ som är kunnig, utvecklas och är aktiv och i växelverkan med vuxna och andra barn. Barndomen sysselsätter många yrkeskåror i dagvården, socialvården och skolan – har de vuxna färdigheter till växelverkan och trygghet av varaktigheten för viktiga saker? Bland annat analys av barns konsumtion skildrar de sociala anknytnings- och marginaliseringsmekanismerna.

Vetenskap och konst har vid sidan om social- och utbildningspolitiken och industrialiseringen kraftigt medverkat till att grunda den civiliserade staten och dess utveckling.⁸⁴ Till exempel målningarna under åren 1880–1910, som kallades för guldperioden, hade en stor betydelse för utvecklingen av identiteten för ett land på väg att bli självständigt. Denna lämnade efter sig ett arv, som fortfarande lever parallellt med de flöden som uppkommit senare. De mest oförglömliga barnbilderna omfattar bland annat Helene Schjerfbeck's Konvalescenten från år 1888.

J.-J. Rousseaus verk *Émile* eller om uppfostran (1762), som kallats för den primära bilden av barndomen, översattes för första gången till finska år 1905 och för andra gången år 1933. *Émile* lyfte fram barndomen som ett viktigt tema genom att hävda att vi inte alls känner till barndomen. Verket stimulerade den litterära fantasin och skönlitteraturen blev en central arena för undersökningen av barndomen innan uppkomsten av den moderna barnvetenskapen under slutet av 1800-talet. Kunskapen om barndom framskred genom att berätta om barndom.

Den centrala fråga var hur ge en trovärdig röst till ett barn, vilken inte är förenklad eller vuxenaktig. Förhållandet mellan barndom och vuxendom blev gradvis ett kulturellt kapital. Att skriva om barndomen blev att återuppliva livskänslan. På så sätt uttrycktes också missnöje mot samhället. I medlet av 1800-talet var de narrativa redskapen redan långt utvecklade, och författare med egen röst, såsom Charles Dickens, Georg Eliot och Leo Tolstoj skapade riktiga fiktiva barn. Vid slutet av 1800-talet hade skönlitteraturen dukat fram ett bord för vetenskapen genom att behandla alla teman förutom barns sexualitet.⁸⁵ Av de tidigaste barndomsbeskrivningarna i det självständiga Finland är Joel Lehtons *Putkinotko* den främsta (1:a upplagan 1919–1920), och i denna hörs barnets kraftiga röst fortfarande.

Émile var inte ännu ett barn som kunde identifieras som levande, utan först en reflektionsyta för författarens tankar, trots att Rousseau gjorde träffande observationer om barn. Avbildning av barn och barndom såväl i målningkonsten som i litteraturen kräver rikligt med övning under en lång tid. En frekvent observation av riktiga barn och hågkomst och sammanställning av egna och andras barndomsupplevelser gav upphov till material och styrde penno- och penselflödet.

Såväl i den internationella som i den finländska litteraturen blomstrade barn- och barndomsteman med såväl återkommande som förnybara figurer. Starka traditioner föder nya. Konsten skapar hela barn och vetenskapen klyver och för fram vid var tid valda särdrag. Det är möjligt att vetenskap och konst föder varandra i högre grad än vad vi förstår. I varje fall behöver vi såväl konstnärligt som vetenskapligt berättande för att på ett rikt sätt nå livets olika delar.

Under 1900-talet utvecklades i synnerhet medicinen och barnpsykologin. Till exempel Jean Piaget, Wilfred Bion och Lev Vygotsky undersökte utvecklingsfaserna för barnets beteende och tänkande. Sigmund Freud, Melanie Klein och John Bowlby satte sig å sin sida in i småbarns emotionella upplevelser som grunden för personligheten. Selma Fraiberg reflekterade över barnens hemliga värld. Erik H. Eriksson intresserade sig för relationerna mellan barnen och samhället. Barnens lek inspirerade Maria Montessoris värld. Albert Lilius utnämndes till den första professuren inom barnpsykologi i Finland år 1920. Konstens stilarter och vetenskapens lärostrukturer ändras. På detta sätt öppnar sig olika punkter av verkligheten för granskning, liksom också olika tolkningar av samma fenomen. Från en generation till en annan försöker människorna förstå sitt liv och göra det bästa av det enligt sina begränsade förmågor.

I politiken finns det skäl att känna barnens förhållanden och liv ur många olika synvinklar, med mångvetenskapliga metoder, så att konsekvenserna för barn ska kunna bedömas då beslut fattas.

OBSERVATIONER OM RELATIONERNA MELLAN BARNEN OCH SAMHÄLLET

Observationerna om barnbefolkningens samhälleliga osynlighet och marginella ställning ledde till barndomssociologins uppvaknande på 1980-talet. I de moderna samhällena finns det i allmänhet mycket information om barn. Av tradition har den dock varit vuxencentrerad och/eller systemorienterad. Med andra ord har informationen gällt vuxna och vuxnas system. I forskningsprojektet *Childhood as a Social Phenomenon* letade man efter konceptuella redskap med vilka

83 Se Ruckenstein 2013, 157: denna karakterisering fick oss att inse att barndomsforskningen varit kulturkritik ända från Rousseaus *Émile*, som var en protest och en vision, och där kritiken var riktad mot samhället och läran om arvsynder.

84 Människan har sjungit, dansat och berättat historier långt innan handel och vetenskap bedrevs. Grottmålningar har gjorts i nuvarande Finland redan under stenåldern. Därifrån är vägen lång till selfies som människans självuttryck och beskrivning av den omgivande världen.

85 Lloyd 1992 Se Bards 1996, 145–182.

barnbefolkningen kan göras synlig i samhället. Statistik, lagar, rapporter och undersökningar analyserades för att lokalisera barndomen. Som strukturell del av samhället är barnbefolkningen (minderåriga) förståeligt nog lika heterogena som vilken som helst befolkningsgrupp. Barnbefolkningen närmades som en varaktig strukturell del av samhället, trots att dess enskilda medlemmar byttes ut.⁸⁶

En kritisk blick riktades mot de dåtida synpunkterna om barn som inte ännu vuxna⁸⁷ personer, hjälplösa, sårbara, ofullständiga mottagare, tids- och pengakrävande, problem, störningsmoment och offer. I stället ville man se barn som sociala aktörer och redan existerande aktörer, som bidrar till och medverkar i samhället. Familje-, dagvårds- och skolarbarn har etablerat sig som en grund för barnets liv i det industriella samhället på ett sätt som är häpnadsväckande likadant. "Protection – exclusion"-principen innebär att barn under en skyddstäckmantel isoleras från samhället i egna institutioner för att utvecklas och studera.

Institutionaliseringen av barndom för att såväl skydda som isolera barnet⁸⁸ innebär bland annat att barnet hålls åtskild från de vuxnas arbete och handlingar. Detta innebär också att barndom å sin sida blivit många vuxnas arbete. Det finns ett stort antal yrken med barn och barndom som specialiseringsområde. De som röjer utrymme för barnets röst är, åtminstone i princip, fler än tidigare. I yrkeskårernas revirkamp är det möjligt att barnens ärenden hamnar i skymundan. Professionaliseringen av barndomen, medicaliseringen och trycket på harmonisering når tidvis debatten. Följaktligen har samhället på många sätt byggts upp på barninstitutioner. Hur är det om oron för risker för barn och riskbarn är ett tecken på att barndomen i sig är i fara? Hur är det om barndomen håller på att försvinna från maktpolitikens synfält?⁸⁹ När till exempel alkoholpolitiken, social- och hälsovården, trafiktjänsterna och andra stadets utbildning är föremål för revidering, var finns barnets och barndomens värde?

Den forskning som frigit sig från diskursen om oro har utsikter om en ändring av barnens platser. Barndomens platser ändras å ena sidan därför att samhället ändras. Trots begränsningarna ifrågasätter och byter barnen vardagsplatserna, så att de lämpar sig för dem själva och deras sociala förhållanden. Datorspel, Internet och telefoner öppnar ett funktionellt fält för barn, i vilket de kan röra sig utanför de vuxnas radar. Den digitala teknologin ställer medieinnehåll inom räckhåll för barnen, och de behöver hjälp av de vuxna för att behandla detta. Den möjliggör att kontakten bevaras till föräldrar och att de vid behov kan söka trygghet. Kulturella förändringar kopplar barn på nya sätt till den ekonomiska verksamheten. Skärmtiden och digitaliseringen ger i varje fall upphov till nya virtuella platser för barnen, till vilka de

kan rymma.⁹⁰ Barn kombinerar intressanta element från alla delar av deras miljö med sin lek. Utgångspunkten för småbarnsfostran är barnets liv och intresseobjekt, som man närmar sig på många olika sätt i daghemmen.⁹¹

Under 1800-talet letade kreativa författare efter sätt att ge barn en trovärdig röst. Från och med slutet av 1900-talet har forskarna letat efter sätt för att få barnorienterad information, för att kunna se vad som är specifikt i synnerhet för barn och barns ställning. När barns delaktighet skisseras är intresset gemensamt: hur lära känna barn?⁹²

SINNET OCH KULTUREN BILDAR ETT KONTINUUM

Ett livligt forskningsarbete stärker, berikar och ändrar våra tidigare uppfattningar. Senaste decenniernas exkursioner in i människans tidiga utveckling befäster informationen om att människan är extremt beroende av sin omsorg då hon föds. På samma gång visar de oss också en kunnig bebis, som är i kontakt med sin omgivning redan under graviditeten, och som aktivt kallar på sina föräldrar och sina närstående till växelverkan. Förhållandet mellan barnet och skötaren har kallats för en "resonerande bro, på vilken man talar ett emotionellt språk som är djupare än ord"⁹³. Man lär sig grundläggande färdigheter inom emotionell kommunikation under det första levnadsåret. Identifieringen av barnets sinnesstämning och -tillstånd är central. Utan mänsklig gemenskap växer en bebis inte upp till en människa, utan till en djuraktig varelse. Genast efter födseln börjar en mänskliga skapa och bygga upp sig själv, sitt sinne och sitt psyke. Utvecklingen till en vuxen pågår i drygt tjugo år. Under de första levnadsåren byggs personlighetsgrunden, som i första hand är emotionell.

Ibland är det svårt att hitta sådan praxis där såväl barnets som de vuxnas intresse sammanfaller. Ibland kan intressena till och med vara helt motstridiga. Till exempel är det möjligt att dagvårdsarrangemangen passar väl för de vuxnas vardag och dess smidighet, men upprepade skötarbyten under småbarnsåren kan vara en katastrof för barnets utveckling. Ibland kan det vara en bra lösning att föräldrarna separerar. Men kan de vuxna se att det är bra för barnens utveckling att viktiga saker förblir varaktiga och att barnen har en rytm där vardagshändelserna förblir de samma? Har de vuxna möjligheter att uppmärksamma och beakta?

En studie som utfördes på provpersoner i åldern 1–2 år visade att "bebisarnas moraliska liv är rikt och extensivt, men inte fullständigt."⁹⁴ Uppfattningen om att en bebis äter, sover, bajsar och gråter täcker enbart en del av bebisens liv. Att besvara bebisars meddelanden, lugna ner dem och att ge omsorg som ger välbehag är de första stegen mot livslång interaktionssubstans, så som Daniel Stern (1992)

86 Qvortrup m.fl. 1994.

87 När "ett barn som ska skyddas" blev bekant senast i slutet av 1800-talet, letade man i slutet av 1900-talet efter ett "delaktigt" barn och en aktiv aktör. Barn överensstämmer med bägge beskrivningar och med mycket mer...

88 Alanen & Bardy 1990; Engelbert & Buhr 1991.

89 Heiliö m.fl. 1993.

90 Strandell & Haikkola & Kullman 2012.

91 Mulari 2016, 145–152.

92 Lahikainen & Punamäki & Tamminen 2008; Koskinen 2009

93 Piha & Jauhiainen 1993.

94 Föds vi till goda? Prisma dokument 6.11.13 Stormy Nights Production. McIntyre et Thalenberg.

kännetecknar ärendet. "Börjar marginaliseringen redan i liv-modern?"⁹⁵, är en relevant fråga i ljuset av den nya insikten.⁹⁶ Och om detta är fallet, är det möjligt att förhållandena och erfarenheterna vänder på utvecklingsförloppet.

Numera torde de centrala resultaten av bebisforskningen vara relativt kända av föräldrar till småbarn – via rådgivningen, medier och sociala medier? Den vetenskapliga berättelsen sätter nya ord på den tidiga fasen och för bebisen närmare sina närstående. Människan har hittat en ännu livligare ömsesidig kontakt med nykomlingar i den egna arten. Historiskt sett handlar det om en stor vändpunkt. Det finns skäl att jubla över den på samma sätt som över teknologiska framgångar.

På samma gång som vi lär oss att förstå en nyfödd människa, blir uppfattningen om människan generellt sett mångsidigare och djupare. Det finns att utveckla så länge det finns levnadsdagar. Vi behöver andra människor genom hela livet.

En annan börjar då våra sinnen möter världen.

Dias & Riedweg

Sinnet är ett knippe funktioner, såsom tänkande, observationer, beslutsfattande, erfarenheter och känslor. Sinnet kräver samarbete mellan det stora retikulära systemet. Utan hjärna finns det inget sinne. Sinnet finns dock inte i hjärnorna. Sinnet kan förstås som relationer mellan hjärnorna, kroppen, den yttre världen och övriga människor. Sinnet byggs i hög grad enligt förhållandet till den övriga världen enligt det och dem som man är i kontakt med. Gränsgången mellan medveten och omedveten aktivitet är föremål för intensiv reflektion inom många vetenskapliga områden. Sinnet och kulturen bildar ett kontinuum. Avbrott eller svårigheter i den sociala växelverkan genererar smärta. Största delen av människans kommunikation är icke-språklig, såsom ställningar och gester. Utifrån dessa tolkar vi varandras tankar och känslor. Spegling som grundar sig på spegelneuroner betonar motorik- och kroppscentreringen i kunskapen. I våra hjärnor aktiveras "speglingssystem", som är automatiserad verksamhet som formats av erfarenhet och ramverket. Människans infödda tendens till växelverkan och medveten reflektion är viktiga element i förståelse av andra. Hjärnan är dock fortfarande ett mysterium på många sätt, även om kunskapen ökat.⁹⁷

I stället för enväld understryks betydelsen av växelverkan i olika verksamhetsfält, oberoende av om det handlar om storföretagens samhällsansvar eller vårdnadstvister eller omhändertagande av barn. Till exempel vad gäller behandling av miljötvister ska lokala invånare inkluderas och en öppen dialog byggas upp. Parterna ska förstå varandras centrala behov. Konflikterna förvärras då konsekvenser-

na av de avsedda handlingarna inte bedöms ordentligt, till exempel då en gruva byggs. Ett socialt drifttillstånd är ett livsvillkor för företagen. Fina broschyrer om socialt ansvar räcker inte, om ett verkligt och djupt engagemang saknas.⁹⁸ Förståelsen för betydelsen av interaktionsfärdigheter och möjligheterna att studera dessa har ökat.⁹⁹

UTSIKTER UR BARNETS PERSPEKTIV

Etnografisk och narrativ forskning, som numera utvidgas, utförs om deras värld och tillsammans med dem. På så sätt upplyses barndomen från väldigt nära håll och "informerarna" blir bekanta för forskaren. Bilden blir bredare, då det långsiktiga och kortsiktiga perspektivet slås samman. "Ett delaktigt barn" får utrymme och ändrar sätten att tänka på barn och barndom. Tyngdpunkten förskjuts från utvecklingstryck och tal om oro till "positiv identifiering" av barn.¹⁰⁰ Byte av perspektiv och begrepp öppnar nya sidor om barns liv. Nedan följer inblickar i berättelser och aktiviteter i daghemmet, hemma och i skolan. Därtill upplyses det multidimensionella förhållandet mellan barn och ekonomi. Barn från fattiga familjer berättar om sina upplevelser. Också små barn som bor i barnhem får sin röst hörd.

Berättelserna om barnens välbefinnande¹⁰¹ grundar sig på en radikal pedagogik som grundar sig på lyssnande. När man i daghemmet märkte hur vardagen dolt enskilda barns upplevelser och erfarenheter, började man samla in en berättelse. Man behöver inte närma sig barndom via utvecklingsskedena. Barnet lever hela tiden – här och nu – ett fullt liv, på ett mångdimensionellt och övergripande sätt. Delaktighet finns på nära håll. Att lyssna på barnen är att ägna sig åt lyssnande och växelverkan.

Ett litet barn lever i stunden och det som barnet berättar samlas in som forskningsmaterial. På så sätt lär man sig att känna barnet, och ofta framkommer viktiga observationer också om vuxna av barnets berättelse. Det är uppseendeväckande att lägga märke till i hur olika världar barn och vuxna bor i trots samma fysiska utrymme. Barnets berättelse är kroppsligt och multisensoriskt. Berättandet behöver tid och kräver en plats, där lyssnande och berättande är möjligt.

Av barnets berättelse framkommer fyra omständigheter som ligger till grund för deras välbefinnande¹⁰²:

- barns ömsesidiga relationer,
- en mångsidig och inspirerande verksamhets- och inlärningsmiljö,
- sensitiva vuxna och
- lyssnande på barns initiativ och beaktande av dessa i verksamheten.

95 Kajantie m.fl. 2013, 23–36.

96 Niemelä m.fl. 2003; Määttä 2015, 58–69.

97 Hari m.fl. 2016, 8–12.

98 Den brittiska experten Merrick Hoben besökte i december 2013 Finland och talade till finländarna om de nya interaktionssätten för gruvs- och skogsbruksfolk HS Talous A 31 Suomelle oppia Talvivaaran virheistä.

99 T.ex. Dialogiakatemia.fi

100 Kallio m.fl. 2013, 69–87.

101 Karlsson & Puroila & Estola 2016. www.nytnyt.fi

102 Ovan nämnda verk 113.

Vilken är utsikten då blickarna vänds från människorna mot föremål? Känner vi till de materiella substanserna i barnets vardag i daghemmet?¹⁰³ Ser vi på dessa ur barnets synvinkel? Läger vi märke till föremålens och utrymmenas betydelse? Vardagen kretsar kring barnens och de vuxnas rörelser, och de är kopplade till utrymmen och föremål. Indelning av utrymmena i utrymmen enbart för vuxna eller såväl för vuxna och barn styr de vuxnas och barnens rörelserutten till avvikande eller gemensamma stigar. Pojkar ägnar sig åt långtradarrally, medan flickor samlar sig för att jämföra kläder. Det var möjligt att flickornas och pojkarnas lek förenades, om hemleken flyttades till ett rum där det också fanns bilar och tåg och böcker som är populära såväl bland pojkar som bland flickor. Barnens kläder är en väsentlig del av daghemmets verksamhet. När man klär på eller av sig i entrén, klarnar det vem som kan göra det själv och vem som behöver hjälp av de vuxna. Tryckknappar, kardborrknäppning, resårer och dragkedjor underlättar självständigheten. Man försöker bedöma och utveckla barn som individer. Det är dock väldigt svårt att lokalisera det individuella förfarandet. Barnens autonomi byggs upp med små gärningar i vardagen, och det handlar om en förmåga att på fyndigt sätt klara sig utan hjälp av vuxna. Man förfar dock tillsammans.

Hur påverkar bilden av ett kompetent barn som har kontroll över sig själv sammankomsten mellan barn och vuxna? Hurudana följder har en sådan barnbild för barnets relationer till övriga människor och till sin omgivning? Ingen person eller inget föremål är ensam en agent. Agentskap kan uppkomma enbart genom beroende och sammanlänkning till andra. Varaktighet, prestationer och kompetens är viktiga element av agentskap, och de definierar den människa som är målet. Det är lämpligt att ifrågasätta påståendet om att en agent är fullständig, färdig och kraftig. Det kunde leda till att godkänna att alla människor är ofullständiga. Det finns skäl att fortsätta debatten om tolkningen av individuella småbarnspedagogiska planer och anknuten praxis.¹⁰⁴

Vad har barn att göra med ekonomin? Boken Lapsuus ja talous¹⁰⁵ visar att barn har ekonomiskt kunnande, och att identifiering av detta vore till nytta såväl för barnet som för de vuxna. Utgångspunkten utgörs av komplexiteten i barnens förfarande och de ekonomiska bindningarna. Resultatet är närbilder av olika barndomar. Förutom etnografiska observationer utnyttjas statistisk information, enkäter och individuella och gruppintervjuer.

Barn bedriver handel sinsemellan och förhandlar då de byter varor. Det kan handla om ren handel. Med den är det möjligt att skapa och upprätthålla sociala relationer genom att ge leksaker, pengar eller godis som gåva. De vuxna kan ogilla detta. Konsumtionskulturens barn är en individ som gör val. En djup förståelse för barnets synvinkel har blivit allt viktigare för företagen. Man observerar, lyssnar på och analyserar barnens behov och lustar med omsorg. Barnen ombeds att presentera innehållet i deras klädsåk och berättar om sina kompisförhållanden. De observationer som

gjorts av företagen hemlighålls dock av konkurrensmässiga skäl. Det handlar ju trots allt om material som moraliskt sett är känsligt. De används för att inkludera barn, väcka lustar och styra gärningarna. På så sätt garanteras ett tidigt tillägnande av konsumtionskulturen. Att se denna med barns ögon är de vuxnas uppgift.

I och med att tekniken utvecklas skapas aktiviteter som barnen kan utöva på egen hand och utrymmen som är oberoende av fostrarna. De fungerar som en form av förlängning av rasterna och skoldagarna för barnen. De kommersiella aktörerna strävar inte efter att fostra barnen att kontrollera sina lustar, tvärtom vill de tillfredsställa dessa. Relationerna mellan barn och företag leder till etiska reflektioner och frågor.

"Jag vill alltid ha mera. Då jag får någonting, vill jag ha en till" Salli

Minna Ruckenstein¹⁰⁶

Sallis observation träffar mitt i konsumtionskulturens kärna. Konsumtionskulturen håller lustarna levande genom att ge en bild av att känslan av en brist tillfredsställs genom att köpa. Inom ramen för forskningen förs en viktig debatt också om strategierna för fattiga barn i välbärgade länder och i u-länder. Enligt ett tänkande som etablerats till nivå som kan jämföras med ett tabu, ska barnen inte utföra avlönat arbete. Läsaren erbjuds en möjlighet att tänka på annat sätt: i u-länderna finns det skäl att stöda barnens arbete, vilket skulle förbättra deras möjligheter och deras arbetsförhållanden borde övervakas noggrant. Hos oss utför barnen skolarbete.

"Fattiga familjers barn omfattas inte längre av det som är vanligt".¹⁰⁷ Så sammanfattas det centrala resultatet av Rädda barnen rf:s enkät Barnets röst 2015. I fattiga familjer måste barnen avstå från sina fritidsintressen. De kan inte delta i födelsedagsfester. De har inte möjlighet att resa. De mobbas ofta. De upplever att de inte har möjlighet att påverka ärenden som är viktiga för dem. De upplever att de vuxna inte har tillräckligt med tid för dem. Motsvarande upplevelser är mer sällsynta bland välsituerade. Barn befinner sig inte i en jämlik ställning. Bland rika barn är ett fattigt barn på många sätt i en knepig situation. Det var enklare att vara fattig bland andra fattiga barn. Hur säkerställs det i daghemmen och skolan att alla har möjlighet att delta i de evenemang som de anordnar?

I restaureringen av den nordiska välfärdsstaten är undanröjande av fattigdom en human och produktiv åtgärd.

I Pipsa Varios¹⁰⁸ avhandling ges barn i dagvårds- och nybörjarundervisningsåldern inom barnskyddet möjlighet att berätta om det som de finner viktigt i deras liv och i barnskyddet. Vad funderar de på och mot vad borde de rikta uppmärksamhet enligt dem själva? Idén byggdes upp kring detektiv-temat, och barnen (5–9-åringar) gav enhälligt klubben namnet Detektivklubben. Också handdockan Mäyrä var

¹⁰³ Paju 2013.

¹⁰⁴ Alasuutari & Karila 2009, 70–88.

¹⁰⁵ Ruckenstein 2013, 58–63. Se också bl.a. Butler 2016.

¹⁰⁶ Ruckenstein 2013, 135.

¹⁰⁷ Rädda Barnen 2015.

¹⁰⁸ Vario 2014.

medlem av klubben. Den var lik ett barn, inte heller Mäyrä kunde bo hos sina riktiga föräldrar. Barnen fick med egna upplevelser ge råd och hjälpa honom i olika situationer. Barnen föreslog att Mäyrä kunde flytta till en vuxen som ledde klubben. "Mat, en säng och en trygg plats att bo på, det är viktiga saker." Flera hem glimtade till i varje barns tal... "mitt riktiga hem och sedan mitt hem här." De förde fram det som en väldigt naturlig sak.

På samma gång meddelade barnen att de ville åka tillbaka till placeringsplatsen efter deras hemmalov. Trygghet var väldigt viktigt, liksom också en möjlighet att sova i fred. Det som behövs är en nattlampa, ett täcke, egna lakan, en dyna. Hemmet ska erbjuda mat, hela kläder, en egen säng, ett täcke och en nattlampa för barnen. Barnen säkerställde varje gång att Mäyräs nya fostermamma kommit ihåg att föda Mäyrä. Omsorg, att få kramar och pussar, att bli älskad och att inte lämna Mäyrä någonstans var viktigt. En sak som följt med i flera år, såsom en liten dosa, var väldigt viktig.

Medlemmarna av detektivklubben verkade vara lyckliga och de såg barnskyddet som en positiv sak: dess uppgift är att säkerställa att barnet kan leva i trygghet. Barnens beredskap att berätta var stor. Det berodde på att de hade möjlighet att hjälpa likställda, och att de inte direkt behövde granska det egna livet. På grund av Mäyrä stod de kanske inte inför lojalitetsproblem.

BEDÖMNINGAR AV BARNS HÄLSA OCH VÄLBEFINNANDE

Under de gånga hundra åren har utvecklingen för barnens hälsotillstånd och också skolsystemet varit en framgång. Idag är det möjligt att ta vara på den fysiska hälsan relativt väl, och intresset riktar sig mot bevarande av det välbefinnande som definierats på ett bredare sätt. I en internationell jämförelse är finländska barn väldigt friska. Spektret av störningar är dock häpnadsväckande brett. Såväl välbefinnandet som den psykiska ohälsan – det vill säga ojämlikheten – har ökat. Forskningen ger en motstridig bild av problemens omfattning, men behovet av många former av stöd överstiger utbudet. Sociala hälsoskillnader kan urskiljas redan i barndomen. Småbarnspedagogikens och utbildningens jämställande betydelse kan inte betonas tillräckligt.

Det finns mycket information om barns välbefinnande och hälsa. Informationen har ökat avsevärt under de senaste två, tre decennier. Forskningsinformation skyddar livet och bidrar till att utveckla rådande praxis. Den styr också utvecklingen av erfarenheter och det livslånga lärandet. Också den mest beprövade informationen är alltid bristfällig. En karta är inte samma sak som terrängen. De fenomen som ska undersökas är alltid något mer och annorlunda än vad vi kan uttrycka med våra ord, siffror eller begrepp. Flera av våra allvarligaste problem utgörs inte av informationsbrist, utan

snarare av brist på visdom. Dock är det möjligt att åtgärda detta med kunskap. Mångvetenskaplig forskning behövs för att vi ska förstå större helheter och lära oss att urskilja hur olika fenomen anknyter till varandra.¹⁰⁹

Den informationsmosaik som gäller barn är imponerande – och brokig. Definitionerna, mätarna och observationsteknikerna avviker från varandra i olika undersökningar. Samma gäller för målgrupperna och urvalet. Det är svårt eller omöjligt att göra jämförelser. De sammanställande tolkningarna av barnens välbefinnande lämnar kvar på en riktigivande nivå. Det som behövs är mer omfattande forskningsprogram och en diskussion mellan vetenskap och praxis. En central fråga är hur det är möjligt att dra all nytta av forskningen? Hur omsätts informationen i praktiken? En reflektion över detta följer i slutet av detta kapitel.

LIVET OCH HÄLSAN – FÖRR OCH NU

De finländska barnen hör till världens friskaste barn. Det finns knappast någon indikator som på ett mer dramatiskt än nedgången i dödligheten kan beskriva den förändring i barnets levnadsförhållanden som uppnått på hundra år. Under de första självständighetsåren dog dock en fjärdedel av barnen, 25 procent, före sin 15:e födelsedag, motsvarande tal för de barn som föds i dag är ett av hundra, det vill säga en procent. Den förväntade livslängden för nyfödda har fördubblats på hundra år.¹¹⁰

För hundra år sedan var barndödligheten hög i alla befolkningsgrupper, men hur hög, det berodde på de sociala förhållandena. Vid den tidpunkten statistikfördes inte andra bakgrundsuppgifter än moderns ålder och civilstånd. Dödligheten bland barn födda utanför ett äktenskap (till största del bland de lägre socialgrupperna¹¹¹) var tvåfaldig i jämförelse med barn födda inom äktenskap under det första levnadsåret. Numera kan inte denna skillnad som gäller civilståndet längre urskiljas, och inga andra socioekonomiska skillnader kan längre upptäckas vad gäller spädbarnsdödlighet.

Men också i de låga dödlighetssiffrorna för små barn (1–4-åringar) kan socioekonomiska dödlighetsskillnader fortfarande konstateras utifrån dagens exakta statistiska material: i familjer med en förälder är småbarnens dödlighet högre än bland andra. Dödligheten bland barn till högt utbildade föräldrar med bättre inkomster är klart lägre än bland barn till lägre utbildade föräldrar med lägre inkomster¹¹². Differensen är inte enbart en differens mellan övre och lägre socialgrupper, utan i synnerhet småbarnsdödligheten stiger i takt med att föräldrarnas utbildning och/eller inkomstnivå sjunker.

Om vi hade lika tillförlitliga mätare om allmänna förändringar i barnens hälsotillstånd, skulle vi på samma sätt se dessa som en framgång. Barnets hälsoproblem är numera annorlunda än i den värld med epidemier, undernäring och bristfälliga hälsotjänster, vilken rådde för hundra år sedan.

109 Bohm & Peat 1992, 23–30.

110 SVT VI Befolkningsstatistik: Dödlighets- och livslängdstabeller för åren 1901–1910 och 1911–1920, tabell 5. Kvarlevande av 100 000 levande födda enligt dödlighetsförhållandena åren 1901–1910 och 1911–1920 Statistikcentralens PX-Web databaser – befolkning – dödlighet – dödlighets- och livslängdstal 1986–2014.

111 Turpeinen 1987, 386.

112 Remes 2014. Sociala skillnader vad gäller barndödligheten har undersökts utifrån observationerna åren 1990–2007. Dödligheten har proportionerats enligt 10 000 barn. Till exempel är talet 1,6 för barn i åldern 1–4-år då åtminstone en föräldern har en högskoleexamen, men 3,3 då verkendera föräldern har en högre examen än grundskoleexamen. Liknande skillnader upptäcktes i fråga om småbarnsdödligheten i den översta och lägsta inkomstfemtedelen.

När uppmärksamhet riktas mot kroniska sjukdomar och infektionssjukdomar, är finländska barn väldigt friska i en internationell jämförelse. Problem relaterade till psykosocial hälsa, såsom astma, allergier och diabetes, håller dock på att utbreda sig. Nu är vi oroliga på grund av barnens levnadsvanor, såsom övervikt, närings- och motionsvanor, tobaksrökning och missbruk av alkohol- och droger¹¹³. Levnadsvanor som är skadliga för hälsan är mer utbredda i lägre sociala grupper, i synnerhet mätt enligt föräldrarnas utbildningsbakgrund¹¹⁴.

DET BREDA SPEKTRET AV PSYKISKA STÖRNINGAR OCH ANDRA MÄTARE AV VÄLBEFINNADET

Psykiska störningar är ett överordnat begrepp, med vilket man hänvisar till tillstånd med väldigt varierande effekter och väldigt varierande förekomst. Till barns och ungdomars psykiska störningar räknas beteendestörningar, aktivitets- och uppmärksamhetsstörningar, ångest och sinnesstämningssörningar, missbruks- och ätstörningar och psykoser. Den andel barn som på grund av psykiska problem styrts till den specialiserade sjukvården av alla barn i åldern 5–12 år har enligt de nyaste utredningarna (2015) varit sju procent¹¹⁵ och en aning högre hos yngre barn¹¹⁶. Vårdhänvisningen beskriver omfattningen på psykiska störningar enbart till en liten del. Utmaningen i mätningen av förekomsten av psykiska störningar är gränsdragningen till det som är normalt. Enligt olika studier lider cirka var femte ungdom av psykiska störningar. Det har bedömts att cirka 20–40 procent av dem, det vill säga mindre än hälften, uppsöker mentalvårdstjänsterna.

En bra psykisk hälsa är ett inneboende värde. Det är en väsentlig del av ett bra liv och skapar gynnsamma förutsättningar för inlärning och kamratrelationer. Det är känt att rötterna till psykisk ohälsa når ända till barndomen. Ofta framkommer problemen i ungdomsåldern och de orsakar arbetsoförmåga i den vuxna åldern.¹¹⁷ På 2000-talet har vårdhänvisningen av barn och ungdomar och utvecklingen av vårdtjänster förbättrats. Problem identifieras på bättre sätt, den negativa stämplingen har minskat, lagstiftningen och tjänsterna har förbättrats. Trots detta har förvärrade psykiska problem upprätthållit en situation där behovet av tjänster överstiger utbudet.

Överallt i västländerna har man redan under lång tid gett rapporter om psykiatriska störningar som ett stort folkhälso-mässigt problem. Ungdomspsykiatri i Finland har flest specialister inom området i förhållande till antalet minderåriga i världen.¹¹⁸ Yrkespersonerna inom området förstår den unika potentialen med detta att utveckla tryggheten av den psykiska hälsan till en toppnivå. I praktiken försvagas dock servicesystemet av bristen på terapeuter, socialarbetare och psykologer.

Den finländska befolkningsundersökningen ger inte entydiga tendenser på förändringar i barnens psykiska hälsa under en tidsperiod på 24 år. Med vissa mätare har problemen minskat, med andra har de ökat. Barnens sociala förmågor har förbättrats och beteende- och missbruksproblemen har till och med minskat. Å andra sidan har stresssymptomen, sömnsvårigheterna och värksymptomen ökat. Uppsökandet av vård och användningen av psykofarmaka bland barn har ökat mångfaldigt.¹¹⁹ Antalet longitudinella studier är få¹²⁰.

Sambandet mellan såväl fysiska som psykiska störningar och den socioekonomiska ställningen har konstaterats gång på gång i undersökningarna. Socioekonomiska hälsoskillnader kan urskiljas redan i den tidiga barndomen. De ligger på den lägsta nivån bland barn i skolåldern, men de tilltar på nytt bland tonåringarna. Social ojämlikhet – ojämn fördelning av materiella, kulturella, kunskapsmässiga och sociala resurser – innehar en nyckelställning i reflektionen över samhällets metoder att främja barnens välbefinnande, också den fysiska. Det finns skäl att göra stora satsningar på förebyggande av ojämlikhet redan i den tidiga barndomen och i grundskolan.¹²¹

I Finland görs inte någon systematisk uppföljning av förekomsten av psykiska störningar eller symptom av dessa hos barnen, varför vi inte har tillräcklig information om utvecklingstrenderna för den psykiska hälsan på nationell nivå. Men det är känt att de regionala skillnaderna är stora åtminstone vad gäller jämlik vårdhänvisning. Ingen har heller någon uppfattning om de metoder som använts i Finland för att främja barns och ungdomars psykiska hälsa, i vilken omfattning och med vilka resultat. Då utvecklingsarbetet ofta utförs med projektfinansiering, uppnås inte målet om långvarig administrering, utbildning, kvalitetskontroll eller vidareutveckling av genomslagskraftiga metoder. Nationella riktlinjer behövs om detta.¹²²

När man förflyttar sig från hälsofrågor till en granskning av mer allmänna upplevelser av välbefinnande, återfinner man sig i en mätardjungel, utifrån vilken det är svårt att ge en allmän bild. De objekt som mäts varierar från allmänna enkäter om tillfredsställelsen till många former av fenomen inom välbefinnande och psykisk ohälsa, till exempel erfarenheter av kompisförhållanden, erfarenheten av hur man blir hörd, av våld ända till alkoholbruk och självdestruktivitet. Numera insamlas information som kartlägger egna upplevelser hos barn och unga i skolåldern inom ramen för många fortlöpande forskningsprojekt. Information om de minsta barnens erfarenheter har varit tillgänglig i liten omfattning och sporadiskt. Stora skillnader kan upptäckas mellan flickor och pojkar och till och med mellan läroanstalter. Till exempel yrkesskoleelever möter våld i högre grad än gymnasieelever. Välbefinnandet hos invandrarungdomar är klart sämre än hos nativa ungdomar.

113 Kaikkonen m.fl. 2012.

114 Ovan nämnda verk; WHO:s elevundersökning (HSBC) 2013–2014.

115 Huikko m.fl. 2017.

116 Psykiatriinen erikoissairaanhoito 2015.

117 Marttunen & Santalahti 2016.

118 Santalahti & Marttunen 2014, 184–194.

119 Sourander 2016, 939–941.

120 Den longitudinella studien Lapsesta aikuiseksi av Lea Pulkkinen m.fl. startade redan på 1980-talet. Senaste upplagan: From Middle Childhood to Middle Adulthood: Growing Up to be Middle-Aged (Routledge 2017). På kommande.

121 Luopa m.fl. 2014; THL:s meddelanden om enkäten Hälsa i skolan; Ystävyyssuhteet tukevat nuorten hyvinvointia; Nuorten hyvinvointi ja eriarvo ovat lisääntyneet; Nuorten hyvinvointi Suomessa 2000–2013 THL – Rapport 25/2014 Referat. Reflektion.

122 Santalahti & Marttunen 2014, 190–193.

Förändringen till det bättre illustreras av det faktum att välbefinnandet bland ungdomar enligt enkäten Hälsa i skolan (2000–2017) i huvudsak ändrats i en bättre riktning.

- Förhållandet till föräldrarna har utvecklats i positiv riktning. Det ser ut som om föräldraskapet stärkts, trots att en del av ungdomarna och föräldrarna dock upplever att familjens gemensamma tid inte är tillräcklig.
- Ungdomarna upplevde att deras hälsotillstånd var bättre. De upplevde symptom på samma nivå som för ett årtionde sedan.
- Antalet pojkar utan vänner har minskat under det senaste decenniet. Fortfarande upplever dock ungefär var tionde pojke i de sista klasserna av den grundläggande utbildningen, i gymnasiet och i yrkesläroanstalterna att de saknar en nära vän.
- I skolan upplever eleverna att de blir bättre hörda, men 43 procent av eleverna i grundskolan och 27 procent av yrkeskoleelever vet inte hur det är möjligt att påverka skolfrågor.
- Många hälsovanor har förbättrats, men drogprovningen har ökat.

Största delen av föräldrarna med barn i rådgivningsåldern bedömde att deras barns hälsotillstånd var gott eller väldigt gott. I den egna bedömningen av elever i åk 8–9 i grundskolan bedömde däremot enbart var tredje elev att det egna hälsotillståndet var väldigt bra. Trötthets- och utbrändhets-symptom är relativt vanliga bland barn i alla åldrar. Forskarna har dragit en slutsats om att det generellt sett dock ser ut som om finländarnas livskvalitet är jämförelsevis bra. Det ser ut som om barnfamiljernas lycka till och med ökat under åren 2010–2013.¹²³

Enligt den egna bedömningen i ungdomsbarometern 2015 var medelvärdet på de ungas tillfredsställelsen över det egna livet 8,5 och det har legat på denna nivå i snart två decennier. Mänskliga relationer och hälsa korrelerar kraftigast med den allmänna tillfredsställelsen¹²⁴. Med andra ord befinner sig vitsordet mellan bra och berömligt! Hälsa och mänskliga relationer har ett tydligare samband med tillfredsställelsen.

Barnbarometern 2016¹²⁵, som publicerats av Barnombudsmannens byrå, sammanställer för första gången erfarenheter av välbefinnandet hos sexåringar ur förtroendesynvinkel. Resultaten är ljusa. Familj och kompisar, gemensam tid och gemensamma aktiviteter ger så gott som alla glädje. Av barnen upplever 96 procent att föräldrarna och daghemmets vuxna lyssnar på dem. Största delen av barnen upplever att de är bra på någonting, såsom att leka, spela eller pyssla. Av barnen upplever 10 procent att de inte är bra på någonting. 80 procent berättar att de får beröm. Av

respondenterna kunde 10 procent inte säga när det är roligt med familjen. Av barnen upplevde 13 procent att de inte fick beröm, 7 procent kunde inte säga någonting om detta. Två procent upplevde att de inte blev hörda – vare sig hemma eller i daghemmet. En procent av barnen kunde inte nämna en enda kompis. Det är inte ännu känt i vilken mån negativa observationer anhopar sig till samma barn. Avsikten är att fortsätta serien i decennier. Förmågan att förstå barns upplevelser kan ändra världen, berättar barnombudsmannen Tuomas Kurttila i förorden till undersökningen.

Ett sammanfattande budskap av enkäten Hälsa i skolan år 2017 (THL:s meddelande 14.9.2017) är att eleverna i åk 1–6 mår bättre än elever i åk 7–9. Fjärde- och femteklassisterna i den grundläggande utbildningen tycker mera om skolgången, de upplever att de mer sällan som ensamma och att deras hälsotillstånd är bättre och de är mer tillfredsställda med livet än åttonde- och niondeklassister. Upp till hela 40 procent av de ungdomar som är placerade utom hemmet, har en funktionsnedsättning eller som är födda utomlands upplever diskriminerande mobbning. Kraftigare åtgärder behövs för att avsluta mobbning och rasism.

Rasism mot barn är vardag. Barn har upplevelser av detta. Att gå förbi en terrass kan vara en prövning, då männen ropar efter somaliska flickor. Pojkar kan kallas för terrorister. Barn med invandrarbakgrund upplever diskriminering också i den egna familjen – enligt enkäten Hälsa i skolan är relationerna till de egna föräldrarna klart sämre än hos nativa barn. Forskare som beskrivit barnens och ungdomarnas erfarenheter har utsatts för verbala attacker i sociala medier och de har till och med mottagit dödshot.¹²⁶

Behov av stöd av många former döljer sig bakom en bra allmän bild. En förändring mot det bättre har kunnat urskiljas, men det går inte bra för alla, detta visas av den statistik som beskriver

- självmord och självmordsförsök.
- Unga ger rapporter om depression, självdestruktivitet, brist på vänner och sexuellt våld.
- Beroende på mätaren varierar andelen barn med psykisk ohälsa eller hotat välbefinnande från några procent till över 10 procent¹²⁷ och ända upp till 20–25 procent.¹²⁸
- Målen har inte uppnåtts vad gäller minskande av disciplinärt våld och skolmobbning.
- I fråga om användningen av alkohol och droger meddelade drygt en fjärdedel av föräldrarna i barnfamiljer år 2013 att de använder för mycket alkohol. Av barnen berättar 10–20 procent att de lidit av olägenheter av användning av alkohol eller droger. Enligt registeruppgifterna hade sju procent av papporna och 2,5 procent av mammorna till barn födda år 1991 ett allvarligt alkoholberoende under barnets uppväxtår¹²⁹.

123 Kaikkonen m.fl. 2012, 150–182.

124 Myllyniemi 2015, 91.

125 Barnbarometern 2016.

126 Ruckenstein 2017 blogg.

127 Referat i Barnombudsmannens årsbok 2014.

128 Järventie 1999; Järventie & Sauli 2001; Bardy m.fl., 2001; Santalahti & Marttunen 2014.

129 Holmila m.fl. 2016, 8, 152, 44.

- Övervikt hos barn leder till olika somatiska hälsoolägenheter, i allmänhet senare i livet, men också till direkta sociala olägenheter i fritids- och kompis-kretsar. Under en granskningsperiod på 30 år har övervikt mer än fördubblats bland befolkningen i åldern 15–24-år. Ett tydligt samband mellan familjens förmögenhet och övervikt bland unga har iakttagits¹³⁰. I början av seklet var lottlöshet förknippad med undernäring, idag med övervikt.

Upprätthållande och utveckling av universella tjänster i välfärdsstaten, såsom småbarnspedagogik och skola, familjeledigheter och familjepolitiska förmåner, en högklassig hälsovård, ger barn jämlika möjligheter till en trygg vardag, oberoende av de socioekonomiska utgångspunkterna. Det är nödvändigt att garantera tillräckliga extra resurser för hälso- och sjukvården av barn och ungdomar som befinner sig i en sårbar ställning, såsom invandrar- och flyktningbarn och barn med funktionsnedsättning.

I fallstudien om skolavhoppare¹³¹ konstateras det att ungdomar mer eller mindre kategoriskt delas in i globalt aktiva och marginaliserade passiva. Och det känns inte som om dessa grupper har mycket gemensamt. Bekämpning av marginalisering av unga har länge befunnit sig på den politiska agendan. År 2010 uppskattades det att sammanlagt 51 300, det vill säga fem procent av personerna i åldern 15–29 år var marginaliserade. I snitt invalidpensioneras fem unga personer varje dag på grund av psykiska problem. Det finns ett behov av en politik som bättre uppmuntrar och stöder ungdomar, snarare än ett bestraffande grepp. Unga tas upp i den välfärdspolitiska debatten, men deras vardag förblir främmande i politiken. Statistiken hjälper inte att lära sig detta. Livet är inte rättvist, och många har en lång väg för att kunna stå på egna ben. Byråkrati är utbrett i tjänsterna. Problemet är inte en brist på vilja hos ungdomarna, utan en verklig brist på möjligheter. Forskarna betonar vikten av att lära känna dessa unga personers upplevelser. Forskningen ger en inblick i en form av underprestation i välfärdssamhället, där fragmenterade tjänster inte möter en hel människa.

OM UTBILDNINGENS OCH SMÅBARNSPEDAGOGIKENS BETYDELSE

”Barn ska ha tillgång till alla nycklar då de avslutar grundskolan. Läsning är huvudnyckeln: utan läsning hålls alla dörrar låsta.”

Barnboksförfattare Martin Widmark

Med läsning är det möjligt att förebygga ojämlikhet. Skolan och samhället ska bära det huvudsakliga ansvaret. Om hemmen hade detta ansvar, skulle följden vara att barn försätts

i ojämlik ställning. Läsning är vaccinering mot okunskap.¹³²

En jämlik och högklassig utbildning har varit den viktigaste garanten av den sociala ställningen också idag, trots att observationerna och teorierna om utbildningsinflationen förutser en ändring i detta på lång sikt¹³³. I efterkrigstida Finland har varje generation varit högre utbildade än den föregående, med undantag för den senaste tiden¹³⁴. Utbildningsvärdet håller på att sjunka – i takt med att utvecklingsexpansionen framskrider, har betydelsen av lägre examina i bekämpningen av välfärdsbristerna minskat¹³⁵.

”Det har förmodats att de yngsta åldersklasserna uppnår samma utbildningsnivå som den högst utbildade åldersklassen för tillfället, det vill säga 40–44-åringar. Det är dock känt att antalet lågutbildade ökar och att antalet högutbildade sjunker bland personerna under 40 år. I utbudet av och anordningssätten för utbildningen har det inte skett förändringar som lett till att de unga åldersklasser som träder in på arbetsmarknaden är mer utbildade än de åldersklasser som avlägsnar sig från arbetsmarknaden. Andelen högutbildade som kommer in på arbetsmarknaden i Finland har inte stigit på 20 år, i motsats till vad som är fallet i de flesta andra OECD-länderna. Det förväntas att utbildningsnivån hos befolkningen i arbetsför ålder i Finland år 2030 ligger under medelvärdet i OECD- och EU-länderna.”¹³⁶

Dålig politik! Utbildning är dock det effektivaste sättet att underlätta socialt avancemang för barn i fattiga familjer. I synnerhet stöd för fostran som getts före skolåldern är viktigt för barn som inte uppmuntras till skolarbete hemma¹³⁷. Resultaten av den internationella PISA-undersökningen, som mäter utbildningskvaliteten, har stärkt finländarnas självkänsla. I ljuset av de nyaste resultaten har en oro dock växt över att den utbildningsmässiga jämlikheten håller på att bli sämre och att marginaliseringsrisken för unga är på väg att öka. Det står klart att inlärningsresultaten hos de elever som avslutar sina grundskolestudier försämrats och att attityder som skadar inlärningen förstärkts. Kompetensskilnaderna mellan skolorna och eleverna har ökat¹³⁸.

Den historiska utvecklingen har varit imponerande: för hundra år sedan var lite utbildning till förfogande, den berodde på boendeorten och familjen och den var könsuppdelad. Numera får så gott som alla barn och unga undervisning i princip avgiftsfritt så länge som de önskar och kan. Under 2000-talet överskrider den andel av 16-åringarna som börjat gymnasiet redan 60 procent. Yrkesutbildningen har blivit mer allmän. Andelen personer som avlagt en gymnasie- eller högskoleexamen bland unga vuxna (25–34-åringar) har på

130 WHO-elevundersökning (HSBC) 2013–2014, Jyväskylä universitet.

131 Palola & Hannikainen-Ingman & Karjalainen 2012.

132 Kanerva 24.3.17 HS Kulttuuri B2.

133 Aro 2014.

134 OECD: Education at a glance 2016.

135 Aro 2009, 497–508.

136 Direkt citat från publikationen Nuorista Suomessa 2016. Forskningssammandrag i september 2016. Finlands Ungdomssamarbete – Allianssi rf. Helsingfors. Citatet hänvisar till OECD: Education at a glance 2016.

137 Sirniö 2016.

138 Välijärvi & Kupari 2015.

2000-talet varit ungefär 85 procent¹³⁹, medan de som avlagt en högskoleexamen har uppgått till cirka 40 procent¹⁴⁰.

Utbildningskvaliteten syns i hur bra lärarna med individuell handledning kan främja skolframgången för bland annat svagare elever¹⁴¹. Mellan lärarna finns det kompetensskillnader, som kan jämnas ut med kompletterande utbildning. Svag läskunnighet reflekterar sig som svårigheter senare i livet. Enligt PISA-undersökningen har de finländska pojkarnas tidigare starka läskunnighet sjunkit till närheten av övriga OECD-länders medelvärde. Läskunnigheten är särskilt svag bland unga invandrare, i synnerhet bland pojkar. Skolframgången är kopplad inte enbart till skolans resultat, utan också till hemmets kulturella kapital¹⁴².

Bland 6-åringarna deltar så gott som hela åldersklassen i förskoleundervisningen. Denna föregås av småbarnspedagogik i daghem, familjedaghem eller i annan klubb- eller lekverksamhet. Barn under 1 år vårdas så gott som helt och hållet hemma, därefter blir dagvård allt vanligare i takt med att barnet blir äldre. Den statistik som gäller barn i åldern 1–2 år har väckt uppmärksamhet i internationella jämförelser, då i snitt enbart 40 procent omfattas av småbarnspedagogiken. Det är inte särskilt överraskande att de minsta barnen vårdas hemma i det enda landet i världen med bestämmelser om ett stödsystem för hemvård.

Det ser ut som om bred enighet råder om småbarnspedagogikens nytta, vilket visade sig bland annat i de politiska panelerna inför 2017 års kommunalval. Detta syns också i vetenskapliga kretsar på internationell nivå. Detta tema behandlas ännu i kapitel 7. Nyttan av småbarnspedagogiken är förstås inte en självklarhet. Den beror på småbarnspedagogikens kvalitet. I en avhandling som publicerades nyligen¹⁴³ upptäcktes det bland annat att resultatstyrning (till exempel resultatavdessystem) har icke-önskade och icke-avsedda följder. Resultatmålen styrde praxis och begränsade beslutsfattandet i de enskilda situationerna. Personalen var tvungen att sänka sina förväntningar vad gäller kvalitet, vilket ledde till längre väntetider för barn och hårdare krav på att klara sig på egen hand. Effektiviseringen hade ogynnsamma konsekvenser för de barn som behövde stöd för att bli hörda och en del av gruppen.

I Helsingin Sanomats enkät (HS 5.1.2017) tillfrågades respondenterna om erfarenheterna av dagvården och i synnerhet om observationerna om resursbristen. Av de över 500 respondenterna var de yrkesutbildade personerna inom småbarnspedagogik de mest kritiska. Brådskan har ökat och platsbegränsningarna har överskridits redan under en lång tid. Till följd av besparingarna har rastlösheten, konflikterna och gråtandet ökat. "Tiden för barnen är för knapp." Buller, utbrändhet och rastlöshet. Forskaren ger en bättre bild av situationen. I daghemmet är det också bra att vara. Småbarnspedagogik är en utmaning, men den genererar också välbefinnande. Det handlar ju trots allt om ett fascinerande och betydelsefullt arbete. Man måste lära sig att reglera stress i arbetsgemenskaperna.¹⁴⁴ Inte heller i dagvården finns det alltid tid för fri lek.

Det största hindret för att lära ut kreativitet, innovativitet och problemlösning är brådskan i den moderna skolan. Av studieinnehållet borde hälften gallras bort, för att på riktigt få tid att reflektera, debattera, diskutera, vara kreativ, innovativ och lösa problem.

Maarit Korhonen¹⁴⁵

Sammanställande reflektion. Livet är komplext och förhållandena är varierande. Ett återkommande forskningsflöde behövs för att hållas à jour. En civiliserad stat ser sig själv i spegeln för att känna till sin befolkning och för att utveckla förhållandena för sin politik – utifrån beprövade uppgifter och erfarenheter. Det handlar om ett jättelikt "informationsberg". En elementär fråga är dock hur man ska göra för att förädla och ta i bruk det? Av vetenskaps- och forsknings-samfunden förväntas dock trovärdiga observationer som gjorts på jämförbart sätt och under en lång tidsperiod. Genom att stöda publikationsverksamhet som sammanställer och harmoniserar forskningsinformationen och forskningsprogram drar man större nytta av informationen bland annat i politiken. Integrering och idrifttagande av olika former av information förutsätter att tillräckligt med tid reserverats för detta. Det är inte tillräckligt att bedriva forskning, utan med tidens gång är det nödvändigt att bege sig ut på fältet såväl vad gäller insamlingen av material som i fråga om den reflektion som gäller slutsatserna.

Information behövs om barn som växer upp i olika levnadsförhållanden och om deras familjer. Det finns också ett behov av uppdaterad information om välbefinnandet bland barn och unga som fötts och lever i sårbara förhållanden, så att de ska kunna bedömas hur olika omsorgsformer motsvarar deras behov. Det råder särskild brist på longitudinella studier, vilket är en skam för en civiliserad stat.

Kort sagt kan man kanske säga att såväl välbefinnandet som den psykiska ohälsan ökat. Detta betyder mer eller mindre att ojämlikheten ökat. Vissa mår bättre, andra sämre. Det är känt att hälso- och välbefinnandeskillnaderna jämte bakomliggande omständigheter varierar efter civilstånd, familjetyp, boendeform och antalet barn. Såväl regionala som socioekonomiska hälso- och välbefinnandeskillnader ser ut att vara varaktiga och de har till och med ökat. Är inte detta en signal om att välfärdsstaten presterat ännu sämre eller till och med briserat? Har vi redan varit oss vid detta?

De sammanställande bedömningarna av barns välbefinnande har upprepats med mer eller mindre samma innehåll redan under en lång tid. Det anses att största delen av barnen mår bra. En relativt liten, men växande barngrupp har i synnerhet sociala och psykiska problem, och en del problem som anhopar sig. De vanligaste hälsoproblemen bland elever är psykiska störningar, upp till en nivå som motsvarar ett folkhälsoproblem. Borde inte larmklockorna ringa redan?

Eller överdrivs utbredningen av störningarna? Utbredningen av stressymptom hos barn (sömnsvårigheter och smärtsymptom) är också ett hot mot hälsan och välbefin-

139 Tuononen 1999.

140 OECD: Education at a glance 2016.

141 Panula 2013.

142 Arffman & Nissinen 2012.

143 Meddelande 31.1.2017 Utbildnings- och vetenskapspolitik HU M. Paananen "Varhaiskasvatuksen tehostaminen on uhka lasten tasa-arvolle".

144 Aalto 5.1.17 Paha olla päiväkodissa, HS; Meddelande om M. Nistlins avhandling 2015; Nistlin, 8.1.17 Päiväkodissa on myös hyvä olla, HS.

145 Korhonen 2014, 64–65.

nandet. Det finns skäl att stanna upp och reflektera över barnens stress såväl i hemmen som i dagvården och i skolan. Vad berättar barnens stress om? Om konkurrenssamhället? Om brådska hos de vuxna? Om skolans eller daghemmets vuxna inte känner barnen och barnen inte känner de vuxna, uppkommer friktioner. I värsta fall uppkommer en ond cirkel av produktion av "specialbarn" där barnet förs uttryckligen till det ställe varifrån det borde hjälpas bort.¹⁴⁶

BARNSKYDDETS VÄRDE OCH TRÅNGMÅL

Barnskydd är en familjepolitik som ges i sista hand och kräver individ- och familjespecifika resurser. Antalet klienter har ökat kraftigt såväl inom öppenvården som i vården utom hemmet och socialarbetarna har redan länge varit överbelastade. Det finns många orsaker till detta, inte minst nedskärningarna av övriga tjänster. Svag hantering av servicehelheten leder till att antalet fall anhopar sig hos sistahandstjänsten. Förslagen för att åtgärda situationen innehåller utveckling av en bättre hantering (inte kontroll) av servicesystemet, tillräcklig personal, fördjupad kunskap och idrifttagande av nya metoder, till exempel i form av erfarenhetsexperten. Utbredningen av låga inkomster och fattigdom bland annat hos småbarnsfamiljer kan inte åsidosättas.

Vilma är en åttaårig soligt leende förstaklassist. Vilma bekantade sig med vår familj då hon var 1,5 år gammal. Jag har tänkt mycket på hur vi ska kunna bli du med Vilma vad gäller början av hennes liv. I stort vet hon vad som hänt, vi har inte hemlighållit det. Men hur behandla den sorg som barndomshemmet fört med sig och kedjan barnhem-skyddshem-barnhem-fosterhem? Vilmas skriv- och koncentrationssvårigheter och ben som kräver upprepade operationer och övriga olägenheter är en följd av moderns alkoholkonsumtion under graviditeten. Hur kan jag berätta om detta utan att skada barnet och hennes moderförhållande? Och ännu – hur kan vi beröra den sorg som följt av moderns död?¹⁴⁷

Jämsides med familjen, släktingar och vänner hör välfungerande tjänster till stenfoten för barnets uppväxtförhållanden. På befolkningsnivå finns basservice som är avsedd för alla, såsom dagvård, småbarnspedagogik och skola, som är vardagsgemenskap, samt rådgivningsbyråer. På den andra nivån identifieras risker för välbefinnande, som förebyggs till exempel med skolkuratorstöd. Den tredje nivån företräds av individ- och familjespecifika (special)tjänster, som utgörs av såväl förebyggande arbete (åtminstone i princip) som service som ges i sista hand. Det handlar om lagstadgad verksamhet, som utgörs av stöd till familjer inom öppenvården och placering av barn i en fosterfamilj eller en anstalt. Åldersintervallet för barn och ungdomar i barnskyddet börjar från fosteråldern och slutar med unga 21-åringar i eftervård. Det står klart att barnskyddet ska vara kraftigt ålderssensitivt.

Omsorgen av denna trefasiga helhet är en samhällspolitisk uppgift, och ett spetsprojekt av Sipiläs regering (LAPE Program för utveckling av barn- och familjetjänster) sätter sig in i denna. Integrering av tjänsterna har eftersträövats åtminstone från och med år 1984, då den barnskyddslag som stiftats år 1936 hävdes. Redan i beredningen eftersträvades ett omfattande system, men man var dock tvungen att nöja sig med stärkande av omhändertagandeprocessen på ett juridiskt plan.¹⁴⁸ Barnskyddslagen (417/2007) jämte dess ändringar har som mål att samla olika aktörer för att samarbeta (bl.a. 7 §–12 §). Lagen tillfredsställer dock inte behovet av en mer övergripande lagstiftning. Kommittén för barnets rättigheter har lagt fram att Finland saknar en harmoniserad lagstiftningsram, som täcker konventionen till alla delar.

Barnskyddsbehovet har beskrivits som ett fenomen av amöbakaraktär¹⁴⁹, det vill säga ett fenomen som ändrar sin form. Bakom ett barnskyddsbehov finns såväl vanliga livskriser som exceptionella påfrestande förhållanden och situationer som ofta ändras snabbt. Vid placeringar av barn – mot vilka uppmärksamheten i huvudsak är riktad här – kan förhållandena vara väldigt torftiga jämfört med förhållanden för barn som hör till majoritetsbefolkningen. Ju närmare man granskar enskilda situationer, desto tydligare är deras komplexa karaktär. Lidelsen har många ansikten. Otrygghet hos barnen och försummelse och misshandel av dem är på många sätt sammanflätade med utbrändhet, rådlöshet, psykiska problem, missbruk och brott hos föräldrarna. Behovet av barnskydd uppkommer ofta som samverkan av många olika omständigheter.

Krävande barnskyddsbehov uppkommer då ett negativt socialt arv överförs från en generation till en annan. Detta innebär att föräldrarnas mest emotionella upplevelser överförs till barnen. En svag eller instabil socioekonomisk situation leder till stress, som försvagar föräldraskapet. Ett litet antal sociala relationer minskar välbefinnandet. Rädsla och ensamhet präglar den egna barndomen hos föräldrarna till många placerade barn. Tunga erfarenheter tynger och spökar ofta i bakgrunden i förhållandet till de egna barnen. Många har en diffus önskan om att barnet ändrar allt till det bättre, eller att barnet inte åtminstone måste lida¹⁵⁰.

Oberoende av hur tung problembördan är (summa av irisomständigheterna), är det på individuell nivå inte möjligt att i förskott veta vem som klarar sig om han eller hon får hjälp, trots att det ur ett befolkningsperspektiv ser ut som om personen sannolikt inte kommer att klara sig. Detta innebär att hjälp ska vara tillgänglig för alla som önskar sådan och som kan ta emot tjänster. På samma gång ska man se till att barnen inte hamnar i en ond cirkel av placeringar, utan att de kan leva i maximalt stabila förhållanden. Vid behov finns det skäl att pröva överföring av vårdnaden om barnet eller adoption. Detta innebär inte att förhållandet till den ursprungliga familjen ska brytas. Om det bara är möjligt, finns det skäl att bevara detta. När förhållandet är fungerande i båda riktningar, kan barnet växa upp i ro.

146 Reinikainen 2007.

147 En berättelse om Vilmas liv år 2013 av hennes fostermamma. I verket Bardy 2013, 284–295.

148 Pulma 2004, 11–20.

149 Pekkarinen & Heino & Pösö 2013, 338.

150 Bardy & Janhunen 2002, 171–192.

Barnskyddet är ett yrkesmässigt, mångdisciplinärt, resurskrävande och ålderssensitivt¹⁵¹ arbete som sker i inom ramen för relationer. Det behöver ett mer omfattande samarbete som stöd, till exempel släkten och/eller småbarnspedagogiken. Barnskyddets "värdeproduktion" uppkommer av att ett barn eller en ungdom kan känna sig själv som en värdefull person och utvecklas enligt åldersnivån såväl inom sin familj som i sina övriga uppväxtmiljöer. Arbete utförs vad gäller barnet och de vuxna som tar hand om honom eller henne och förhållandet mellan dem, så att barnet bemöts emotionellt.

Om barnskyddet leds på ett vist sätt och tilldelas tillräckliga resurser, är det ett belönande arbete, för vilket ett samhälle som förbundet sig till konventionen om barnets rättigheter ansvarar. Barnskyddet är också alltid bundet till familje- och barnuppfattningarna under respektive tidsperiod. Till exempel var kroppslig aga vanligt förr, numera är det förbjudet i lag. Finländarna förhåller sig negativt till aga.

Barnskyddet kostar, och ett barnskydd med dålig färdkost kostar ännu mer. Under senaste år har barnskyddet befunnit sig i många stormars öga.

ÖVERBELASTNING AV BARNSKYDDET

Inom ramen för utredningsarbetet om missförhållanden och kränkande behandling inom barnskyddet 1937–1983¹⁵² intervjuades 299 personer. Utredningen gällde uttryckligen missförhållanden. Största delen av intervjuobjekten var födda åren 1945–65. De hade erfarenheter av fysiskt och sexuellt våld och försummelse av grundläggande behov samt många former av förnedring. Erfarenheterna har påverkat deras självkänsla och utveckling. På dagen för barnets rättigheter 20.11.2016 ordnade social- och hälsovårdsministeriet ett evenemang där familje- och omsorgsminister Juha Rehula å statens vägnar bad de vanskötta om ursäkt. Historien ser sig själv i spegeln.

Uppgången i antalet klienter inom barnskyddet har varit uppseendeväckande stort. År 1997 uppgick antalet öppenvårdsklienter och barn placerade utom hemmet sammanlagt till cirka 30 000. Knappt två decennier senare år 2014¹⁵³ omfattades 90 000 barn och ungdomar enbart av barnskyddets öppenvård. På grund av en ändring av den administrativa klassificeringen sjönk antalet till 75 000 år 2015. Fram till år 2014 fördubblades placeringarna utom hemmet. I synnerhet andelen unga har ökat.

Den ökade arbetsbördan inom barnskyddet beror på många omständigheter. Det är inte möjligt att åsidosätta betydelsen av låga inkomster och fattigdom i synnerhet hos småbarnsfamiljer. Ökad ojämlikhet innebär ökade sociala problem. Nedskärningar i övriga tjänster leder till barnskydd.¹⁵⁴ Det är också möjligt att tröskeln för att ingripa sjunkit i synnerhet

vad gäller nyfödda och småbarn. Informationen och debatten om den stora betydelsen för människans tidiga skeden har ökat. Också metoderna för att hjälpa den tidiga växelverkan mellan föräldrar och barn har utvecklats enormt. Kunskan om det är så stort att allt inte kan omsättas i praktiken.

Antalet barn i åldern 0–6-år placerade utom hemmet uppgick år 2005 till 2 725, År 2014 uppgick de till 3 336 och efter klassificeringsändringen uppgick de år 2015 till 3 145, det vill säga 300 barn färre.¹⁵⁵

I en färsk undersökning utreddes omhändertagna barns (410) bakgrunder utifrån den institutionella informationen.¹⁵⁶ Av dem som lämnade uppgifter var över hälften (55 procent) stadigvarande barnsocialarbetare och 39 procent vikarier. I 12 procent av svaren upplevde socialarbetaren att han eller hon inte hade tillräckligt med tid för att sätta sig in i barnets situation. Det bedömdes att största delen av de barn som placerats under den tid då studien utfördes kommer att returneras till hemmet. För många barn har livet varit en kontinuerlig förändring och avbrott i anknytningen. Var fjärde moder (26 %) till ett barn som placerats i skollåldern var pensionerad eller långtidssjuk och var femte (23 %) var arbetslös. Mödrarna hade lite eller inte alls arbetserfarenhet.¹⁵⁷

Dessa familjer var fattiga. 70 % fick utkomststöd. Det ser ut som om den socioekonomiska lottlösheten gäller i synnerhet småbarnsfamiljer, och inom dessa upptäcktes allvarliga konflikter och våld. Missbrukarvård och psykiatrisk service är inte tillgänglig i motsvarande grad. En del av barnen hade fått stödåtgärder inom öppenvården i hög grad, andra inte tillräckligt. Det framgick att 85 % hade varit placerade redan innan denna gång. Socialarbetarna kände stor frustration och smärta över att tiden för att sätta sig in i barnets situation var alldeles för knapp. Socialarbete kräver tid och en kraftig och stödjande verksamhetsmiljö för att ha genomslagskraft.¹⁵⁸

Undersökningen av hoten mot barnskyddet visade sex omfattande omständigheter: fragmenterade tjänster, brist på arbetstagare, ledningsproblem, arbetstagaromsättning, samarbetssvårigheter och förbiseende av vardagskunskap. Slutsatsen av undersökningen är att barnskyddet inte i tillräcklig mån kan trygga klienternas eller arbetstagarnas funktionsförmåga.¹⁵⁹

Det kännbart ökade barnskyddsbehovet har väckt förvåning. De tragiska händelserna gjorde debatten om överbelastningen av socialarbetarna livligare. En åttaårig flicka dödades på rätt sätt under en ledighet hemma. Därtill chockerade de konsekutiva familjemorden. Hur är det möjligt att sådant händer bland oss? I Finland har antalet familjemord minskat från och med 1960-talet. Åren 2011

151 Bland annat Förbundet för mödra- och skyddshem är specialiserat på krävande bebisfamiljearbete; den specialkompetens äldre barn kräver är koncentrerad bland annat till skolhem.

152 Hytönen m.fl. 2016.

153 Åren 1997–2014 fungerade statistikföringen på samma sätt. Definitionen av en klientrelation hos öppenvården ändrades 1.4.15.

154 Bardy & Heino 2013, 13–47.

155 Se närmare: Barnskyddet. SVT. THL och Heino 2014, 286–308.

156 Heino m.fl. 2016.

157 Ovan nämnda verk.

158 Ovan nämnda verk.

159 Alhanen 2014.

och 2012 inträffade dock ett exceptionellt stort antal familjemord. Sammanlagt 22 barn dog i dessa¹⁶⁰.

Också massmedierna har insett barnskyddets trångmål. På tidningarnas insändarsidor har man på upprepat sätt uttryckt oro över barnskyddets situation med följande rubriker:

*Barnets rättigheter kränks fortfarande inom barnskyddet
Resurser borde styras till tidigt stöd av familjer
Var dröjer finansieringen för att forska kring barnskyddet?
Ingentingen kan ersätta en förlorad barndom
Större uppskattning för fosterfamiljer
Ett fungerade barnskydd är en nationell värdering
Framgångsrik vård utom hemmet är en summa av många faktorer
Placeringar av barn bereds för ofta med brådska*

I Helsingin Sanomats ledare konstateras 22.11.16: Inom barnskyddet behövs många former av samarbete:

”Barnskyddet är komplext och sektorsövergripande, vilket lett till att helheten inte är under kontroll. Familjerna får inte hjälp i tid, eftersom antalet klienter är för stort, och det finns inte tid att sätta sig in i allas problem.”

Vidare konstateras det i ledaren att barnskyddet ofta får information om problemen som sista instans. Myndigheternas samarbete haltar och enhetlig praxis saknas. I stor mängd har det kommit fram sådant som kan anses vara orimligt för yrkespersoner inom socialarbete. Ändringar av arbetskulturen är nödvändiga, så att människorna hålls kvar i arbetet. I ledaren betonas det helt korrekt att barnskyddet förutsätter samarbete mellan många yrkesgrupper och sektorsövergripande stödformer.

FRÅN UTREDNING AV TILLSTÅNDET TILL REVIDERING

De tragiska händelserna startade många utredningsprocesser som gällde myndigheternas verksamhet. Utredningar gjordes ur olika synvinklar av inrikesministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Olycksutredningscentralen och finansministeriet. Nedan följer korta hänvisningar till tre omfattande utredningar. I dessa rör man sig från samhällsrelaterade utvecklingsriktningar till familjepolitiken, kvaliteten på barnskyddet och uppgången i antalet klienter samt till de många formerna av utvecklingsbehov.

Berättelsen av statens revisionsverk (6/2012) ger vad gäller barnskyddets resultat flera anmärkningar om det varierande tillgodoseendet av barnets bästa. Det tillgodoses relativt bra i öppenvården och i eftervården, på mer varierande sätt i vården utom hemmet och i synnerhet vad gäller mentalvårdstjänsterna. Det ser ut som om det ekonomiska stödet är tillräckligt i eftervården, men det stöd och den handledning som behövs för självständighetsprocessen är inte tillräckligt. I berättelsen pekar man på flera kritiska punkter. Uppmärksamhet riktas mot bristen på socialarbetare och försummelser i hörandet av barnen. Därtill borde bristerna i uppföljnings- och bedömningsuppgifterna åtgärdas.

I deras utredning ”Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjaailua?” till finansministeriet bedömde Jorma Sipilä och Eva Österbacka¹⁶¹ att uppgången i sociala problem enbart partiellt förklarade den ökade belastningen på barnskyddet. Hanteringen av servicehelheten har varit svag, vilket lett till att barn och ungdomar i hög grad styrts till att bli barnskyddsklienter. Barnskyddet har i egenskap av den instans som ingriper i sista hand blivit en plats dit de aktörer som tillhandahåller tjänster kan överföra ansvaret och kostnaderna för barn och familjer hos vilka de observerat ett stödbehov, då de inte har resurser eller redskap att hjälpa. För att klara av det kontinuerliga spartrycket har varje sektor bevakat sina gränser noggrant.

Det politiska målet har varit att stärka de förebyggande åtgärderna, för att minska omhändertagandena och anstaltsplaceringarna. Detta har inte ägt rum. Forskningen kring kostnadseffektivitet befinner sig i en uppsvingperiod på ett internationellt plan. I Finland är inte detta fallet, eftersom väldigt lite information samlas in om barns och ungdomars problem i Finland och hanteringen av dessa och eftersom det är besvärligt att dra nytta av informationen. Det är väsentligt att få till stånd en databas som uppdateras oavbrutet och som det är lätt att använda. Vad gäller förebyggande av problem betonar den internationella forskningen stöd av skolfärdigheter och småbarnspedagogiken i synnerhet vad gäller opriviligierade familjer. Det är nödvändigt att göra också lokala undersökningar om temat.

*Den djupa kunskapsbristen ska besvaras på bred front
Sipilä och Österbacka*

I slutrapporten (2013:19) av social- och hälsovårdsministeriets utredningsgrupp Fungerande barnskydd beskriver Aulikki Kananoja, Marjo Lavikainen och Mikko Oranen de utvecklingsriktningar och ändringar i samhället vilka påverkar barnets välbefinnande ur barnskyddets synvinkel. De flesta förändringarna är kontinuerliga och deras slut är inte i sikte. En del av förändringarna av tanke- och förfaringsätten har en påtaglig effekt. Till exempel inkomstöverföring till och tjänster för barnfamiljer sågs under 1900-talet som investeringar i framtiden, utan förväntningar om omedelbara intäkter. Denna välfärdsekonomibaserade kvalitetsprincip har glömts bort. Kostnaderna tolkas som konsumtionsutgifter, och konsekvenserna av nedskärningarna för barnens välbefinnande i framtiden förutses inte. Också i detta hänseende finns det skäl att göra en bedömning av barnkonsekvenserna.

Utredningsgruppen har vad gäller totalt 13 teman sammanställt sammanlagt 54 specificerade konkreta åtgärdsförslag på fem sidor. Det handlar om en stor renovering. Medlemmarna i utredningsgruppen betonar att de kritiska bedömningarna av barnskyddet inte gäller personalen, utan servicesystemet och dess ledning (s. 75). Arbetsgruppen föreslår att man i barnskyddslagen lägger till bestämmelser om inrättandet av grupper av erfarenhetsexperten och deras verksamhet. Socialarbete inom barnskyddet borde göras till ett specialområde. Barnskyddsbehov uppkommer bland

¹⁶⁰ Jaakola & Vornanen & Pölkki 2014, 156–171.

¹⁶¹ Finansministeriets publikationer 11/2013 Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjaailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tulokellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Kunskapsbasen är inte tillräcklig för en rimlig bedömning av detta.

annat hos skilsmässobarn, omhändertagna barn, barn som placerats utom hemmet och barn med invandrabakgrund. Missbruksproblem, psykiska problem, funktionsnedsättning, kroniska sjukdomar och andra långvariga problem hos föräldrarna kan också leda till barnskydd. Åldersgränsen för eftervården borde höjas till 25 år enligt utredningsgruppen.

Sammandrag: Varför svällde barnskyddet? Denna fråga ställs av professor Jorma Sipilä¹⁶², som konstaterar att det inte finns någon förnuftig förklaring på detta, eftersom den riksomfattande databasen är dålig. Vi vet inte varför och hur man blir klient hos det finländska barnskyddet och hur klientrelationen avslutas. En marginal lösgör sig från majoritetsbefolkningen. Det finländska samhället bygger en ny underklass, och dess integrering ses inte som en viktig fråga i politiken. Ju större konkurrens, desto fler förlorare. För tillfället pågår ett historiskt test av hur väl en liten instabil familj klarar sig ensam i fostran av barn i en krävande miljö. Politiskt prat omsätts inte i praktiken. De sakkunniga delar ut råd och medicin i stället för konkret hjälp. Det finns en vilja att uppnå genomslagskraft, men man har inte råd med högklassigt arbete, trots att kunskanden finns. Enligt Sipilä talar man om processhantering, tid ägnas i allt högre grad åt ineffektiv kontroll.

VÅGAR MOT FRAMTIDEN; INFORMATIONSPRODUKTION, ERFARENHETSEXPERTIS OCH TANKESTRUKTURER

Trots massiva missförhållanden och brännande utvecklingsbehov finns det ljusa utsikter på flera håll, under förutsättning att de föreslagna reparationsåtgärderna omsätts i praktiken.

Utveckling av kunskapsbasen och kunskapsproduktionen stiger till ett centralt tema. Social- och hälsovårdsministeriet har redan gett Institutet för hälsa och välfärd till uppgift att bereda ett nationellt institut för barn- och familjeforskning och ett register för uppföljning av barnens välbefinnande. Därtill är bland annat den riksomfattande styrningen och utvecklingen av barnskyddet föremål för revidering.

Från delaktig till erfarenhetsexpert. "Erfarenhetsexpert inom barnskyddet" är en term som snabbt intagit sin plats och ungdomar som omfattas av barnskyddet har hörts vid seminarier och i medier. Bakgrunden utgörs av ett arbete som pågått i ett årtionde, om inte längre, om vi accepterar tanken om att erfarenhetsexpertis å ena sidan uppkommit i den långa debatten om barns delaktighet.¹⁶³ Den har mognat till nya delaktighetsformer, där de vars delaktighet det handlar om är huvudpersonerna i produktionen. En utvecklad ålderssensitiv insikt om barns delaktighet är med och styr arbetet med föräldrarna eller övriga vuxna på ett sätt som främjar det emotionella bemötandet.

Pesäpuu ry:s team Selviytyjät har fungerat som riksomfattande utvecklingsgrupp för barnskyddet. Teamet omfattar unga vuxna i åldern 19–29-år med erfarenhet av vård utom hemmet. Teamet bidrar till och utvecklar insamlingen av unga placerade personers erfarenheter.¹⁶⁴ Den finns grupper för utveckling av barnskyddet bestående av unga personer runt om i landet. "Uskomme sinuun – usko sinäkin"¹⁶⁵ är en handbok som grundar sig på cirkeln av vården utom hemmet. På sex orter träffades 120 unga barnskyddsklienter i åldern 12–20-år. De ungas erfarenheter av barnskyddet är inte svartvita. De omfattar många former av livshistorier, tunga erfarenheter och kritik samt spontan och positiv respons på barnskyddet. De hänför sig i huvudsak till förhållandena mellan, bemötandet av och växelverkan mellan barn och vuxna. De vuxnas pålitlighet och rättvisan i reglerna är föremål för debatt. För få möten med socialarbetaren väckte kritik, liksom också arbetstagarnas omsättning.

I följande skede riktades blickarna mot framtiden i publikationen Suojele unelmia, vaali toivoa. Nuorten suosituksset lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi.¹⁶⁶ Utifrån ungdomarnas erfarenheter av vardagen vid vård utom hemmet bearbetades ett "program för befrämjande." Det producerades som ett samarbete mellan många aktörer, då många former av expertis tillhandahölls, såväl av unga personer som av arbetstagare och forskare. Och situationen var ny för alla. Det var också betydelsefullt att boken delades ut till alla kommuner. Ungdomarnas erfarenhetsexpertis blev bekant såväl som konkret verksamhet som en viktad produkt. När seminariet "Valoa näkyvissä II – lapset ja nuoret asiantuntijoina lastensuojelussa" ordnades 10.9.2015 vid Ständerhuset, fanns politiker, yrkespersoner och en stor grupp erfarenhetsexperten på plats. En livlig diskussion fördes om drömmarna om utveckling av vården utom hemmet och också eftervård var föremål för en lång debatt. Det mångsidiga erfarenhetskontinuumet pågår fortfarande, och det är särskilt livligt under Finlands hundraårsjubileum, där evenemangshelheten "Yhdessä koettua" – 100-vuotias Suomi sijoitettujen lasten silmin" har turnerat runt om i landet, och i sitt bagage har det redan det nya tilltalande verket "Kokemus opettaa. Voimatarinat lastensuojelussa 2017". Turnéns konstutställning pihalla!? är ett starkt bevis på konstens kraft att sätta namn på och beskriva skam, smärta, ensamhet, hopp, vilja, besvikelse, längtan efter kärlek, överlevnad...

Barnskyddets mångdisciplinära karaktär visas av de många olika tankestrukturerna och teoretiska ramverken, såsom den livliga debatten om barnets relationer vs. behov,¹⁶⁷ vilken nyligen startade i Sverige. Omhändertagandet är en komplex uppgift, som är den mest krävande inom

162 Sipilä 2015, 189–190.

163 Se Hotari & Oranen & Pösö 2013, 149–164. Se också Muukkonen 2013, 165–175.

164 Läs om utveckling av erfarenheterna och erfarenhetskontinuumet i Alhanen 2013.

165 Uskomme sinuun – usko sinäkin. 2011 Eväitä elämään ja tahtoa selviytymiseen. Lastensuojelun käsikirja nuorilta nuorille. Ett motsvarande verk har gjorts också för vuxna; Sijoitetun nuoren läheisille ja työntekijöille. Pesäpuu ry & Centralförbundet för Barnskyddet.

166 Suojele unelmia, vaali toivoa. 2012 Vario & Barkman & Kiili & Nikkanen & Oranen & Tervo. Pesäpuu ry.; ungdomsgruppen Selviytyjät, THL och Centralförbundet för Barnskyddet. Se också: Kokemus opettaa. Voimatarinat lastensuojelussa 2017.

167 Vinterhed 1985. I Sverige fördes en livlig debatt om temat bland annat inom ramen för forskningsprojektet Barn i kris, som ledde till publikationen av En bok om barn och separation AWE/Gebers 1981. När de biologiska föräldrarna och fosterföräldrarna kommer överens sinsemellan, kan barnet på tryggt sätt fokusera på egna utvecklingsuppgifter. En positiv känslotriangel är en vinst i barnets liv. Respekt för den faktiska förhållandena är viktigt. Projektet påverkade länge också den finländska debatten, och numera är det ett självklart förvaltt mål för många projekt.

barnskyddet. Den bok¹⁶⁸ som författats av Rosi Enroos m.fl. behandlar omhändertagande. Det identifieras i hög grad som ett allmänt fenomen, men inte lika bra som en särskild konkret händelse. Spektret av erfarenheter och motstridigheten i dessa visar att det handlar om erfarenheter, känslor och frågor som det är svårt att sätta ord på. Omhändertagande är ett juridiskt-administrativt beslut, som gäller individernas rättigheter. Det handlar också om en "ekopsykosocial intervention" i de berörda parternas förhållanden, identitet och livsförhållanden. Det handlar om en normativ gärning, vars syfte är att trygga barnets bästa. I boken närmar man sig omhändertagande som ett beslut, en intervention och en upplevelse. Förstärkande av kunskapsbasen kräver en sensitiv konceptualisering, så att olika synvinklar blir synliga. Detta hjälper att välja vad som ska följas och på vilket sätt när det gäller varifrån de barn och ungdomar som omfattas av barnskyddet kommer och vart de är på väg. Verket för läsaren nära barnskyddets verklighet, ställvis alldeles nära, på ett analytiskt sätt och utan rädsla för känslorna.

Specifikation av barnskyddets centrala tankestrukturer och begrepp genom att dra nytta av det empiriska materialet bidrar till att strukturera arbetet av "amöbakaraktär" och att i nödvändig omfattning lära sig att leva med det. Under

senaste år har omfattande analytiska kartläggningar gjorts, bland annat om kunskapen om barnskyddet,¹⁶⁹ och också särdrag som strukturerar tjänsterna har analyserats.¹⁷⁰ Den gemensamma studieperioden om samarbete ur multiperspektiv med tanke på den framtida social- och hälsovårdsin-
tegrationen, som är ett samarbete mellan socialarbets- och medicinska fakulteterna vid Helsingfors universitet, visar också vägen mot framtiden.¹⁷¹ Inom barnskyddet har såväl barn som vuxna ofta flera hälsoproblem vid sidan om de sociala problemen. Det är också möjligt att vacciner ut-
blivit. Det finns skäl att ge läroämnesöverskridande under-
visning i hög grad i många olika former.

Sakkunniggruppen YHDESSÄ ROHKEAMMIN och THL ordnade år 2016 fem diskussionstillfällen om ett förändringsprogram med fem teser för barnskyddet. Teserna är: hjälp förenligt med livet, hållbara uppväxtgemenskaper, revidering av arbetssätten, våld och ansvar i balans och demokrati för alla (thl.fi och yhdessarohkeammin.fi)

Med andra ord har man under de senaste åren gjort, hört och lyssnat på många saker. Barnskyddets speciella karaktär kräver kraftig lokalisering och ett ramverk som är större än det själv i samhället. Detta lyckas inte utan en kraftig nationell styrning.

168 Enroos & Heino & Pösö 2016.

169 Pekkarinen 2011; Heino 2014; Pekkarinen 2017.

170 Heino m.fl. 2013, 50–68.

171 Socca Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Praksis nyheter 6.6.2016. läst 13.3.17.





KAPITEL IV BARN OCH NATUREN I REFORMEN AV VÄLFÄRDSSTATEN

Välbefinnande ska förstås mer multidimensionellt än materiellt välstånd i förhållandet till naturen och andra människor. Den rådande ekonomiska vetenskapen identifierar inte människornas beroende av naturen. Vid sidan om energiprogrammet behövs en välfärdsolitik för den ekosociala bildningen. De grundläggande nyckelorden utgörs av: inlärning och bildning, hälsa och välbefinnande, demokrati och medkänsla. Ömsesidighet mellan samhället och barnet utgör kärnan i barndomspolitiken. Har vi förmågan att skydda barn från otrygghet, försummelse och misshandel – och från ett för stort tryck? En lika viktig fråga är om vi har förmågan att inkludera barn i byggandet av nytt?

UTGÅNGSPUNKTEN FÖR FRÅGAN OM STRUKTURELL LIKILTIGHET VS. OMSORG – OCH ÖVRIGA STORA FRÅGOR ÄR VART VI ÄR PÅ VÄG.

Stora materiella resurser och ett långt liv – främlingskap, depression och stress Karaktäriserar välbärgade samhällen

Harari 2016¹⁷²

En bipolär förenkling av rikedomens ljusa och mörka sidor styr blickarna mot vår livsform. Eftersträvan av ett oavbrutet växande materiellt välstånd, konkurrens och prestationsorientering styr de vuxna och politiken mot sådana riktningar där barnens ärenden inte syns. Vid sidan om detta för den åldrande befolkningen, och också nedgången i antalet barn, på ett logiskt sätt det politiska intresset mot åldringars ärenden.¹⁷³ Inom barndomssociologin är denna utveckling känd som strukturell likgiltighet.¹⁷⁴ Det handlar inte om fientlighet mot barn, utan om samhällseliga värden och orienteringar¹⁷⁵ samt helt enkelt om befolkningsstrukturen med allt äldre människor. På individ- och familjenivå kan omsorgen vara intensiv, och såväl föräldrarna och mor- och farföräldrarna som yrkespersoner inom barnfrågor kan göra sitt bästa för allt dyrbarare barns godo.

Om åtgärderna och ansträngningarna på makronivå i samhället dock ignorerar barndomen, hamnar barnets världar i det dunkla eller så försvinner de ur politikens sikte. I så fall identifierar vi inte i egenskap av samhälle ärenden som gäller barnmedborgare och ungdomar på annat än sporadiskt sätt. Barn och ungdomar blir osynliga i politiken. Många samhällssektorer fungerar utan uppfattning om be-

tydelsen av deras åtgärder för barnens liv. En tidigare utredning visade att intresset för barn är litet i statsförvaltningen. Intresset väcks ofta först då barnet är 15 år¹⁷⁶.

FN talar kraftigt för barnbudgetering och bedömning av barnkonsekvenserna. Med dessa är det möjligt införa frågor som är viktiga för barnbefolkningen i samhällsstrukturer på ett helt annat sätt än då man nöjer sig med att ytligt "beakta" barnets behov, så som frasen lyder.

Det allmänna förhållandet till barndom påverkar omsorgen om barn som lever i riskförhållanden. I syfte att minska det antal barn som befinner sig i farozonen ska man arbeta ännu mer medvetet mot utveckling av den övergripande barnomsarkitekturen genom att förbättra dess transparens.¹⁷⁷

Detta innebär kontinuerlig uppdatering av familje- och barnpolitiken – en debatt om och uppbyggande av denna. Trångmålet inom barnskyddet är för närvarande ett exempel på att det är svårt för ärenden som gäller barnfamiljer och barn i nöd att nå politiken.

Behovet av strukturell omsorg vänder blickarna mot reform av välfärdsstaten och strategier för sociala investeringar. Det väsentliga är att utveckla tillgången till universaltjänster och nivån på dessa samt komplettera dessa med åtgärder med vilka det är möjligt att svara mot behov som gäller barnets uppväxt, utveckling och inlärning.

VÄLFÄRDSSTATEN I BEHOV AV REFORM – I EN RIKTNING SOM MINSKAR OJÄMLIKHETEN

Nobelpristagaren James Heckman arbetar inom den mänskliga potentialens ekonomi, där man forskar om hur barn ska styras att lära sig och hur man ska lotsa färdigheterna att lära sig. Målet är att minska ojämlikheten och främja den sociala rörligheten. Forskningen kring tematiken är omfattande och resultaten är rikliga.¹⁷⁸ Så kallade "Heckmans ekvation" råder att investera i barns tidiga utveckling på övergripande sätt i familjer med knappa resurser, på så sätt att de har likadana förutsättningar till en framgångsrik tidig utveckling som i andra familjer. En tidig utveckling av barns kognitiva och sociala färdigheter ska främjas från födseln till fem års ålder. Därefter ska den tidiga utvecklingen fortsättas med effektiv utbildning ända fram till vuxendomen. Resultatet är en begåvad, produktiv och kompetent arbetskraft. På så sätt bidrar den ekonomiska vetenskapen till att visa vägen framåt. Det ser ut som om vi lever i en renässans när det gäller förståelsen av den tidiga barndomens betydelse.

¹⁷² Harari 2016.

¹⁷³ "Åldringsärenden intresserar folket i kommunalvalet" HS 15.1.2017 Ledare; Enligt en utredning av bland annat Finlands Bank har pensionärerna under de senaste decennierna klarat sig bättre än de unga HS 6.4.2016.

¹⁷⁴ Den tyska sociologen Franz-Xaver Kaufmann 1990 [Zukunft der Familie. München: C.H. Beck] har infört termen i debatten, se Qvortrup 1992.

¹⁷⁵ När regeringen till exempel gör alkoholpolitiken friare eller förlänger butikernas öppettider, borde den bedöma barnkonsekvenserna. Förfaringsättet är dock inte ännu detta och då är faran att kortfristiga vinster i 24/7-kulturens anda styr politiken på ett icke-hållbart sätt.

¹⁷⁶ Barnombudsmannens bedömning av ministeriernas framtidsöversikter... 4.2.2007 www.lapsiasia.fi

¹⁷⁷ Qvortrup 1992. Hur betydelsefull befolkningsgruppen anses vara, framgår bland annat av om den beskrivs i den offentliga statistikproduktionen. Statistikcentralen har två gånger producerat tvåadministrativa översikter om barnbefolkningens förhållanden, senast år 2007. (Statistikcentralen 2007, Statistikcentralen 2000.)

¹⁷⁸ www.heckmanequation.org ; childrenofthecode.org ; stewarding the health of children's learning;

Vad gäller minskandet av ojämlikhet och utvecklingsförutsättningarna för småbarn utgörs det centrala av bland annat följande observationer i den omfattande forskningsöversikt som publicerats av Lancet. Den tidiga barndomen är den tid då det på det effektivaste och kostnadseffektivaste sättet kan säkerställas att alla barn kan utveckla sin fulla potential. Avkastningen på investeringarna (roi=returns on investment) är avsevärd. Minskning av ojämlikheten kräver sammanjämkning av olika åtgärder, så att arbetet i ett tidigt skede kan riktas mot de risker som barn är utsatta för. Föräldraskapsinterventioner och gemenskapsbaserade interventioner kan förbättra barnens kognitiva, sociala och emotionella utveckling och följaktligen skolfärdigheten. Programmets kvalitet kan maximeras med bra planering av undervisningen och handledningen: föräldrarna behöver övning och de som arbetar med barn utbildning; arbetet kräver uppföljning och bedömning, kontroll och hantering. Om regeringen inte tilldelar mer resurser för kvaliteten på de utvecklingsprogram som gäller den tidiga barndomen för de fattigaste personerna, fortsätter och ökar den ekonomiska ojämlikheten¹⁷⁹. I rika länder innebär denna fråga ett val om allokeringen av resurserna.

Vi behöver en ny välfärdsstat, som i hög grad grundar sig på en barnorienterad strategi om social investering, förutspådde den danska sociologen Esping-Andersen redan år 2002¹⁸⁰. Barngenerationerna är allt mindre, medan antalet åldringar är allt större. Bland unga familjer beror utsikterna för livet i allt högre grad på det kulturella, sociala och vetenskapliga kapitalet. Det avgörande utgörs av föräldrarnas och samhällets samspel i de sociala investeringarna¹⁸¹ i barns utveckling. Problemet är att befolkningen delats in i dem som har knappa resurser och dem som har stora resurser. Detta har skildrats med en bild av "holmar av förträfflighet i ett hav av okunskap". Det är möjligt att minimera antalet hushåll med knappa resurser. När vi vänder våra blickar mot framtiden, är den effektivaste förebyggande strategin att göra rejäla investeringar i dagens barn. Om dagens barn mår bra, tryggar vi redan deras barns förhållanden. De flesta välfärdsstaterna gör dock inte detta.

Om situationen inte åtgärdas, kommer man att betala en stor nota för detta. På samma sätt som många andra forskare betonar Esping-Andersen kraftiga övergripande strategiska investeringar, som grundar sig på olika element. Barnfattigdom måste undanröjas. Mödrarnas samsättning måste stödas med en familjepolitik som möter behoven. Ju större möjligheter för mödrarna att vara i arbetslivet, desto positivare effekter i hemmet. Övertidsarbete kan vara till skada för barnen, men arbetslöshet är till mycket större skada. En högklassig dagvård och förskoleundervisning, och därefter utbildning så länge som möjligt. Alla ska få åtminstone andra stadiet utbildning. (ovan nämnda verk)

Väcker frågan: Är det förnuftigt att avgöra om det lönar sig att avkorta statsskulden för att minska framtida generationers börda genom att sänka kvaliteten på utbildningen,

den sociala tryggheten och tjänsterna för den framtida betalargenerationen? Detta har ju nu gjorts med hållbarhetsunderskottet som grund. Svåra värdefrågor och tidsprefenser måste utredas. Åtminstone i beredningen av sådana avgöranden borde barn- och generationskonsekvenserna bedömas.

Den privata sektorns lärar lämpar sig inte för den offentliga sektorn, konstaterade Nobelvinnaren Bengt Holmström då han höll en jubileumsföreläsning 29.3.2017 i riksdagen och på nytt betonade utbildningens vikt. Han påminde också att den offentliga sektorn fungerar väl i Finland (yle.fi).

Omsorgsmoralen och handlarmoralen utgör sedvanliga moralarter, som på ett samhällspolitiskt plan är viktiga och som kompletterar varandra. Enligt en grov indelning främjar de i utgångspunkten olika syften. Konkurrens och ekonomisk lönsamhet styr handlarmoralen. De nyttigheter som byter ägare, utveckling av nya nyttigheter att byta till och erövring av marknaden är i fokus för handlingarna. Utgångspunkten för omsorgsmoralen är att värna om människovärdet och gemensamma resurser, såsom daghemmen och skolorna. Resultat kumuleras genom att värna om människans utveckling, inläring och omsorg. Bägge moraler behövs. Av tradition har det ansetts att dessa moralarter lever självständigt och parallellt. Om de är välutvecklade och jämlika, kan de också vakta varandra för att undvika utsvävningar. Om de blandas ihop kan moraliska röror¹⁸² uppkomma. Detta är fallet bland annat därför att de har ett annorlunda tidsperspektiv. Handlarmoralen lämpar sig inte för att leda till exempel barnskyddet.

Frivilligorganisationer och stiftelser har av tradition haft en stark ställning i utvecklingen av tjänsterna. Förhållandena mellan den privata och offentliga sektorn befinner sig nu i ett utvecklingsstadium, bland annat vad gäller reformen av social- och hälsovården. De allmännyttiga aktörer som producerar tjänster befinner sig i marknadens grepp. Om det internationella kapitalet sveper med sig nyttan av reformen, följer en moralisk röra och ett moraliskt nedfall, som å sin sida ytterligare försvårar utvecklingen av tjänsterna. Om den samhällsansvariga företagsverksamheten utvecklas och utvidgas, leder detta till gemensamt gott, i form av investeringar i bland annat barn. Till exempel Barn- och ungdomsstiftelsen satsar på långsiktig kulturverksamhet, konst och självuttryck för att förebygga marginalisering. Me säätio (mesaatio.fi) eftersträvar "noll marginaliserade personer år 2050".

Förväntningarna på att den samhällsansvariga företagsverksamheten ska utvidgas är stora, och möjligheterna att delta i produktion av gemensamt gott är rikliga. En välfungerande offentlig makt, en aktiv frivilligverksamhet och samhällsansvarig företagsverksamhet bildar en triangel, som tillsammans skulle ha mycket kraft att styra utvecklingen mot mer hållbara livsformer. I reformen av välfärdsstaten behövs ifrågasättande av etablerade tankestrukturer bland annat i förhållande till tiden och naturen.

179 Engle et al. 2011. Läs också om de långtgående följderna av tidig deprivation i Sonuga-Barke et al. 2017.

180 Esping-Andersen 2002.

181 En värdediskussion som grundar sig på barnets rättigheter vilar på andra grunder än pratet om sociala investeringar, där betoningen ligger på nyttan. Inom barnskyddet är risken att "för svåra" utestängs, eftersom "prognosen" är dålig. Pösö 2016.

182 Anpassning av Jacobs 1992.

*Hur uppfattar vi tiden och andra viktiga frågor?
Var finns naturen?
Klimatetik?
Hur lär sig folk av varandra?
Inser vi vår delaktighet?
Och sambandet mellan dessa med fostringen och barn?*

Hurudant samband har vi till tiden? Det är bråttom, och vi pratar mycket om det. I samhällen med industriell tillväxt utsätts människorna sannolikt för en aldrig tidigare skådad tidsupplevelse. Den har jämförts med en låda som inte slutar att krympa. Den begränsar vårt synfält. Kontakten till tiden är bruten. Vi lider av tidspress och brådskemani. På grund av brådskan är vi åtskilda från följderna av våra handlingar. Vi faller urskogar och dumpar avfall i deponierna. Brådska är ett våldsamt fenomen, som sätter oss i otakt med ekosystemet¹⁸³. Barn upplever brådska hemma, i daghemmen, i skolan och också i samband med deras fritidsaktiviteter.

Människan möter alltid tiden i någon form. En avsevärd del av barnens föräldrar upplever återkommande tidsbrist på grund av arbetet. I skolan har lärarna inte tid att diskutera livet med barnen. I daghemmet finns det inte tid för varaktiga människorelationer. Finns det snart ens för lek? För att inte tala om platser och människor med ännu mer brådska. På tidskrifternas och dagstidningarnas livsstilssidor ges på återkommande sätt anvisningar om hur man får slut på brådskan. Med andra ord behövs särskilda färdigheter och strategier för att klara av brådskan. Sannolikt lider små barn allra mest av brådskan. Brådska strider med ett litet barns karaktär, som styr barnet att forska allt som kommer emot. Därtill är ett litet barn beroende av vuxnas brådska såväl hemma som i daghemmet.

*Tiden är rund. Tiden går. Tiden rör sig. Tiden kommer.
Tiden är långsam. Tiden är snabb. Tiden är rund.
Tiden kan inte ses.*

Förskolebarnen vid Vironniemen päiväkoti 2010

Olika grupperingar av tiden är kända från olika tidsperioder, såsom punktmässig (här och nu), cyklisk (roterande tid) och lineär (tiden kommer inte tillbaka) tidsuppfattning. I grekisk kan finns det två olika termer för tid. Kronos innebär ett tidsförlopp som löper kvantitativt, jordklotets och det mänskliga livets kronologiska tidsförlopp. Kairos är å sin sida en vändpunkt i tiden, i en god eller dålig riktning, och en kvalitativt sett stor förändring, då tiden "stannar upp" och vardagsstahejet undanröjs. Parisklimatavtalet är en historisk vändpunkt. Det kommer också framtida generationer att veta.

Var finns naturen? Under olika tider och i olika kulturer har förhållandet mellan ekonomi och natur grovt taget grundat sig på anpassning vs. kontroll. Genom tiden har människorna undersökt och beundrat naturen och närmat sig den med olika föreställningar, som varit kopplade med till exempel

magi eller helighet. Det karakteristiska för den västerländska vetenskapen och ekonomin är en teknologisk orientering och naturhantering. Det är som om uppfattningen av människans avvikelse i jämförelse med övriga varelser i naturen¹⁸⁴ har berättigat att kontrollera och till och med plundra naturen. Förstöringen av naturens livskraft ger uttryck också för strukturell likgiltighet, som grundar sig på en felaktig världsbild. Vi måste få slut på kriget mot naturen och sluta ett avtal med den, säger den franske filosofen Serres¹⁸⁵.

Man har utnyttjat Fröken Finlands gåvor till fullo, men man vill utnyttja ännu mer. Människosläktets nuvarande handlingar är sådana att man med ena handen röjer, hackar, utnyttjar, omvandlar till pengar, gör vinst och med den andra försöker täcka spåren. Ska vi vara oroliga? Ja. Men inte ge upp hoppet.

Heikki Vasamies¹⁸⁶

För närvarande betonas de hälsoeffekter som producerats av naturen. Kanske kan förståelse för dessa bidra till att leva i bättre harmoni med naturen och människorna själva.

En väsentlig grund för att behandla människans handlingar är att bedöma om de ökar eller minskar de möjligheter som är tillgängliga för gemenskapen. Åtgärder som minskar dessa genom att till exempel brisera naturens livskraft eller genom att utöka gemenskapernas exponering för olika naturkatastrofer är skadliga. Om naturens livskraft briseras, briseras också grunden för människans försörjning. Därtill är vi själva en del av naturen. Den natur som finns inne i människokroppen styr de biofysiska processer som äger rum i kroppen, såsom ämnesomsättningen. Vi har våra egna "människonatur". Naturen måste erkännas som upprätthållare av den mänskliga existensen. Svaret på frågan var naturen finns lyder enligt följande:

Naturen perforerar kulturen, naturen finns överallt.¹⁸⁷

För att bygga upp ett mer hållbart samhälle behövs förutom skicklig omsorg om såväl mänskliga som naturresurser också ett långt tidsperspektiv. Ett budgetår är en alldeles för kort tidsintervall för förändringar som leder till utveckling. Skydd av barndom och natur kräver ett flera decennier långt "avtal" om kreativ omsorg!

Människorna får inte skada varandra för att driva egna intressen

John Broome 2008

De klimatetiska frågorna omfattar: Vilket värde har människans liv? Filosofen, klimatetikern och den tidigare ekonomiska vetenskapsmannen John Broome¹⁸⁸ kräver ett kvantitativt svar på frågan, eftersom viktiga beslut kommer att vara beroende av detta. Klimatuppvärmningen kommer att döda ett stort an-

183 Macy 2009, 219–220. Macy uppmanar oss att närma sig livet ur kommande generationers synvinkel. Generationsmedvetenheten är djupt förankrad i människan, den har en biologisk grund. Förståelsen för vårt samband med dem som kommer efter oss inspirerar hjärtat och uppmuntrar till en revolutionär övergång från ett samhälle med industriell tillväxt till ett samhälle som upprätthåller livet (mt., 13).

184 von Wright 1992, 172–195. Undersökning av djur har lärt oss mycket om likheten mellan människan och övriga djur.

185 Serres 1994.

186 Suomen luonto 1/2017 Ledare

187 Haila & Lähde 2003, 14–15.

188 Broome 2012.

tal människor genom naturkatastrofer, värme, tropiska sjukdomar och fattigdom. Det finns redan människor som förlorar sina hem, sin försörjning och sitt liv på grund av den klimatförändring som vi orsakat. Detta är en orätt som vi orsakar för andra människor. Genom att minska våra egna utsläpp, kan vi minska det antal barn som dör på grund av dessa. För att kunna göra detta, måste vi förändra vår livsstil. Vilka är "vi", som omfattas av detta etiska krav? Utan tvekan är det vi som är medborgare i välbärgade länder.

Verket Ajatuksia ilmastoetiikasta¹⁸⁹ styr oss mot etiska frågor. Hur definiera skillnaden mellan nödvändighet och lyx? Och hur definierar vi orättvisan mellan olika generationer? Eller solidariteten mellan i- och u-länder? Hur betonar vi framtida människors intressen i förhållande till levande människors intressen? Hur borde filosofin förnyas, så att den klarar sig i klimatförändringen? Klarar sig demokratin?

Demokratin har sedan dess uppkomst inneburit ett politiskt system och ett moraliskt levnadssätt.¹⁹⁰ De nuvarande förödande utvecklingsriktningarna måste kunna vändas. Dynamiska redskap behövs, och dialog är ett sådant. En av de viktigaste förutsättningarna för demokratin är att människorna lär sig av varandra. Detta innebär en kontinuerligt utvecklande förståelse för världens fenomen, andra människor och det egna jaget. Gemensam inlärn timer leder till ömsesidigt förtroende. Dialog är också ett kreativt sätt att utveckla nya idéer för att lösa komplexa problem. Dialog innebär en diskussion, där människorna undersöker de betydelser som de ger för ärenden som ska behandlas gemensamt. Nu är demokratin i svårigheter som politiskt system och som moraliskt levnadssätt har det tynat bort. "Mittpunkten i medborgarnas liv är konsumtion av varor och tjänster, den dominerande modellen i samarbetet är konkurrens och de politiska ändamålen fastställs av de ekonomiska aktörerna". När en gemensam värld blir främmande för människorna, behövs nya färdigheter för att dela och bearbeta erfarenheter. Demokrati förutsätter en dialog i utvecklingen av dygder och samarbetsfärdigheter och fördjupande av förtroendet.¹⁹¹

Delaktighetsinsikt¹⁹² handlar om en individs förmåga att urskilja sig själv som en del av stora mänskliga gemenskaper och helheter av naturmiljöer och en avsikt att beakta det egna inflytandet på dessa. Delaktighetsinsikt förändrar och fördjupar förståelsen för verkligheten och den egna verksamheten. På egna speciella sätt är var och en kopplad till andra människor och de mänskliga gemenskapernas gemensamma ärenden och därtill också till den levande och livlösa miljön. På så sätt är det möjligt att få grepp om en världsbild, där människan förstår att hon är beroende av såväl naturen som av andra människor. Förståelsen för delaktigheten och egna åtgärders konsekvenser fördjupas.

Klimatkrisen fungerar som ramverk, som ligger till grund för bedömningen av alla våra handlingar och utifrån vilket vi borde fråga oss själva om utsläppen minskar. Klimatkrisen kan också fungera som en lins, som avslöjar tabun som gäller vårt välbefinnande: är vi redo att avstå från något? Klimatkrisen fungerar också som en kompass, som kan leda er in i framtiden.¹⁹³ Vi behöver bärande framtidsutsikter såväl inom energipolitiken som i livspolitiken. Det är viktigt att identifiera klimatetiska frågor och aktivt delta i bärandet av bördan på ett internationellt plan.¹⁹⁴ Det handlar om barnens liv och dess hållbarhet.

ANPASSNING TILL EN MER HÅLLBAR KULTUR – FRED MED NATUREN

Med tanke på hållbar utveckling är alla länder u-länder – inklusive Finland. Alla måste integreras till det nya ramverket. Vi behöver en knuff framåt, nya former av rutiner vad gäller företagande, boende, ätande och motion. Våra avkomlingar och kommande generationer skulle undvika att lida av värre konsekvenser än för närvarande av klimatförändringen, slutkörda ekosystem och en oförnuftig och förorenande markanvändning. På så sätt skulle de kunna leva ett bra liv.

Eeva Furman¹⁹⁵

Av tradition har två huvudlinjer avskilts vad gäller hållbar utveckling. Med ekomodernism avses fokus på tekniska och vetenskapliga innovationer i energilösningarna, för att komma till en punkt där energin är ren och förnybar. Uppskattningar av längden på terminalvården av fossilekonomi varierar stort. Sedan den tid då oron för klimatet började har man inom den civilisationskritiska orienteringen riktat uppmärksamhet mot behoven av att ändra världsbilden och livsformen.¹⁹⁶ Den sist nämnda förändringslinjen är politiskt sett svår, och i offentligheten den har den hamnat i skymundan.

Finland har fått beröm för sina innovativa försök att främja hållbar utveckling.¹⁹⁷ Produktionen av välfärd vilar dock inte på en hållbar grund. Finlands överkonsumtionsdag var redan 3.4.2017, det vill säga ungefär fyra månader före det globala medelvärdet. Den största orsaken till detta är vårt kolavtryck som fortsätter att växa. Mätt per invånare är våra växthusgasutsläpp bland de högsta i världen. Utsläppen måste minska drastiskt i Finland. Finländarnas välbefinnandemöjligheter i framtiden håller redan kraftigt på att krympa med nuvarande produktionssätt för välbefinnandet på grund av de miljöolägenheter som anhopas i naturen. Vår ekologiska skuld är fortfarande alldeles för stor. Följderna av vår överkonsumtion känns dock i synnerhet i u-länderna.¹⁹⁸

189 Kortetmäki m.fl. (red.) 2013.

190 Alhanen 2016, 9–21 Se också Dialogi/Akatemia.

191 Ovan nämnda verk; 55, 60–71.

192 Alhanen (2016) placerar delaktighetsinsikt, som han preliminärt kallar den för, som en medborgardygad vid sidan om fosterländskhet, 205–206.

193 Barty & Parrukoski 2010, 16

194 Kortetmäki m.fl. (red.) 2013 Verket behandlar bland annat nykolonialism; billig import från fattiga länder ökar utsläppen och dödligheten i dessa.

195 Prof. Finlands miljöcentral. 19.2.2016 Sitra-blogg.

196 Massa 2009.

197 Se Samhälleligt åtagande för hållbar utveckling Environmental Performance Index lyfte år 2016 Finland till toppen och gav i synnerhet beröm för visionen om att övergå till ett kolneutralt samhälle och utöka användningen av förnybara energikällor.

198 Kyllönen 2016; Hoffren 2010; I en internationell jämförelse klarar sig Finland med varierande resultat.

År 1952 ställde president Urho Kekkonen frågan "Har vårt land tålmod att bli rikt?" Kekkonen uppmanade folket och staten att göra tillfälliga uppoffringar och besparingar, så att industrin skulle få kapital. (HS 15.5.16). Endast knappt ett halvt sekel senare frågade akademikern Georg Henrik von Wright (1993) om våra politiker har tålmod att dra ner på takten och styra ner konsumtionen, om ens tillfälligt, så att man på riktigt kan dämpa klimatkrisen, redan innan förnybar energi är i användning på hela jordklotet.

Vi är med andra ord ännu i början av vår väg mot en mer hållbar kultur, som är mer än fostringsfråga, som man snabbt tänkt skulle kunna tro. Vuxna tillämpar barndomens läror om hållbara levnadssätt.

Ett hållbart samhälle och livsformer som möjliggör detta är föremål för reflektion i små kretsar på många håll. I de dagliga nyheterna och i den offentliga debatten borde temat synas och höras mycket bättre. Först då ärendet diskuteras gemensamt bildas en mångsidig uppfattning om utvecklingen, då det också är möjligt att lära sig av varandra. Verk som förklarar alternativen utkommer redan i snabb takt också på finska.

En omfattande debatt förs bland annat i verket Talous kasvun jälkeen (2016). I detta reflekterar forskarna¹⁹⁹ över de nödvändiga förändringarna för att ekonomin ska vara till nytta för allas hållbara välbefinnande. Den rådande ekonomiska vetenskapen identifierar inte människornas beroende av naturen. Den ignorerar också det faktum att människans välbefinnande har en koppling till infödda behov och dygder, och inte till tillfälliga konsumtionslustar. Ekonomin styrs av värderingar, och följaktligen har redskapet blivit ett ändamål, med vilket samhällseliga värderingar kuvas. En kreativ inblick i framtiden ser ut att visa livskraftiga lokala ekonomier bland annat i produktionen av förnybara energier och i omsorgsarbetet. Kritiken mot konsumtionskulturen ger upphov till skisser av nya alternativ, i synnerhet vad gäller produktionen av mat och i anordnandet av trafiken och boendet. Ur miljömedborgarskapet växer en ny funktionell civilisation.

EKOSOCIAL BILDNING OCH NATIONALITET

Vid sidan om hållbar utveckling har ordparet ekosocial bildning bildats.²⁰⁰ Dess grundläggande element kan definieras på följande sätt:

Människan är beroende av naturen och andra människor. Ekonomin är i växelverkan med naturen, vilken äger rum i sociala relationer med andra människor.

Den ekosociala bildningen korrigerar världsbilden så att den identifierar människans beroende såväl av naturen som av andra människor. Ekonomin är grön då den respekterar mänskliga rättigheter och bedrivs inom ramen för naturens resurser – såväl lokalt som längre bort²⁰¹. Det är dock möj-

ligt att tala om grönt arbete först i en svag mening²⁰². Det finns spänningar som gäller idealen och de kräver utbyte av information och erfarenheter, det vill säga en dialog mellan olika aktörer. Rimlighet är ett vackert ord och det till de klassiska dygder som värnats i människoslåktets historia. Nedväxt (degrowth) och downshifting letar efter alternativ till de krav som hänför sig till brädska, effektivitet och konsumtion. Tiden med närstående ersätter inkomstnedgången. Jordklotet växer inte i takt med konsumtionen. Man borde våga tala om rimlig konsumtion²⁰³.

ÖMSESIDIGT BEROENDE

I inhämtandet av information är det allt väsentligare att spåra olika fenomenens ömsesidiga beroende. Detta syns såväl i den folkkupplysning som sammanställer information, berättelser och statistik som i forskningen. Inom ramen för projektet En annan socialpolitik, som drivs av FPA:s forskningsavdelning, har den socialpolitiska debatten och miljödebatten förts närmare varandra. Målet är att utreda vad tillägnande av det ekologiska perspektivet betyder för de socialpolitiska systemen. Beroendet av naturen och andra människor styr utvecklingen av förståelsen för välbefinnandet – utan att glömma de gränslösa möjligheterna att njuta av föräldraskap, vänskap, natur, idrott, konst och vetenskap. En socialpolitik som är medveten om de ekologiska gränserna och den sociala rättvisan kunde ännu bättre främja såväl nuvarande som framtida generationers välbefinnande.²⁰⁴

Människan har en stor informationslucka vad gäller henne själv, skrev den moderna socialpolitikens fader Pekka Kuusi i sitt jättelika verk Tämä ihmisen maailma (1982), som behandlar föräldraskapet. Om vi förstod tillräckligt, skulle vi se oss själva som en del av naturen. Detta skulle hjälpa människan på bästa sätt. Då skulle hon finna rätt riktning. Människan kulturella evolution har tillsammans med naturprocesserna hamnat i en otaktsfas. Härifrån väller den allmänna osäkerhet och det allmänne vansinne som vi nu upplever²⁰⁵.

Den ekosociala bildningen växer bland annat ur den fenomeninriktade inlärningen. Det ömsesidiga förhållandet och beroendet mellan olika fenomen öppnas, och ett ärende leder till ett annat. Matens kretslopp – odling, tillverkning, måltider och retur till kretsloppet – lär oss att se effekterna av våra gärningar. Den finländska föreningen för miljöfostran "Vihreä lippu" erbjuder miljöfostran för daghem, skolor, yrkesskolor och fritidsaktörer. Skolorna och daghemmen har visat framfötterna vad gäller de samhällsåtaganden för hållbar utveckling, vilka sammanställs vid miljöministeriet. Miljömedborgarskap²⁰⁶ är en väsentlig synvinkel av undervisningen och deltagandet. Avbildning av kretsloppen och ömsesidiga beroenden lär oss att känna naturprocesserna och följderna av människans egna val.

199 Joutsenvirta m.fl. 2016

200 Se t.ex. Salonen & Bardy 2015.

201 Definition som använts i FN:s konferens om hållbar utveckling Rio+20 [UM2012-00304 PM].

202 Läs om synpunkter på nedväxt i temanumret Futura 1/2011.

203 Hirvilammi 2015.

204 Helne & Hirvilammi & Laatu 2012; Helne & Silvasti (red.) 2012; Helne & Hirvilammi & Alhanen 2014; Laitinen 2012; Hirvilammi 2015; Järvensivu 2016.

205 Kuusi 1982, 98–99; Verket förklarar människan och människans världsuppfattning, den evolutionsbaserade historien, kulturfasererna samt den vetenskaplig-tekniska integrationen. Verket har refererats avsevärt av Aarnio m.fl. 1991.

206 Se Koskinen 2010.

Kasvatus metsässä-forum har ordnats som ett samarbete mellan Finska Forstföreningen och undervisningsmyndigheterna. Såväl barn som vuxna studerar sambandet mellan olika fenomen för att kunna urskilja de stora linjerna. Människans förfarande påverkar miljön och djurens välbefinnande. Följderna av våra val syns i miljön. One Health-fi-gruppen utför gränsöverskridande samarbete för människornas, djurens och miljöns gemensamma goda såväl i Finland som internationellt. Det finns ett stort antal enskilda exempel på strävan efter hållbar utveckling²⁰⁷.

**Talar du om klimatförändringen i din vardag?
Trots att varje moderna människa i viss mån är medveten om klimatförändringen, talar överraskande få personer om den. Folk är oroliga i hemlighet. Många känner skuld. Masstrycket kuvar individernas försök att prata. Det som behövs är genuina samhälleliga påverkansmöjligheter och delaktighet i utvecklingen av samfunden och i beslutsfattandet. Klimatarbetet kräver förståelse för människans sinne.**

Panu Pihkala 2016 och 2017.

Till livet är det på många sätt möjligt att säga: JA! och ta vara på såväl mänskliga resurser som naturresurser samt sköta klimatetiska plikter. Materiell rimlighet, njutande av det andliga och sociala livets obegränsade möjligheter och utevistelse i naturen är viktiga element! Generationsmedvetenheten finns djupt inne i människan. Joanna Macy (2009) uppmanar oss att se på livet ur kommande generationers synvinkel. Förståelsen för sambandet med dem som kommer efter oss "inspirerar hjärtat och uppmuntrar att fortsätta" den revolutionära övergången från ett samhälle med industriell tillväxt till ett samhälle som värnar om livet.²⁰⁸

Barnets och ungdomens "tid och plats" kan ändras i hög grad, och inte nödvändigtvis i en dålig riktning till exempel på grund av delning av arbetet. Om de vuxnas långa arbetsdagar förkortas och närproducerad mat blir vanligare, uppkommer ett behov av närmare gemensamma aktiviteter för barn och vuxna. Detta kan vara bra för alla parter. Barn och unga ska inkluderas i förändringsarbetet med gärningar och sätt som inger förtroende för framtiden och ökar rådhetsen och genialiteten. Integrering av barn-, ungdoms- och familjepolitiken främjar detta. Detta skulle öka resurserna och de nya vindarna (till exempel barnens och ungdomarnas samarbete) i ett fält som differentierats enligt ålders- och förvaltningsgrunder. Integrering kunde öka den politiska kraften att lyfta fram skydd av livsmöjligheter för barn, ungdomar och framtida generationer till politikens mittpunkt. I framtiden äger skolgången rum i allt högre grad på olika platser, det vill säga i hela samhället.

BRA FÄRDKOST MOT VÄLBEFINNANDE!

**Beslutsfattarna har till uppgift att skydda framtiden
Live as if our future matters (ungdomsrap i FN)**

Det som ska eftersträvas är att locka fram de bästa sidorna av människorna, föreslår Thomas Prince (2010). Han hävdar att svårigheten med en förändring till en mer hållbar kultur inte utgörs av uppgiftens komplexitet, problemens omfattning eller riskerna med de planerade lösningarna. Däremot döljer sig svårigheten i att problemen ramats in under det föråldrade industrisamhället, då man lärde ut att ekonomisk tillväxt ska anses vara normalt. Prince föreslår att en aning bättre i stället för maximalt mycket kan vara bra. Prövning och sparsamhet behövs i det ekonomiska tänkandet. Människosläktet har övat på detta under hela dess existens.

Välbefinnande ska förstås mer multidimensionellt än materiellt välstånd i förhållandena till naturen och andra människor. Människan är en fyndig varelse när det gäller att hitta ny jämvikt i livet på olika kreativa sätt. Vi behöver en etik av omsorg och delning som grundar sig på medkänsla på jordklotet. Vi måste lära oss att integrera externa resurser och behov, såsom ekonomi och strukturer för beslutsfattande tillsammans med interna behov såsom kulturellt, andligt, socialt och psykologiskt välbefinnande²⁰⁹.

Får teknikglorian²¹⁰ oss att tro att tillit till tekniken och investeringar i utvecklingen av denna är tillräckligt för en mer hållbar kultur? I den civilisationskritiska orienteringen understryks energibesparingar och korrigering av den miljökonsumerande livsstilen mot en mer hållbar livsstil. "Tro" på enbart teknologin inskränker vår frihet. Vi behöver humanismens rikedomar och humanistiska vetenskaper som andlig näring, glädje och för att utveckla samhället²¹¹.

Vid sidan om energiprogrammen behövs en välfärds- politik för ekosocial bildning. I stärkandet av omfattande samhällelig rådhets utgörs nyckelorden av: inlärning och bildning, hälsa och välbefinnande, demokrati och medkänsla. Detta förutsätter långvarig och mångsidig omsorg och institutioner med förmåga till detta. Bland annat undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet jämte deras underställda institutioner kunde i sina åtgärder främja en hållbar bildnings- och välfärds- politik (THL:s utlåtande 2012)²¹². Alla institutioner skulle ha till uppgift att samordna sina åtgärder med hållbar utveckling och ekosocial kultur.

Samhällets sociala och politiska strukturer påverkar medborgarnas känslor; de kan stärka de moraliska känslorna, såsom medkänsla för medmänniskor eller antimoralism, såsom egoistisk girighet, konstaterar Martha Nussbaum (2011). Demokrati förutsätter medborgare med förmåga att känna, föreställa sig och tänka samt att debattera och

207 Mer behövs för att från en konsumtionskultur nå en mer hållbar livsform. Till exempel i grundskolorna ser det ut som om fostran i hållbar utveckling ännu genomförs på väldigt varierande och sporadiskt sätt. Saloranta 2017.

208 Macy 2009, 13 och 60.

209 Esbjörn-Hargens & Zimmerman 2009.

210 Taylor 1998.

211 Heikkilä & Niiniluoto 2016.

212 THL:s utlåtande 8.3.2012 om konferens Hållbar utveckling i Rio de Janeiro 20–22.6.2012 till social- och hälsovårdsutskottet.

motivera sin ståndpunkt. Det finns ingen demokrati utan medkänsla. Utrymme behövs för mänsklig utveckling; konst innehar en central ställning i undervisning av människor i områden till vilka vetenskapen och vardagserfarenhet inte når. En upplyst, oberoende och demokratisk medborgare "utexamineras" efter en lång och mångsidig inlärningsprocess.²¹³

Sammanflätning av konst och kreativ verksamhet med undervisningen främjar inläringen, och den fördjupas av kraftig sensorik. Europarådet²¹⁴ underströk tidigare konstens betydelse som vägskäl, som ger vardagen en kreativ och uppfriskande kärna. Konst och det breda spektret av konstbaserade projekt bland annat i förebyggandet av marginalisering har fört med sig en stor mängd glädje och tillfredsställelse samt mod för deltagarna. Vid gränsen mellan konst och socialt arbete granskas bland annat de möjligheter som drama erbjuder för socialt arbete. Sångtexterna berör barn och ungdomar i hög grad och styr dem att ge en egen berättelse om deras liv.²¹⁵ På så sätt lär de sig att undersöka det som är viktigt för dem.

Också stora förändringar är möjliga, då framtidsutsikterna klarnar tillräckligt och man trots meningsskiljaktigheter kan fatta gemensamma beslut, vilket en gång i tiden var fallet när det gällde att skapa ett skolsystem och sedan att utvidga det att gälla alla barn. Ömsesidighet mellan samhället och barnet²¹⁶ utgör kärnan i barndomens politik. Har vi förmågan att skydda barn från otrygghet, försummelse och misshandel – och från för stort tryck? En lika viktig fråga är om vi har förmågan att inkludera barn i byggandet av nytt? Vågar vi ge dem makt och ansvar vad gäller gemensamma ärenden?²¹⁷ Vill vi frigöra barn och ungdomar att delta i uppbyggnaden av deras gemenskaper? Kan vi lyssna på barn och ungdomar?

*Vad svarar vi till våra barn då de kommer och frågar om vi kände till klimatkrisen och vad vi gjorde för att rädda klimatet? Kan vi säga att vi gjorde allt vi kunde och lyckades med att dämpa klimatförändringen? Eller måste vi medge att vi tittade på från sidan, trots att vi visste vad som pågick?*²¹⁸

Naturens livskraft är förutsättning för välbefinnande, och barnen är nationernas gemensamma skatt. Föräldrarna och övriga vuxna har fått en ny uppgift i förhållande till barnen. De vuxna ska se till att man lyckas stoppa klimattoppvärmningen och anpassa sig till dess konsekvenser. Därför ska barnen undervisas med förfaringssätt där livets betydelse och en framtidstro kan stärkas.

TILL SLUT: FRAMTIDEN FRAMFÖR OSS – BARNENS VÄLBEFINNANDE OCH EN LIVSKRAFTIG NATUR FÖR ATT STYRA REFORMEN AV VÄLFÄRDSSTATEN

När industrialiseringen började styra den samhälleliga utvecklingen, ändrade den agrara tidens behov och uppfattningarna om barnens uppgifter och användningen av naturresurser. De som förstod betydelsen av inläring såg långt. Den har understrukits ytterligare och idag torde så gott som alla förstå den. Betydelsen av människans tidigaste år är inte en ny observation. Nu ser det dock ut som om denna betydelse får särskild vikt i många områden, från hjärnundersökningar till ekonomisk vetenskap. Småbarnspedagogiken har lyfts fram kraftigt också i det politiska talet. Förståelsen för barndomens betydelse befinner sig i en renässans. Detta torde bero på vetenskapens utveckling och kumuleringen av vetenskap – och också av nedgången i antalet barn i välbärgade länder. Förändringarna i arbetslivet kräver folk med inlärningsförmåga, vilket förutsätter välomhändertagna barn – med barndomens självvärde som en klar ledstjärna. Att dämpa klimauppvärmningen är en minst lika stor omvälvning som industrialiseringen en gång i tiden. Det som behövs är handlingskraftiga och kreativa människor, som på socialt, ekologiskt och ekonomiskt plan kan övergå till en hållbar kultur. Och också visdom att leda denna samhälleliga förändring på ett sätt som ökar samhällets bildningsmässiga, sociala och ekonomiska integritet.

Anordnandet av vård, fostran och undervisning av barn påverkas av sätten för att skaffa försörjning, familje- och gemenskapsförhållanden samt värdena och orienteringen mot världen. Dessa parametrar befinner sig mer eller mindre i en brytpunkt, och det är en lämplig tid för hundraåriga Finland att vända blickarna längre in i framtiden än morgondagen.

En övergripande barn-, ungdoms- och familjepolitik som täcker barnets rättigheter behövs. Kommittén för barnets rättigheter har uppmanat att skapa en sådan. En förutsättning för detta är sammanjämkning av olika behov och intressen. Den omsorg som barn behöver, föräldrarnas möjligheter att sammanjämka arbete och familj och den åtstramade konkurrensen i arbetslivet utgör en krävande uppställning. Barnets bästa är också andras bästa. Småbarnsfostrare, lärare, socialarbetare och andra yrkesutbildade personer inom barnärenden bildar en stor grupp, som med gemensamma krafter kan främja barnets bästa.

Barnbudgetering och bedömning av barnkonsekvenser, som är avsedda för att genomföra konventionen om barnets rättigheter är politiska verktyg under utveckling, som hittills använts enbart i liten utsträckning. Etablering av dessa

213 Nussbaum 2011.

214 Syrjästä esiin 1996.

215 Projektet Myrsky, som drivs av Barn- och ungdomsstiftelsen har utvecklat konstkunskap för att undersöka och främja de ungas drömmar. Taikusydän sammanställer mångvetenskaplig forskning. <https://taikusydän.turkuamk.fi/>; Honkakoski2017; Känkänen2013; Bardy2012.

216 Historiskt sett har trycket legat på barnets uppgift att socialisera sig genom att anpassa sig till samhället. I den nuvarande uppfattningen betonas det ömsesidiga förhållandet. Majoriteten av HS:s råd, 47 %, ansåg att nuvarande fostringsideal inte tillräckligt betonar samhällets behov och att barn ska anpassas till samhället. 40 % ansåg att samhällets behov dominerar. 13 % tog inte ställning HS 30.9.2011 C 3 Kultur.

217 Barn kan ibland ha en alldeles för stor ansvarsbörda i krävande familjesituationer, då barnet och familjen är i behov av extern hjälp, såsom av barnskydd.

218 Klimatföräldrarna ställde frågorna i det nätverk som samlats av Centralförbundet för Barnskyddet och ITLA; en etisk appell sändes till beslutsfattarna 27.4.2015.

öppnar vägen för barn- och familjepolitiken och också barn- och ungdomsbefolkningens ärenden ända till samhällspolitikens kärna. Bland annat med ovan nämnda verktyg är det möjligt att bekämpa den strukturella likgiltighetens mörka skugga. Det handlar inte om att beakta barn på ett allmänt plan, utan om att planerade och vidtagna konkreta åtgärders konsekvenser för barn bedöms, och att beslut fattas och konsekvenser följs upp utifrån dessa. Då är barn jämte deras rättigheter och behov med och påverkar de val som ska göras i samhället. För närvarande behövs bland annat en bedömning av konsekvenserna för barn bland annat i social- och hälsovårdsreformen. Hur garanteras till exempel en hållbar utveckling av barnskyddet? De socioekonomiska skillnaderna syns inte enbart i de vuxnas, utan också i barnens hälsa och välbefinnande. FN:s konvention om barnets rättigheter skapar en grund för att kunna främja barnens hälsa redan i ett tidigt skede²¹⁹.

Från en underpresterande till en reformerad välfärdsstat. Bland annat de låga inkomsternas och fattigdomens utbredning och långvarighet bland småbarnsfamiljer är ett tecken på underprestation. Fattiga familjers barn har hamnat utanför vanliga saker. Besparingar och nedskärningar i tjänsterna gör mest illa åt familjer, barn och ungdomar i behov av stöd. Om tjänsterna inte möter en hel människa, lider de som befinner sig i den svagaste ställningen mest av det. De som hoppat av skolan behöver mer uppmuntrande och ungdomsstödande politik än bestraffningar. Politikerna borde bekanta sig med livet för de barn och ungdomar som "fallit bort". Såväl regionala som socioekonomiska hälso- och välbefinnandeskillnader ser ut att vara stadigvarande och lokalt till och med på uppgång. Om välfärdsstaten inte förmår utjämna livets utgångspunkter, har den misslyckats. Det förväntas att befolkningen i arbetsför ålder i Finland år 2030 ligger under medelvärdet i OECD- och EU-länderna. Det finns ett stort antal såväl grunder som möjligheter att förnya välfärdsstaten på ett sätt som minskar ojämlikheten.

"Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua?" till finansministeriet Jorma Sipilä ja Eva Österbacka 11/2013.

- Det är av avgörande vikt att småbarnsfamiljer med föräldrar med knappa resurser får mycket stöd. Hemtjänsten är bra stödform.
- Isoleringen av familjer innebär en stor utvecklingsrisk för barnen. Stora insatser ska göras på språkundervisningen av invandrarbarn och deras inlärn timer.
- Den internationella forskningen, som betonar småbarnspedagogikens stora betydelse, ska tas på allvar. Detta är viktigast för dem som saknar fostringsresurser. Lokala förhållanden och lösningar påverkar kvaliteten. Finländsk forskning behövs.
- I skolan är det möjligt att bryta en ond cirkel av misslyckanden. Om barnen underpresterar på grund av sociala orsaker, är det möjligt att hjälpa dem att prestera normalt. Stöd för att klara sig kan i stället för behandling av problem var en lycklig erfarenhet.
- Kommunerna ansvarar för tjänsterna. Det finns inget väsentligare än barnens utveckling. I kommunen finns det skäl att förhålla sig till den unga generationens utvecklingsförutsättningar med allvar. Det lönar sig att se till att barnskyddsarbetet utförs väl. Inkluderingen av närstående kostar lite, men kan vara till stor hjälp. Utgångspunkten för organisering av arbetet ska vara stor öppenhet.
- Det väsentliga är att i stället för ett fragmenterat spektrum börja sammanställa en databas som kan uppdateras och enkelt utnyttjas. Provarrangemang behövs Och ett forskningscentrum. (ovan nämnda verk., 65–68).

219 Kurttila 2017.

Inlärningsfärdigheter. Välfärdsstatens centrala etos är uppbyggd på universella tjänster. På grund av olika former av omständigheter har svaga inlärningsfärdigheter blivit ett problem som måste lösas. Hur kan alla möjliga resurser och kompetenser mobiliseras för att kunna svara mot detta behov? Regeringen, riksdagen och kommun- och landskapsbefullmäktigade borde å sin sida sätta sig in i problemet och erbjuda politiska och sociala lösningar som kan delas gemensamt. Vid sidan om universella tjänster behövs inriktade strategier för sociala investeringar bland annat för överbelastade småbarnsfamiljer. Fler hjälpformer är satta på prövning. Enligt en färsk undersökning²²⁰ fungerar utjämning av elevernas utgångspunkter (positiv diskriminering) på detta sätt.

Det har blivit allt tydligare att det finns skäl att satsa kraftigt på förebyggande av ojämlikhet redan i den tidiga barndomen och i grundskolan – på många sätt och med alla möjliga metoder.

Invandring har blivit en större fråga än den själv, eftersom den skarpt delar åsikterna i invandringsmotståndare och så kallade toleranta.. Finns det ett annat fredligt sätt att lösa konflikter än en dialog där olika parter lyssnar på varandra och försöker förstå varandra? Det är väldigt sannolikt att våra barn i sinom tid hamnar öga mot öga med allt större flyktingvågor bland annat på grund av klimatkrisen.

I och med att nativiteten sjunker ökar behovet av ny arbetskraft. En fördjupning i invandringen för att hitta hållbara lösningar vore en värdefull gåva för framtida generationer, såväl för dem som föds här som för dem som flyttar hit. På samma gång skulle detta frigöra energi till andra stora aktuella uppgifter – såsom klimatuppvärmningen – och om de sköts på vist sätt, så ökar detta också resurserna.

Invandrarbarn är jämställda med nativa finländska barn. Deras svaga skolframgång förklaras till största del av kunskapsbristerna i det finska språket, vilket begränsar idrifttagandet och utvecklingen av deras terminologiska tankeförmåga; följaktligen hamnar de på efterkälken i inlärningsresultaten i Finland. Insatserna på språkinlärningen avgör i hög grad hur de klarar sig i utbildningen och i arbetslivet. Samma gäller för bland annat barn med funktionsnedsättning och barn i behov av barnskydd. Därtill ska ett konkret arbete utföras tillsammans med invandrarföräldrar, för att undvika att parallella fostringskulturer uppkommer och att redan uppkomna parallella kulturer utmynnar i en enhetligare fostringskultur.

Vid sidan om en stark barn- och familjepolitik behövs en vis miljöpolitik. Det är nödvändigt att sätta sig in i barnkonsekvenserna och miljökonsekvenserna på alla samhällsnivåer. Inom till exempel Hetki ry och ekostiftelsen Pekka Kuusi Foundation görs förtjänstfulla reflektioner över en hållbar framtid. Utsikter och utvecklingsobjekt som bubblar i olika kretsar behövs i den bredare medborgardebatten! Därför ska det på ett mer fördomsfritt sätt fastställas vilka aktörer som är med i beredningen av Finlands barnpolitik. Vi alla – med början från politikerna – måste anpassa oss till de nya förhållandena.

Det är viktigt att komma ihåg att materialkonsumtionen har ökat 70-faldigt i Finland på några decennier. Att vi lär oss att förstå att materiell rimlighet är tillräckligt ger utrymme för livet och spar på naturen.

Livet är dialogisk musik, och dialog är kroppsligt arbete

Arnkil & Seikkula 2014

220 Vatt 18.8.2017 Meddelande. Ungdomarna i Helsingfors drar nytta av finansiering för positiv diskriminering enligt Mikko Sillimans forskning.

LITTERATUR

PROMEMORIOR, REKOMMENDATIONER, INDEX, MEDDELANDE

OPM Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011.
Parlamentaarisen nuorisokomitean mietinnöt (1980:6 ja 1980:61).
Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 Suomen komitean (1980:23).
Päivähoidon kasvatustavoitekomitean (1980:31).
Lasten kulttuuritoimikunnan (1979:32) mietinnöt.
Barnåret i Norden 1980 NU A.

Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa. STM 1995:6.
Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma ja
Lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma,
Lapsi- nuoriso- ja perhepoliittinen koordinaatio ja
Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen ja
Lastensuojelun kehittämisohjelma; KASTE-ohjelma sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen; Lastensuojelun käsikirja THL.

Kananoja, A. ym. 2013 Toimiva lastensuojelu –selvitysryhmän loppuraportti 2013:19 STM.

Sipilä, J. & Österbacka, E. 2013 Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11.

Synnymmekö hyväksi? Prisma dokumentti 6.11.13 Stormy Nights Production Mc Intyre et Thalenberg.

THL:n tiedotteet kouluterveyskyselyistä; Ystävyyssuhteet tukevat nuorten hyvinvointia; Nuorten hyvinvointi ja eriarvo ovat lisääntyneet.

Tiivistelmä Lapsiasiavaltuutetun vuosikirjassa 2014.

Lapsiasiavaltuutetun arvio ministeriöiden tulevaisuuskatsauksista... 4.2.2007 www.lapsiasia.fi

Nuori.fi Lasten ja nuorten säätiö Myrsky –hanke.
aka.fi/tietysti.fi

One Health.fi; Rajat ylittävää yhteistyötä ihmisten, eläinten ja ympäristön yhteisen terveyden hyväksi.

Linna, T. Lasten velkaantumisen. Lapin yliopisto (tietysti.fi 9.2.2016).

Syrjäytymisen ehkäisemisen mestarikurssi. Suomen Akatemia, ja kolme STN-rahoitteista tutkimusohjelmaa. 28.3. – 18.4.2017. Kelan auditoria.

VATT 18.8.17 Tiedote: helsinkiläisnuoret hyötyvät positiivisen diskriminaation rahoituksesta Mikko Sillimanin tutkimuksen mukaan.

IPCC 2014 Ilmastomuutos etenemässä kohti peruuttamattomia seurauksia: toimia tarvitaan yhteiskunnan kaikilla sektoreilla. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus, Ilmatieteen laitos ja Teknologian tutkimuskeskus tiedottavat 3.11.2014. www.ym.fi.

IPCC Summary for Policymakers. Climate Change 2014. <http://www.ipcc.ch>. IPCC tiedotarkisto 2014.

Rio de Janeirossa 20.-22.6.2012 pidetyn Rio+20 konferenssin taustamateriaalia Ulkoministeriön muistio 21.2.12.

Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutus: Suomi jonka haluamme 2050, sitoutus2050.fi

Sitoutumustyökalun arviointi ja kehittäminen. Syke.fi

Ilmastovanhempien, Lastensuojelun keskusliiton ja ITLAn kokoamassa lapsijärjestöjen verkostossa valmisteltu eettinen vetoisuus ilmastokriisistä päättäjille 27.4.2015.

Helsingin yliopisto HELDA-tiedote 22.9.2017 Seppo Salorannan väitöstyön mukaan kestävä kehityksen kasvatus peruskoulussa on satunnaista.

TIDNINGSNYHETER, FÖREDRAG, BLOGGAR OSV. TEMATISKT GRUPPERADE

Ala-Risku, P. Uutiset. Nykyvanhemmat ovat onnistuneet monessa HS 14.2.2017.

Ala-Risku, P. Uutiset. Nykylapset ovat entistä avuliaampia HS 23.2.2017.

Custódio, I. 2016. Lapsivaikutusten arviointi – hyvistä aikeista toiminnaksi. Puheenvuoro. Nuorisotutkimus 34:1.

Pelastakaa Lapset ry:n kysely Lapsen ääni 2015: Köyhien perheiden lapset pudonneet tavallisten asioiden ulkopuolelle.

Ruckenstein, M. Kallis rasismi 12.2.2017. Blogi. Suomen tiedetoimitajien liitto.

Pölkki, M. 2017 Pisa-tutkimus: Motivaatio koulutyöhön on heikko, mutta suoritukset hyviä. Suomen koulu on rento ja nuoret tyytyväisiä. HS 20.4.2017.

Kanerva, A. Kulttuuri. Kirjallisuus: Martin Widmarkin mukaan vastuu lukutaidosta on kouluilla. HS 24.3.2017.

Aalto, M. Paha olla päiväkodissa. Uutiset HS 5.1.17.

Nislin, M. Päiväkodissa on myös hyvä olla. Mielipide HS 8.1.17.

Nislin, M. Hermoja raastavaa vai palkitsevaa työtä päiväkodissa. HY tiedote väitöksestä 30.3.16.

Seuri, V. Onko päivähoito hyvä sijoitus? Poliittika. Kuntavaalit 2017: Maksuttomasta varhaiskasvatuksesta tuli iso teema vaalikeskustelussa. HS 8.4.17.

Paananen, M. Varhaiskasvatuksen tehostaminen on uhka lasten tasa-arvolle. Tiedote 31.1.2017 väitöskirjasta. Koulutus- ja tiedepoliittika HY.

Panula, J. Veikö taantuma nuorilta tulevaisuudenuskon? HS Kotimaa 28.2.2017.

HS 18.2.2017 Maahanmuutto hajottaa irakilaisperheen.

Virtaintorppa, P. Tahdonvoima ei aina estä syrjäytymistä. HS Mielipide 10.10.16.

Siikala, J. 2004. Elämää ilman ydinperhettä. Esitelmä Stakesin Tilaa lapsuudelle –seminaarissa 31.8.2004.

Jukka Mäkelän 60-v Juhlaluento 8.9.2017 THL:ssa.

Suomen akatemian järjestämä Syrjäytymisen ehkäisemisen mestarikurssi maaliskuuta – huhtikuuta 2017.

Vasamies, H. Pitäähkö olla huolissaan? Pääkirjoitus. Suomen luonto 1/2017.

Lehtinen, A. & Wahlgren A. Luonto ja ympäristö jäävät uudistusten jalkoihin. HS Mielipide 11.4.2017.

Tynkkynen, V-P. Energian tuotanto kaipaa lisää yhteiskuntavastuuta. HS Vieraskynä 28.4.2017.

Kangas, J. Korkeakoulutus on ekologisesti tuhoisaa. Toni Ruuskan väitöskirjan uutisointi. HS 17.6.2017.

Danski, J. Ilmaston lämpeneminen ei näytä hidastuvan. HS Vieraskynä 14.6.2017.

Furman, E. Miten kotoudumme tulevaisuuteen? Blogi 19.2.2016 Sitra. Pihkala, P. Ilmastotyö vaatii ihmismielen ymmärrystä. Blogi 20.05.2016 Sitra.

Järvelä, J. Kehitysyhteistyötä ei pidä siirtää yritysten vastuulle. HS 7.4.2017 Vieraskynä.

Rahkonen, J. Populismien kannatus laskee vuosien mittaan. HS Vieraskynä 17.5.2017.

HS 15.1.2017 Pääkirjoitus. Vanhusasiat kiinnostavat kansaa; tärkein teema kuntavaaleissa.

HS 6.4.2016 Pääkirjoitus. Eläkealoite päättyi nuorten asialle. Eläkeläiset ovat pärjänneet paremmin kuin nuoret mm. Suomen pankin selvityksen mukaan.

LITTERATUR

- Aapola-Kari, S. & Wrede-Jäntti, M. 2016. Perinteisiä toiveita, nykyhetkeen kiinnittyviä pelkoja – nuoret pohtivat tulevaisuutta. Nuorisobarometri 2016.
- Aarnio, A., Järvinen, O., Oker-Blom, N., Saarinen, E. 1991. Ihmisen eloonjäämisoppi: pieni alkeiskirja / Pekka Kuusi. WSOY.
- Alanen, L. & Bardy, M. 1990. Lapsuuden aika ja lasten paikka. Tutkimus lapsuudesta yhteiskunnallisena ilmiönä. Sosiaalhallituksen julkaisuja 12/1990. Helsinki: Sosiaalhallitus.
- Alasuutari, M. & Karila, K. 2009. Lapsuuden ja lapsen tulkinat lapsikohtaisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa. Teoksessa Alanen, L. & Karila, K. (toim.) Lapsuus, lapsuuden instituutiot ja lasten toiminta. Tampere: Vastapaino, 70-88.
- Alhanen, K. 2016. Dialogi demokratiassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Alhanen, K. 2014. Vaarantunut suojelulta. Tutkimus lastensuojelujärjestelmän uhkatekijöistä. Helsinki: THL, raportteja 24.
- Alhanen, K. 2013. John Deweyn kokemusfilosofia, Helsinki: Gaudeamus.
- Appelqvist - Schmidlechner K., Kekkonen, M. ym, 2017 Jääsydämet. Icehearts-toiminnassa aloittavien lasten psykososiaalinen hyvinvointi... Helsinki: THL raportti 6.
- Arffman, I. & Nissinen, K. 2015. Lukutaidon kehitys PISA-tutkimuksessa. Teoksessa Välijärvi, Jouni – Kupari, Pekka (toim.): Millä eväillä uuteen nousuun? PISA 2012 tutkimustuloksia. OKM julkaisuja 2015:6. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Arnkil, T.E. & Seikkula, J. 2014. "Nehän kuunteli meitä" Dialogeja monissa suhteissa. Helsinki. THL Teema 23.
- Aro, M. 2014. Koulutusinflaatio. Koulutusekspansio ja koulutuksen arvo Suomessa 1970-2008. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C osa 376. www.doria.fi.
- Aro, M. 2009. Koulutus ja hyvinvointipuutteet. Yhteiskuntapolitiikka 74 (5), 497-508.
- Aronsson, K., M. Cederblad et al. 1984. Barn i tid och rum. Kristianstad: LiberFörlag.
- Atkinson, A. 2015. Inequality. What can be done? London: Harvard University Press.
- Bainer, R. 1995. Liberalism: What's Missing? Society 32 (5), 18-22.
- Bardy, M. 2015. Ilmastokriisi ja yhteiskunnallinen neuvokkuus. Yhteiskuntapolitiikka 1.
- Bardy, M., Heino, T. 2013. Katsaus lastensuojelun toimintaympäristöihin: paniikista toivoon ja näköalat auki. Teoksessa M. Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. 4. PAINOS. Helsinki: THL, 13-42.
- Bardy, M. 2012. Taide, tiede ja myötätunto. Synteesi 3.
- Bardy, M. 2011. Maailmankuva ja ekososiaalinen järjestys. Teoksessa E. Palola & V. Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka – hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL, 333 – 347.
- Bardy, M., Parrukoski, S. (toim.) 2010. Hyvinvointi ilmastomuutoksen oloissa? Keskustelunavauksia tulevaisuusvaliokunnalle. Helsinki: THL.
- Bardy, M., Öhman, K. 2007. Vaativa vauvaperhetyö. Kirjallisuuskatsaus kansainvälisestä tutkimuksesta. Työpapereita 13/2007. Helsinki: Stakes.
- Bardy, M., Janhunen, T. 2002. Imeväisikäisen terveys ja kehitys psykososiaalisissa riskioiloissa. Teoksessa I. Kangas ym. (toim.) Kohti terveyden tasa-arvoa. Helsinki: Edita, 171-192.
- Bardy, M., Salmi, M. & Heino, T. 2001. Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Helsinki: Stakes.
- Bardy, M. 1996. Lapsuus ja aikuisuus – kohtauspaikkana Émile. Väitöstutkimus. Helsingin yliopisto, kasvatustieteen laitos. Helsinki: Stakes, tutkimuksia 70.
- Barnåret i Norden. 1980 NU A.
- Bauman Z. 2002. Notkea moderni. Suom. Jyrki Vainonen. Tampere: Vastapaino.
- Beck, U. 2010 Climate for Change, or How to Create a Green Modernity. Theory, Culture and Society 27 (2-3), 254 – 266.
- Bohm, D., Peat, D. 1992. Tiede, järjestys ja luovuus. Suom. T. Seppälä, J. Jääskeläinen ja P. Pylkkänen. Helsinki: Gaudeamus, 23-30.
- Broome, J. 2012. Climate Matters: Ethics in a warming world. New York: W.W. Norton.
- Butler, R. 2016. Children making sense of economic insecurity: Fa-cework, fairness and belonging. Journal of Sociology Feb. 18, 2016;
- Cantwell, N. 1993. Monitoring the Convention through the Idea of the "3 Ps". Politics of Childhood and Children at Risk. International Expert Meeting. Kellokoski Finland 22-24 August 1992. Eurosocal Report 45/1993, 121-130.
- Chamberlayne, P., Rustin, M., Wengraf, T. 2002. Biography and social exclusion in Europe: Experiences and life journeys. Bristol: Policy Press.
- Coveney, P. 1967. The Image of Childhood. Baltimore: Penguin Books.
- Dias, M., Riedweg, W. 2003. Possibly talking about the same. Museu d'Art Contemporani de Barcelona.
- Edelman, G.M. 1995. Memory and the individual soul: against silly reductionism. In: Cornwell, J. (ed.): Nature's Imagination. The frontiers of scientific vision. Oxford: Oxford University Press, 200-206.
- Engelbert, A., Buhr, P. 1991. Childhood as a Social Phenomenon: National Report, Federal Republic of Germany. European Centre for Social Policy and Research. Vienna.
- Engle, P. L. et al. The Global Child Development Steering Group 2011: Child Development 2. Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children on low-income and middle-income countries. www.thelancet.com Vol 378 October 8, 2011. Ks. Myös varhaisen deprivaaion kauaskantoisista seurauksista: Sonuga-Barke, Edmund JS et al.
- 2017 Child-to-adult neurodevelopmental and mental health trajectories after early deprivation... www.thelancet.com vol 389 April 15, 2017. Eikö tää pitäisi siirtää Sonuga jne- kohtaan S????
- Esbjörn-Hargens, S. & Zimmerman, M. E. 2009. Integral Ecology. Uniting Multiple Perspectives on the Natural World. Boston and London Integral Books.
- Enroos, R., Heino, T., Pösö, T. (toim.) 2016. HUOSTAANOTTO. Lastensuojelun vaativin tehtävä. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, G. 2002. A Child-Centered Social Investment Strategy. Teoksessa G. Esping-Andersen et al. Why we need a New Welfare State. Oxford University Press.
- Futura 1/2011 teemanumero kohtuutaloudesta.
- Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torp, M., Valaste, M. (toim.) 2016. Laulu 573566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla. Teemakirja 15, Kela. Tampere: Kelan tutkimusosasto.
- Haila, Y & Lähde, V. (toim.) 2003. Luonnon politiikka. Tampere: Vastapaino.
- Hallman, N. 1979. Lapsi ja tutkimus. Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 Suomen komitea. LSKL julkaisuja 59. Toim. Kai Koskela. Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto.
- Harari, Y.N. 2016. Sapiens Ihmisen lyhyt historia. Suom. J. Iso-Markku. Helsinki: Bazar.
- Hari, R., Järvinen, J. & Lehtonen, J. ym. 2016. Ihmisen mieli. Helsinki: Gaudeamus.
- www.heckmanequation.org ; childrenofthecode.org (steawarding the health of children's learning; lasten oppimisterveyden ohjaaminen).
- Heikkilä T. & Niiniluoto, I. 2016. Humanistisen tutkimuksen arvo. Suomen Rooman instituutti osoitteessa: irfrome.org/humanistisen tutkimuksen arvo.
- Heiliö, P. ym. 1993. Politics of Childhood and Children at Risk. International Expert Meeting. Kellokoski, Finland August 1992. Eurosocal Report 45. Vienna.
- Heino T., Hyry, S., Ikäheimo, S. ym. 2016. Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset. HuosTa-hankkeen (2014 – 2015) päätulokset. Raportti 3. Helsinki: THL.
- Heino, T., Eronen, T., Kataja, K. ym. 2013. Suojassa, syrjässä, selvinneen – huostaan otetut ja sijoitetut lapset Suomessa. Teoksessa Reivinen, J., Vähäkyä, L. (toim.) Ketä kiinnostaa lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytyminen. Helsinki: Gaudeamus yhdessä Suomen Akatemian kanssa, 50-68.
- Helne, T., Hirvilammi, T., Laatu, M. 2012. Sosiaalipolitiikka rajallisa maapallolla. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Helne, T., Laatu, M. 2006. Vääräyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Helne, T., Silvasti, T. (toim.) 2012. Yhteyksien kirja, Etappeja ekososiaa-

- lisen hyvinvoinnin polulla. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Helne, T., Hirvilampi, T., Alhanen, K. (toim.) 2014. Kriisi-istunto: Dialogi ekologiseen hyvinvointivaltioon siirtymisestä. Tampere: Kelan tutkimusosasto.
- Henriksson B. 1982. Pengarna eller livet. Stockholm: LiberFörlag.
- Hiilamo H., Saari, J. (toim.) 2010. Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus uusiin mahdollisuuksiin. Tutkimuksia 27. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Hirvilampi, T. 2015. Kestävän hyvinvoinnin jäljillä. Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hirvilampi, T., Laatu, M. (toim.) 2008. Toinen vääryyskirja. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hjerpe, R. 1988. Suomen talous 1860-1985: Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisuja, Kasvututkimuksia XIII. Helsinki: Suomen Pankki.
- Hoffren, J., Rättö, H. 2010. Huomio talouskasvusta hyvinvoinnin mittaamiseen. Teoksessa Bardy, M. & Parrukoski, S. (toim.) Hyvinvointi ilmastomuutoksen oloissa? Helsinki: THL, 85 – 89.
- Holmila, M., Raitasalo, K., Tigerstedt, C. (toim.) 2016. Sukupolvien sillat ja kasvamisen karikat – vanhemmat, lapset ja alkoholi. Helsinki: THL.
- Honkakoski, A. 2017. Taiteen ja sosiaalisen työn rajalla. Acta Universitatis Lapponiensis 341. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Hotari, K-E. ym. 2013. Lapset lastensuojelun osallisina. Teoksessa M. Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. Helsinki: THL 149 – 164.
- Hytönen, K-M. ym. 2016. Lastensuojelun sijaishuollonepäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937 – 1983. Raportteja ja muistioita 22. Tiivistelmä 6.4.2016.
- Häggman, K. 1994. Perheen vuosisata. Perheen ihanne ja sivistyneistön elämäntapa 1800-luvun Suomessa. Historiallisia tutkimuksia 179. Helsinki: SHS.
- Häkkinen, A., Salasuo, M. 2016. Aika näyttää. Nuoret, hyvän elämän määrittelyt ja sukupolvien katkeilevat ketjut. Teoksessa S. Myllyniemi (toim.) Katse tulevaisuudessa. Nuorisobarometri 2016, 177– 191.
- Häkli J., Kallio, K.P., Korkiamäki, R. (toim.) 2015. Myönteinen tunnistaminen. Nuorisotutkimusverkosto.
- Isola, A-M., Larivaara, M., Mikkonen, J. (toim.) 2007. Arkipäivän kokemuksia köyhyydestä. Keuruu: Lääkärien sosiaalinen vastuu.
- Jaakola, A. ym. 2014. Kriitisten tapahtumien menetelmä lastensuojelun sosiaalityötä koskevassa tutkimuksessa. Janus vol. 22 (2), 156 – 171.
- Jacobs J. 1992. Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics. New York: Random House.
- Jatovaara M. 2014. Perheet ja perhedynamiikka. Kirjassa: Erola J, Räsänen, P. (toim.) Johdatus sosiologian perusteisiin. Helsinki: Gaudeamus.
- Johannesson, E. 1983. Den heliga familjen. Om borgerlig familjekultur under 1800-talet i H. Norman (red.) Den utsatta familjen. Liv, arbete och samlevnad i olika nordiska miljöer under de senaste två hundra år. Stockholm: LTS-förlag, 30-38.
- Joutsenvirta, M. & Hirvilampi, T. & Ulvila, M. & Wilén, K. 2016. Talous kasvun jälkeen. Helsinki: Gaudeamus.
- Järventie, I. 1999. Syrjäytyvätkö lapset? Tutkimus 1990-luvun lasten perushoivasta, hyvinvoinnista ja lastensuojelupalvelujen käytöstä Helsingissä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:6. Helsinki: STM.
- Järventie I. 2005. Millaisia lapsia tällaisina aikoina? Psykologia 2005:4(49): ss.415-422.
- Järventie, I. 2008. Päivänsäde vai menninkäinen? Identiteettien kasvattaminen eriarvoisuuden puutarhoissa. Teoksessa Lahikainen, A-R., Punamäki, R-L. ja Tamminen, T. (toim.) Kulttuuri lasten kasvattajana. Helsinki: WSOY. 209-232.
- Järventie, I., Sauli, H. (toim.) 2001. Eriarvoinen lapsuus. Helsinki: WSOY.
- Järvensivu, P. 2016. Rajattomasti rahaa niukuudessa. Helsinki: Like.
- Kaikkonen, R., Mäki, P., Hakulinen-Viitanen, T., Markkula, J., Wikström, K., Ovaskainen, M-L., Virtanen, S., Laatikainen, T. (toim.) 2012. Lasten ja lapsiperheiden terveys- ja hyvinvointierot. Raportti 16/2012. Helsinki: THL.
- Kajantie E. ym. 2013. Alkaako syrjäytyminen jo kohdussa? Teoksessa Reivinen, J. & Vähäkylä, L. (toim.) Ketä kiinnostaa? Lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytyminen. Helsinki: Gaudeamus, 23 – 36.
- Kallio, K. P., Stenvall, E., Bäcklund, P. & Häkli, J. 2013. Arjen osallisuuden tukeminen syrjäytymisen ehkäisemisen välineenä. Teoksessa Reivinen, J. & Vähäkylä, L. (toim.) Ketä kiinnostaa? Lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytyminen. Helsinki: Gaudeamus, 69 – 87.
- Kangas, O. 2009. Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio? Teoksessa Taimo, H. (toim.) Kurssin muutos kestäväan kasvuun ja hyvinvointiin. Helsinki: TSL, 23-42.
- Karlsson, L. & Puroila, A-M. & Estola, E. 2016. Välikkeitä, valoja ja varjoja – kertomuksia lasten hyvinvoinnista. Kerronnallinen tutkimus. www.nytnyt.fi.
- Karvonen S. & Salmi M. (toim.) 2016. Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. Työpaperi 30/2016. Helsinki: THL.
- Kasvio, A. 2014. Kestävä työ ja hyvä elämä. Helsinki: Gaudeamus. 223-229.
- Katajala-Peltomaa S. & Vuolanto, V. 2013. Lapsuus ja arki antiikissa ja keskiajalla. Helsinki: Gaudeamus ja HYY-yhtymä.
- Kaufmann F-X. 1990. Zukunft der Familie: Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen. München: C.H. Beck.
- Key, E. 1900 Barnets århundrade. I – III. Stockholm. Albert Bonniers förlag.
- Kinnunen, H. & Mäki-Fränti, P. 2016. Pitkittynyt taantuma heikentää nuorten sukupolvien asemaa Suomessa. Suomen Pankki: Euro ja talous, 11.3.2016.
- Kivimäki, V. 2013. Murtuneet mielet. Helsinki: WSOY.
- Kivinen, T. & Heinonen, P. 1990. Lastensuojelu vuonna 1987. Sosiaalhallituksen raporttisarja nro11.
- Klein, N. 2014. This Changes Everything. Capitalism vs. climate. Allen Lane. Penguin Books.
- Kokemus opettaa. Voimatarinat lastensuojelussa. Toimittajat: Helena, Johanna, Niina, Krista, Kristiina, Pia&Pipsa. Jyväskylä. Pesäpuu
- Korhonen, M. 2014. Herää koulu! Into pamfletti, Helsinki, 64-65.
- Kortetmäki, T., Laitinen, A. & Yrjönsuuri, M. (toim.) 2013. Ajatuksia ilmastoetiikasta. SoPHI 123, 4-19. (vain nettiversiona).
- Koskinen, S. 2010. Lapset ja nuoret ympäristökansalaisina. Nuorisotutkimusverkosto. Julkaisuja 98. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.
- Kouvonen, P. 2016. Perheille tarjottava kasvatuksen tuki ja sen kehittämisarpeet. Teoksessa Holmila, M., Raitasalo, K., Tigerstedt, C. (toim.) Sukupolvien sillat ja kasvamisen karikat – vanhemmat, lapset ja alkoholi. Helsinki: THL, 173 -180.
- Kurttila, T. 2016. Lapsen etu muuttuvassa yhteiskunnassa. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 2016: 132; 1616-1617.
- Kuusi, P. 1982. Tämä ihmisen maailma. Helsinki: WSOY, 98-99.
- Kyllönen, S. 2016. Eettinen kartta Suomelle – kestävyys moraalisenä kysymyksenä keskinäisriippuvaisessa maailmassa- Helsinki: Sitran selvityksiä 116.
- Känkänen P. 2013. Taidelähtöiset menetelmät lastensuojelussa. Väitöstutkimus. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta. THL Tutkimus 109. Helsinki: THL.
- Lahikainen, A-R., Punamäki, R-L. & Tamminen, T. (toim.) 2008. Kulttuuri lapsen kasvattajana. Helsinki: WSOY.
- Laitinen J. 2012. Valomerkki. Energiapula ja makean elämän loppu. Jyväskylä: Atena.
- Lammi-Taskula, J., Karvonen, S. & Ahlström, S. (toim.) 2009. Lapsiperheiden hyvinvointi 2009. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. TEE004. Helsinki: THL.
- Lapsibarometri 2016. Luottamus 6-vuotiaiden lasten kokemana. Toim. T. Tuukkanen 2017. Lapsiasiavaltuutetun toimisto.
- Leinonen, J. 2004. Families in Struggle – Child Mental Health and Family Well-being in Finland During the Economic Recession of the 1990s. The Importance of Parenting. Helsinki: Stakes.
- Lloyd, R. 1992. The Land of Lost Content. Children and Childhood in Nineteenth-Century French Literature. Oxford: Clarendon Press.

- Lopatka, A. 1993. Work and Experiences in the Initiation Process for the UN Convention On the Rights of the Child – The Times have Changed. International Expert Meeting. Kellokoski, Finland 22-24 August. Eurosocial Report 45/1993, Vienna, 131-140.
- Luopa, P., Kivimäki, H., Matikka, A., Vilki, S., Jokela, J., Laukkarinen, E., Paananen, R. 2014. Nuorten hyvinvointi Suomessa 2000-2013 – Kouluterveyskyselyn tulokset. Raportti 2014/025. Helsinki: THL.
- Macy, J. 2009. Maailma rakastajana ja minuutena. Keinoja maailmanlaajuisen ympäristökatastrofin torjumiseksi. Helsinki: Basam Books.
- Massa, I. 2009. Vihreä teoria. Ympäristö yhteiskuntateorioissa. Helsinki: Gaudeamus. Moisio, P., Karvonen, S., Simpura, J. & Heikkilä, M. (toim.) 2008. Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes.
- Mulari H., Valkonen S. & Salomaa, S. 2016 Lopuksi: yhteenvetoa ja tulevaisuuden teemoja teoksessa Mulari, H. (toim) Solmukohtia. Näkökulmia lasten mediakulttuurien tutkimusmenetelmiin ja media-kasvatukseen, 146 – 147.
- Muukkonen, T. 2013. Lasten kohtaaminen ja prosessiosallisuus teoksessa Lastensuojelun ytimet, 165 – 175.
- Myllyniemi, S. (toim.) 2016. Arjen jäljillä. Nuorisobarometri 2015. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, Nuorisosaain neuvottelukunta, Nuorisotutkimusverkosto.
- Männistö, A. & Kivimäki, V. 2016. Sodan särkemä arki. Helsinki: WSOY.
- Määttä, M. 2011. Koordinoidaan vaan verkostoja. Julkaisussa Paakkunainen, K. & Suurpää, L. (toim.) Nuorten poliittinen ohjaus. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 43.
- Määttänen K. 2003. Tunnot ja liikkeet sanattoman ymmärtämisen perustana. Teoksessa Niemelä, P., Siltala, P. & Tamminen, T. (toim.) Äidin ja vauvan varhainen vuorovaikutus. Helsinki: WSOY, 58-69.
- Nuorista Suomessa 2016. Tutkimuskooste syyskuussa 2016. Helsinki: Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry.
- Nussbaum, M. C. 2011. Talouskasvua tärkeämpää: Miksi demokratia tarvitsee humanistista sivistystä? Suom. T. Soukkola. Helsinki: Gaudeamus.
- OECD. 2016. Education at a glance 2016. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.
- Ojakangas, M. 1997. Lapsuus ja auktoriteetti. Pedagogisen vallan historia Snellmanista Koskenniemeen. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Paju E. 2013. Lasten arjen ainekset. Episteme. Helsinki: Tutkijaliitto
- Pajukoski, M. 2010 Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä Raportti III. THL Raportti 19/2010.
- Palola, E., Hannikainen-Ingman, K., Karjalainen, V. 2012. Nuoret kouluspudokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. THL, Raportti 29/2012.
- Panula A-M. 2013. Lukemisvaikeudet ja osa-aikainen erityisopetus – seurantatutkimus esikoulusta yhdeksännen luokan loppuun. Helsingin yliopisto, väitöskirja. www.helda.helsinki.fi.
- Partanen, A. 2016. The Nordic theory of everything. Harper Collins.
- Pekkalainen, T. 2014. Lapset sodassa 1918. Helsinki: Tammi.
- Pekkarinen, E. 2017. Selvitys koulukotien asemasta muuttuvassa palvelujärjestelmässä (2016-2017). Nuorisotutkimusverkosto & THL.
- Pekkarinen, E., Heino, T. & Pösö, T. 2013. Lastensuojelusta tietäminen on moraalinen velvoite. Yhteiskuntapolitiikka 3, 338.
- Pekkarinen, E. 2011. Lastensuojelun tieto ja tutkimus – asiantuntijoiden näkökulma. Nuorisotutkimusverkosto. Verkkojulkaisusarja.
- Pihkala, P. 2017 Kuinka käsitellä maailman ongelmia? Traagisuus ja toivo ympäristökasvatuksessa. Ainedidaktiikka 1 (1). Teologinen tiedekunta. HY.
- Piesanen, H. 2017. Tasainen tulonjako -kaikkien etu? Sosioekonominen asema tulonjakoasenteiden taustalla. Pro gradu. Tampereen yliopisto.
- Piha, H. & Jauhiainen, T. 1993. Puheäänen sanattomat viestit. Duodecim 109(22), 2114.
- Pulma, P. & Turpeinen, O. 1987. Suomen lastensuojelun historia. Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto.
- Pulma, P. 2004. Lastensuojelun kehityslinjoja. Teoksessa Puonti, A., Saarnio, T. & Hujala, A. (toim.) Lastensuojelu tänään. Helsinki: Tammi, 11-20.
- Princen, T. 2010. Treading softly. Paths to ecological order. Cambridge: MIT Press.
- Puuronen V. & Saari, J. 2017. Nuorten yhteiskunnallinen osallistuminen ja oikeistopopulismi. Nuorisotutkimusverkosto ja Nuorisotutkimuksen seura.
- Pösö, T. 2016. Epilogi. Teoksessa Rosi Enroos ym. toim. Huostaanotto. Tampere: Vastapaino, 316 -322.
- Qvortrup J., Bardy, M., Sgritta, G., Wintersberger, H. (eds.) 1994. Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics. Avebury, Vienna: European Centre.
- Qvortrup, J. 1992. Children at Risk or Childhood at Risk – A Plea for a Politics of Childhood. In Politics of Childhood and Children at Risk; Provision – Protection – Participation. International Expert Meeting. Kellokoski, Finland 22-24 August. Eurosocial Report 45/1993, 21-22. Vienna.
- Reijo, M. 2013. Ihmisten omat kokemukset täydentävät objektiivisista asuinolomittareista saatuja tietoja. Hyvinvointikatsaus 2/2013. Tilastokeskus.
- Reinikainen, E. 2007. Leimatut lapset. Kun koulu ei ymmärrä. Helsinki: Otava.
- Remes, H. 2014. Lasten ja nuorten kuolleisuuserot Suomessa. Hyvinvointikatsaus 1/2014.
- Riikinen, O. 2011. Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka – hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL. 103 – 145.
- Ruoppila I. 1979. Haavoittavissa olosuhteissa ja elämäntilanteissa elävät lapset ja nuoret. Teoksessa K. Koskela (toim.) Lapsi ja tutkimus. Kv. Lapsen vuoden 1979 Suomen komitea. Lastensuojelun keskusliitto, 42-63.
- Ruckenstein, M. 2013. Lapsuus ja talous. Gaudeamus. Helsinki University Press.
- Saari, J. 2016. Huono-osaiset: Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus.
- Salmi, M., Sauli, H. & Lammi-Taskula, J. 2012. Lasten ja lapsiperheiden asema nyky-Suomessa. Teoksessa Söderholm, A. & Kivitie-Kallio, S. (toim.) Lapsen kaltoinkohtelu. Helsinki: Duodecim.
- Salmi, M., Lammi-Taskula, J. 2014. Työn ja perheen yhteensovittaminen hyvinvoinnin tekijänä. Teoksessa Lammi-Taskula, J., Karvonen, S. (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. Helsinki: THL, 38 – 51).
- Salonen, A. O. & Bardy, M. 2015. Ekososiaalinen sivistys herättää luottamusta. Aikuiskasvatus 1, 4-13.
- Santalaihti, P. & Marttunen, M. 2014. Lasten ja heidän vanhempiansa mielenterveys. Teoksessa Lammi-Taskula, J. & Karvonen, S. (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. Helsinki THL, 184 – 194.
- Satka, M., Moilanen, J. & Kiili, J. 2002. Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie. Yhteiskuntapolitiikka YP 67: 3.
- Sauli, H. 2007. Lasten ja lapsiperheiden toimeentulo. Teoksessa Suomalainen lapsi 2007. Helsinki: Tilastokeskus. Stakes. 269-286.
- Sauli, H., Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. 2011. Kriisistä kriisiin: lapsiperheiden toimeentulo 1995-2009. Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011):5.
- Serres, M. 1994. Luontosopimus. Tampere: Vastapaino.
- Sijaisäidin kertomus 2013 Vilman sukulaislapsuuteen. Teoksessa Bardy, M. (toim.) 4. Painos Lastensuojelun ytimissä. Helsinki: THL, 284-295.
- Sipilä, J. 2015. Vaikeampaa kuin luulisi. Yhteiskuntapolitiikka 2, 189 – 190. Sotasurmat 1914-22 tutkimuksesta.
- Sirniö, O. 2016. Constrained life chances: Intergenerational transmission of income in Finland. Väitöskirja, Helsingin yliopiston sosiaaliteiden laitos.
- Sourander, A. 2017. Mentalvården för barn förbättras på basnivå. Finska Läkaresällskapets Handlingar. Tema: Barnpsykiatri. 1/2017, 4-6.
- Sourander, A. 2016. Tarjoaako terveydenhuoltojärjestelmämme avaimet lastenpsykiatrian huippututkimukseen? Duodecim. TEEMA lastenpsykiatria, 939 – 941.
- Strandell, H. 1991. Vilken familj? Om sociologiska användningar av familjebegrepp. Teoksessa Pulma, P. (toim.): Den problematiska familjen. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Strandell, H. & Haikkola, L. & Kullman, K. (toim.) 2012. Lapsuuden muuttuvat tilat. Tampere, Vastapaino.

Syrjästä esiin. In from the Margins 1996. Euroopan neuvoston raportti Taide- ja kulttuuripolitiikka yhteiskunnan ytimiin. Helsinki: Opetusministeriö.

Stern, D. 1992. Maailma lapsen silmin. Helsinki: WSOY.

Suomen sotaurmat 1914-22. Valtioneuvoston kanslia. Suomi Finland. Taipale, V. 2004. Lapsuus tietoyhteiskunnassa. Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):4, 401-406.

Takala, P. (toim.) 2005. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Tamminen, T. 2016. Lastenpsykiatrian juuret ja siivet. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim vol. 132:10. 937- 938.

Taylor C. 1998. Autenttisuuden etiikka. Helsinki: Gaudeamus.

Tennilä, L. 1999. Kulutus. Artikkelit teoksessa Suomen vuosisata. Helsinki: Tilastokeskus.

Tuononen M. 1999. Koulutus. Artikkelit teoksessa Suomen vuosisata. Helsinki: Tilastokeskus.

Turpeinen, O. 1987. Lastensuojelu ja väestönkehitys. Teoksessa Pulma, Panu – Turpeinen, Oiva: Suomen lastensuojelun historia. Kouvola: Lastensuojelun keskusliitto.

Törrönen, H. 2015. Vauvan kanssa vanhemmiksi. Selviytymisen ja ilon kirja. Helsinki: Kirjapaja.

Vario P. 2014. "Lastensuojelussa on kyse siitä, että lapsilla on hyvä olla" Kokemusasiatuntijalapsen hyvinvointia ja lastensuojelua tutkimassa. Varhaiskasvatustieteen pro gradu tutkielma. Jyväskylän yliopisto- 3/2014 Pesäpuu ry. Tutkimuksia.

Waris, H. 1961. Esipuhe teokseen P. Kuusi: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Helsinki: WSOY, v-vii.

Wilkinson, R. & Pickett, K. 2009. The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone. London: Penguin Books.

Wickström, K. (toim.) 2014. Maahanmuuttajataustaisten nuorten terveys ja hyvinvointi. THL Työpaperi 17. Tietonurkka 6 teoksessa Lammi-Taskula, J., Karvonen, S., 2014 (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. THL, 182.

von Wright, G. H. 1992. Minervan pöllö: Esseitä vuosilta 1987-1991, Helsinki: Otava. 172 – 195.

von Wright, G. H. 1993. Viimeisistä ajoista. Ajatusleikki. Yliopistolehti 24, 4-15.

Vygotsky L. 1982. Kieli ja ajattelu. Espoo: Weilin&Göös. 116-117.

Väljärvi, J., Kupari, P. (toim.): Millä eväillä uuteen nousuun? PISA 2012 tutkimustuloksia. OKM julkaisuja 2015:6. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

STATISTIK SOM DET HÄNVISAS TILL OCH PÅGÅENDE STUDIER

Työtilasto XIII. Tutkimus ammattityöläisten toimeentuloehdoista Suomessa 1908-1909. Keisarillisen Suomen senaatin toimeksiannosta ja teollisuushallituksen ylivalvonnalla toimittanut Vera Hjelt. Helsingissä 1912.

Tilastokeskus: Kotitalouksien kulutusmenot 2012.

Työläis- ja toimenhaltijaperheiden elinkustannukset Helsingissä vuonna 1928. Sosialinen aikakauskirja sosialiministeriön julkaisema. Vihko 12. Helsinki 1932.

SVT: Tulonjakotilasto 2014.

SVT: Kotitalouksien varallisuus 2013.

SVT: Velkaantumistilasto 2015.

SVT: Tulonjakotilasto 2014, pienituloisuus.

SVT: Työvoimatutkimus 2013.

SVT VI Väestötilastoa: Kuolleisuus- ja eloonjäämistaluuja vuosilta 1901-1910 ja 1911-1920.

Tilastokeskus: Ajankäyttötutkimus 1999, 2009.

Tilastokeskus PX-web Statfin - väestö – kuolleisuus –ja eloonjäämistaluuja 1986-2014.

Tilastokeskus: Suomalainen lapsi. Väestö 2000.

Tilastokeskus & STAKES: Suomalainen lapsi 2007. Väestö 2007.

WHO-koululaistutkimus (HSBC) 2013-2014, Jyväskylän yliopisto.





STATEN SOM STÖD FÖR BARNNS UTVECKLING: FRÅN DIFFERENTIERING TILL EN NATIONELL BARNFAMILJSSTRATEGI

Början av 1900-talet	"En gammal, vis och erfaren barnmorska, som för det fjärde årtiondet arbetade i Helsingfors och som verkade på bägge sidor av det förra sekelskiftet (1800–1900), beskrev vändpunkten i livsuppfattningen med följande kontrast: Vi från äldre årgångar före sekelskiftet, sade: 'Gud ger oss barn'. Men under (det första) världskriget började den nya generationen att säga: Vi gör barn." (Waris 1952, 236)
1970-talet	I och med att välfärdstjänsterna utvidgats, har de sektoriserats, en myndighet sköter ett ärende. Kraven på samarbete har oavbrutet lyfts fram. Resultatet av de utökade tjänsterna har inte bedömts systematiskt. Man har föredragit att grunda nya organisationer, i stället för att omvärdera befintliga organisationers verksamhet. (Kommittébetänkande 1980:23)
1980-talet	"I och med byråkratiseringen och den professionella utvecklingen har arbetet avgränsats. Yrkesgränserna har blivit tydligare och på samma gång har verksamhetsfältet krympt. Det är uppenbart att den känsloneutralitet som dessa omständigheter fört med sig håller på att undanröja mänskligheten från arbetet." (Linna 1988)
Millennieskiftet	"...för att värna om familjelivet och värdesätta föräldraskap krävs många former av åtgärder. För att samarbetspraxis och -strukturer som är betydelsefulla och ändrar verkligheten ska uppkomma i välfärdsstrategierna räcker det inte med "programsvammel" på kommunal, regional eller nationell nivå vilket tröttnar ut deltagarna." (Vad hotar våra barn? Bardy m.fl. 2001)
2010-talet	"Servicessystemet är utspritt och okoordinerat och det fungerar inte för att tillgodose barnets bästa. Tydliga anvisningar om förfaringsättet saknas, kommunikationen mellan olika aktörer är otillräcklig och beror på enskilda anställdas informella sociala nätverk. Detta tvingar till överdriven försiktighet, trygghet av den egna ställningen, inte till känslighet, som är livsviktigt för barnets bästa. Ingen har en övergripande bild av ett enskilt barns situation och de observationer som gjorts av olika aktörer." (Justitieministeriet 2013)

INLEDNING

Barns utveckling till en vuxen¹ har aldrig varit beroende enbart av familjen och dess närgemenskap. Waris beskrivning av ändringen av livsuppfattningen redogör dock för ett nytt skede då 1800-talet övergick till 1900-talet. Det nya seklet förde med sig systematik överlag och också i familjernas vardag. Samhälleliga mål började ställas för barns utveckling till vuxna och i syfte att uppnå dessa mål bildades nya institutioner och specialiserade yrkespersoner utbildades för dessa. Det allmänna – staten och kommuner – började från och med början 1940-talet ta allt större ansvar för dessa institutioners verksamhet. Barn och barnfamiljer var föremål för särskild omsorg i en allt starkare välfärdsstat.

Under drygt hundra år har ett system för utjämning av familjekostnader och professionella tjänster, vilket driver en verksamhet med en omsättning på över 15 miljarder euro, utvecklats jämsides med barnfamiljerna och deras närgemenskaper. När denna summa delas med antalet barn, är resultatet ungefär 14 000 euro/barn/år. Dessa siffror är grova uppskattningar därför

att den helhet som gäller resurserna för stöd för barn och barnfamiljer inte beskrivits och inte heller följts systematiskt i Finland.

Det utökade stödet av det allmänna har främjat framgångshistorien om barnbefolkningens välbefinnande. Det snabba utvidgandet av systemet var dock förknippat med icke-önskade resultat som visade sig på 1970-talet (se det andra citatet ovan). Det tredje citatet beskriver den negativa sidan av utvecklingen av tjänsterna ur barnens och deras föräldrars synvinkel och den fjärde ger en tidsbild av millennieskiftet, då man visade entusiasm för program i allmänhet och i synnerhet för kommunala barnpolitiska program. Det femte citatet uppdaterar avigsidorna på 2010-talet. Tillsammans beskriver dessa citat kärnan för syftet med detta kapitel: Hur visar sig de statliga strategier och verksamhetsidéer för stöd för barn och barnfamiljer vilka använts av det allmänna och i Finland i första hand av staten, då de granskas från 1800-talet fram till utsikterna för 2020- och 2030-talen? Vilka hotbilder har dykt upp jämsides med 1900-talets framgångshistoria?

¹ Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter och den finländska barnskyddslagen avses med barn alla personer under 18 år.

Tabell 1. Förekomst av orden barnpolitik, familjepolitik och ungdomspolitik enligt Google- och Google Scholar-sökningar (forsknings- och facklitteratur) (november 2017).

	Google	Google Scholar				Riksdagen
	Alla	Alla	-1999	2000-2009	2010-	Elektroniska dokument
Barnpolitik	8 380	102	0	41	59	257
Barnpolitiska programmet	4 250	126	1	60	55	21
Barnpolitiska redogörelsen	537					176
Familjepolitik	28 200	572	29	204	333	2584
Ungdomspolitik	36 600	413	17	106	288	766
Barn- och familjepolitik	30 000	1 350	25	491	817	161
Barn- och ungdomspolitik	25 300	1 390	7	279	1 090	233

Med pusseltekniken har man försökt få en övergripande bild av den hundraåriga resan. Till en början var uppgiften att utreda hur barnpolitiken visat sig i regeringsprogrammen². Relativt snabbt upptäckte man dock att stora ändringar i regeringsprogrammets betydelse och innehåll minskar deras värde i beskrivningen av barnpolitikens utveckling. Därefter utredde man barnsynvinkelns inträde i den politiska debattens ordförråd och man försökte tydliggöra, vad en särskild barnpolitik kan innebära. Därefter började man leta efter rötterna till statsförvaltningens barnpolitik från och med 1800-talet.

Ett nytt skede i Finlands offentliga förvaltning började på 1970-talet. Reformerna bereddes i långa kommittébetänkanden och i femårsplaner. Det material som beskrivit denna fas har utgjorts av ett urval av betänkanden, rapporter, program och andra dokument av statsförvaltningen, vilka valts ut enligt prövning. Till slut följer en reflektion över de omständigheter som styr statens barnpolitik i allmänhet och i synnerhet på 2000-talet och en inblick i framtiden: vad borde man veta för att den offentliga politiken inte enbart ska vara en sammanställning av bra önskemål och utspridda program, utan en överlagd, kontrollerad och kostnadseffektiv helhet av stöd för barn och barnfamiljer såväl i programarbetet som i genomförandet?

Korta översikter av barnbefolkningens storlek och antalet barnfamiljer och deras struktur och av utvecklingen för barns välbefinnande ramar in statsförvaltningens åtgärder för att stöda barn och barnfamiljer.

BARN I POLITIKTERMINOLOGIN

Barns utveckling, välbefinnande och inlärnin g har på många sätt varit med i "politikprogrammen", från deras tidigaste faser. *Familjepolitik* utvecklades som den första barnorienterade politiken på 1930-talet inom socialpolitiken (Kuusi 1968, Hiilamo 2006). Därefter kom *ungdomspolitiken* på 1960-talet (Silvennoinen 2002). *Barnpolitik* infördes i den politiska terminologin först under 1970-talet (Satka m.fl. 2002). Tabell 1 visar träffarna av dessa ord separat och tillsammans i Google, Google Scholar (facklitteratur på finska) och i riksdagens söksystem för e-handlingar.

I det material som omfattades av Google gav en kombination av familjepolitik och ungdomspolitik 3–4 gånger fler träffar än enkom barnpolitik. I facklitteraturen förekom dessa kombinationer upp till tio gånger oftare än barnpolitiksträffarna. Familjepolitik och ungdomspolitik gav separat 4–5 gånger fler träffar än barnpolitik. I riksdagens material med e-handlingar var familjepolitik överlägsen etta, åtföljd av ungdomspolitik och barnpolitik, med ett avsevärt lägre antal träffar.

BARNPOLITIK SOM SÄRSKILD POLITIK

Politik är ett mångfacetterat ord. I det alldagliga nyhetsutbudet används upp till tiotals politiska beteckningar, från partipolitik till utrikespolitik, ekonomisk politik, välfärdspolitik, pensionspolitik, hälsopolitik, befolkningspolitik och så vidare.

² <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>

På finska har ordet "politiikka" två synvinklar politik som *program* (politics) och som *policy*. *Offentlig politik* (public policy) urskiljer sig i som ett eget område i politikspektret. Enligt Harisalo utgörs den offentliga politiken av politiskt godkända ställningstaganden och förfaringssätt, utifrån vilka det allmänna beslutar att förfara eller inte förfara i ett visst ärende. Den offentliga politiken utgörs av en strategi, en organisation, kultur, finansiering, regler och praxis. Dessa omständigheter gör den offentliga politiken till en *institution*³, med en definierad eller icke-definierad tidsmässig längd. Den offentliga politiken har en egen värdegrund, som styr och främjar dess utövande. (Harisalo m.fl. 2007, s. 27). Den offentliga politikens breda fält är indelat enligt uppgifter, intressen och målbefolkningen i flera överlappande och motstridiga avsnitt (parti/ekonomi/näring/social/hälsa/välbefinnande/befolkning/familj/ungdom, osv.).

Barns välbefinnande har länge varit ett centralt tema i den finländska samhällspolitiska debatten. Därför är det en överraskning att konstatera att barnets synvinkel varit relativt osynlig i de politiska analyserna⁴. I enskilda studier har man utrett långsiktiga trender inom barnpolitiken i förhållande till den politiska analysen.⁵ (till exempel Bardy m.fl. 2001, Satka m.fl. 2002, Harrikari 2008, Bardy 2011, Rimpelä 2015).

Varför lönar det sig att undersöka statens verksamhet för att stöda barns utveckling? Tre motiveringar: 1) Trots att barnens andel av befolkningen minskat och fortsätter att minska, finns det fortfarande över två miljoner som bor i barnfamiljer. 2) Storleksklassen på de resurser som riktas mot barns utveckling är bland de största framtidsinvesteringarna i samhällsekonomin.⁶ 3) Barnens välfärdsutveckling förutsätter välfärden hos varje åldersklass och också sysselsättningen långt in i den vuxna åldern.⁷ Konsekvenserna av dagens offentliga barnpolitik syns i utvecklingen av befolkningens välbefinnande och samhällsekonomi också efter 2050-talet.

Nästa fråga att ställa är varför man pratar om en särskild barnpolitik, som avgränsas till befolkningen under 18 år enligt den kronologiska åldern och till främjande av denna befolkning. Avgränsningen till den kronologiska åldern visar sig vara tveksam så fort barnets utveckling till en vuxen granskas. Barn utvecklas till vuxna längs egna stigar och också stora skillnader är naturliga. Ofta talar man om barn- och ungdomspolitik, då de oundvikligen är överlappande. En annan minst lika problematisk fråga är avskiljandet av barnpolitiken från familjepolitiken till en karakteristisk politik. Familjen är barnets viktigaste utvecklingssamfund och därför hör barnpolitik oundvikligen till barnfamiljssynvinkeln. Å andra sidan täcker familjepolitiken alla familjer över hela

levnadsloppet, och barnfamiljers behov är en betydande del av utmaningarna i familjepolitiken. Mellanrubriken "Barn-, ungdoms- och familjepolitik – tillsammans men skilda" i den rapport⁸ som behandlar den politiska styrningen av ungdomen, beskriver väl den politiska debattens vardag.

OM DET BARNPOLITISKA PROGRAMARBETETS RÖTTER

De internationella rötterna till det barnpolitiska programarbetet finns i den första förklaring om barnets rättigheter som godkänkts på 1920-talet av Nationernas Förbund. Följande betydande fas var den förnyade deklarationen om barns rättigheter⁹, vilken godkändes av Förenta Nationernas generalförsamling år 1959. Det gemensamma för dessa förklaringar var att uppmärksamhet riktades mot den särskilda omsorg som barn behövde, vilken skulle börja redan före födseln och fortsätta fram till dess att barnet fyller 18 år.

Dessa förklaringar med bra avsikter styrde dock inte ännu staternas verksamhet i den förväntade utsträckningen. Under ledning av FN antogs konventionen om barnets rättigheter, som trädde i kraft då en medlemsstat hade ratificerat den i sitt beslutande organ¹⁰. De genomförandeanvisningar som getts av FN:s kommitté för barnets rättigheter och konventionsstaternas landsrapporter och den respons på dessa som getts av ovan nämnda kommitté har byggt upp en internationellt enhetlig grund för staternas barnpolitik. Finlands riksdag ratificerade konventionen år 1991 som ett av de första länderna.

Trots att särskild omsorg om barn som en statlig uppgift varit ett centralt tema i den internationella debatten redan i flera decennier, har etableringen av barnpolitiken som ett eget politiskt område varit långsam. Till exempel enligt en översikt som publicerades år 1995 fattades begreppen "child policy" och "child politics" i flera av de viktigaste politiska analytikernas produktion. (Therborn 1995)

När uppmärksamheten avgränsas till stöd och tjänster för barn och barnfamiljer (tjänster för barnfamiljer) hittas avsevärt mer litteratur, i synnerhet om utbildning och utbildningspolitik, hälso- och sjukvård, vård och skydd av barn samt utjämning av familjekostnaderna. Internationella jämförelsestudier om staternas barnskyddsstrategier illustrerar de olika orienteringarna. Till en början fokuserade staterna på barnfamiljernas välbefinnande (family welfare) och barnskydd (child protection). Gilbert och hans kolleger (2011, 2012) har identifierat en ny orientering som stärkts under 2000-talet och kallat denna för förpliktelse till stöd för barns utveckling och stöd av denna (child development).

3 Wikipedia: Med institutioner avses strukturer och mekanismer för social ordning och socialt samarbete, vilka styr två eller flera individers beteende. Institutionerna formar människornas handlingar och mål, och de skapar och upprätthåller regler för människornas gemensamma förfarande. Termen "institution" används ofta för att beskriva för samhällen viktiga och etablerade förfaringssätt och beteendemodeller, men också uttryckliga organisationer tillhörande regeringen och det allmänna.

4 Se till exempel Karisto och Takala 1985, Andersson m.fl. 1993, Roos och Hoikkala 1998, Anttonen och Sipilä 2000, Palola och Karjalainen 2011.

5 En tolkande politisk analys konceptualiserar samhällsförändringen och hjälper att förstå den. I korthet fokuserar en tolkande politisk analys på innebörden och betydelsekamperna formar den mänskliga verksamheten och institutionerna. Innebörd är inte enbart enskilda tolkningar av ärenden eller fenomen, utan innebörd i sig skapar och utformar fenomen och ärenden. (Häikiö och Leino 2014, 10)

6 Sammanställning av ärenden som gäller barnfamiljer och i synnerhet ensamstående åldringar som en del av stadsbudgeten. Finansministeriets publikation 12/18. Helsingfors 2015. http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/05/Liite3_VM-tyoryhma.pdf

7 Paananen m.fl. (2012). Se också Closing the gap in a generation. WHO Commission on Social Determinants of Health. Final report. Geneva 2008.

8 <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/ohjaus.pdf>, s. 32.

9 <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-julistus/>

10 <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/mika-on-lapsen-oikeuksien-sopimus/>

Vad kunde vara ett särskilt barnpolitiskt program? FN:s deklaration om barns rättigheter och de resolutioner som antogs vid den generalförsamling som ordnades i samband med det internationella barnets år 1979 lämnade på en relativt allmän nivå. I dessa rekommenderas det att man i de program som gäller ekonomisk och social utveckling av samhället ska

- öka informationen om barns behov bland beslutsfattarena och den stora allmänheten,
- oavbrutet identifiera, definiera och dokumentera barns ställning och uppväxtförutsättningar,
- rikta särskild uppmärksamhet mot barn som lever i de minst gynnsamma förhållandena,
- fastställa särskilda nationella mål och syften för att tillfredsställa barns behov och främja deras hälsa och fostran samt för att utveckla deras intellektuella och bildningsmässiga förmågor, och
- i budgeten öka andelen för program som genomförs för att tillgodose barnets bästa genom att sträva efter att ändra och omvärdera nuvarande prioriter och fokusområden. (se Kommittébetänkande 1980:23, s. 193-4.)

Det första finländska barnpolitiska programmet bereddes i början av 1970-talet av Mannerheims barnskyddsförbund, i vars rapport om barns grundtrygghet det barnpolitiska programmet beskrevs enligt följande: "I FN:s deklaration om barns rättigheter konstateras det att barn behöver särskild omsorg. Enbart god vilja är inte tillräckligt, eftersom hänsyn till särskilda behov förutsätter

- forskningsbaserad information om förutsättningarna för att främja ett sunt liv för barnen
- tillämpning av information i form av konkreta anvisningar och verksamhetsmål för de olika livsområdena, allmänna barnpositiva attityder och spridning av information, anvisningar och mål.
- framläggande av ett förslag för att trygga barns ställning i 1970-talets Finland, det vill säga ett *barnpolitiskt program*, som ska urskilja barnets ställning i reformarbetet och visa betydelsen av en bra uppväxtmiljö för samhället." (MBF1994, s. 4)

Enligt den finländska kommittén för internationella barnets år 1979 ska barn- och familjepolitik ses som en granskningsvinkel för hela samhällspolitiken. Denna granskningsvinkel borde beaktas i olika livs- och förvaltningsområden.

Trots att kommittén inte strävade efter att lägga fram ett omfattande handlingsprogram, skildrar underrubrikerna i dess framställningsdel en bre tolkning:

- Barn- och familjelagstiftning
- Sammanjämkning av familj med arbete
- Hemmauppföstran
- Stöd för fostrarna och samarbetet i dagvården och i skolan
- Boende och miljö
- Om barnkultur
- Barn som lever i sårbara förhållanden och livssituationer

DEN NATIONELLA STRATEGI SOM GRUNDAR SIG PÅ BARNETS RÄTTIGHETER

I detta kapitel utgör grunden för barnpolitiken av FN:s konvention om barnets rättigheter och de genomförandeanvisningar som getts avseende denna. Konventionen innehåller inte begreppet barnpolitik (child politics/policy), och det förekommer inte heller i genomförandeanvisningarna. Det motsvarande kärnbegreppet utgörs av "en gemensam omfattande nationell strategi som grundar sig på barnets rättigheter"¹¹. Konventionens artiklar 2, 3 och 4 innehåller allmänna riktlinjer för en nationell strategi för konventionsstaterna i tillgodoseendet av barnets rättigheter¹²:

ARTIKEL 2:

Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag.

ARTIKEL 3.

1. *Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet.*
2. *Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.*
3. *Konventionsstaterna ska också se till att de anstalter och tjänster som ansvarar för omsorgen och skyddet av barn iakttar föreskrifter som ges av behöriga myndigheter, vilka gäller i synnerhet säkerhet, hälsa, antalet anställda och deras lämplighet samt tillräcklig övervakning av personalen.*

11 "a unifying, comprehensive and rights-based national strategy, rooted in the Convention". (http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf)

12 Unicef: Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child: Fully Revised Third Edition https://www.unicef.org/publications/index_43110.html. Översättning till finska av den första utgåvan: https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-kasikirja/?gclid=CjwKCAjwylHPBRAIEiwAHP5-GNuxbqhrzVaAsuE4nehDPzfPYKEKzcn-udFj-R230R8o9NrFzsFzmuBoC3n0QA_vD_BwE

ARTIKEL 4

Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete.

FN:s kommitté för barnens rättigheter har publicerat flera anvisningar till stöd för genomförandet av konventionen. År 2003 beskrev kommittén fem allmänna principer för att styra beredningen och genomförandet av den nationella strategin i konventionsstaterna.¹³ Nedan följer några utplock:

- Ett effektivt genomförande av konventionen förutsätter tydlig sektorsöverskridande koordinering, så att barnets rättigheter kan identifieras och tillgodoses. Koordinering behövs mellan förvaltningens olika nivåer och regeringen och också det civila samhället. Antalet ministerier utan direkt eller indirekt inverkan på barns liv är få, om ett sådant ens existerar.
- Regeringen ska agera utifrån *den nationella strategin*. Strategin ska godkännas på förvaltningens översta nivå och läggas till i den nationella utvecklingsplaneringen och budgeteringen. Den får inte vara enbart en förteckning över gods avsikter.
- I syfte att tillgodose barnets rättigheter överallt i staten ska faktiska och uppnåbara mål fastställas, vilka anknyter till alla barns omfattande rättigheter. Tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser ska anvisas för genomförandet. Den nationella strategin ska omfatta arrangemang för övervakning av dess genomförande, oavbruten uppföljning och regelbunden uppdatering samt en periodisk rapportering till parlamentet och den stora allmänheten.
- När strategin utarbetas ska den spridas i hög grad bland förvaltningen och allmänheten. Barnvänliga och andra ändamålsenliga versioner ska göras av strategin och den ska översättas till nödvändiga språk.
- En strikt övervakning av genomförandet är nödvändig. Den ska inkluderas i förvaltningsprocesserna på alla nivåer. Detta förutsätter grundliga kontroller för att kunna säkerställa efterlevnaden av konventionen. Ett stadigvarande övervakningssystem eller en stadigvarande övervakningsprocess borde vara i användning, med ett mål att säkerställa att alla statliga och icke-statliga tjänstetillhandahållare respekterar konventionen. På samma gång behövs också oberoende övervakning som genomförs av nationella människorättsinstitutioner, frivilligorganisationer och övriga aktörer.

Vad gäller strategins innehåll riktas uppmärksamhet mot tre aktuella utmaningar för Finland. Enligt kommittén ska särskild uppmärksamhet riktas mot 1) att identifiera barngrupper i utsatt och ogynnsam ställning och sätta dem i främsta rummet (*diskrimineringsfrihetsplikten*), 2) att synliggöra anslag som direkt eller indirekt gäller barn (*barns andel av samhällets resurser, barnbudgetering*) och 3) att göra en kontinuerlig *bedömning av barnkonsekvenser*. År 2003 fick konventionsstaterna följande anvisningar:

- **Diskrimineringsfrihetsplikten (artikel 2):** Skyldigheten att inte diskriminera kräver att konventionsstaterna aktivt identifierar de individuella barn och grupper av barn för vilka erkännandet och förverkligandet av rättigheten kan kräva särskilda åtgärder. Kommittén betonar till exempel behovet av att man samlar in data som är på en tillräckligt detaljerad nivå för att göra det möjligt att upptäcka diskriminering eller potentiell diskriminering. För att hantera diskriminering kan man behöva ändra lagstiftning, förvaltning och resurstilldelning, samt informera och utbilda för att åstadkomma en attitydförändring. Det bör betonas att icke-diskriminering inte innebär att alla behandlas exakt likadant. Kommittén för de mänskliga rättigheterna har i en allmän kommentar understrukit vikten av att vidta särskilda åtgärder för att reducera eller avskaffa de betingelser som ger upphov till diskriminering.
- **Barnens andel av samhällets resurser (artikel 4):** Ingen stat kan avgöra om den förverkligar barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter "med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser", om den inte också kan identifiera hur stor andel av den nationella budgeten som anslås till barn "barnbudgetar". Kommittén behöver få veta vilka åtgärder som har vidtagits på alla nivåer inom statsförvaltningen för att säkerställa 1) att barnets bästa sätts i främsta rummet i allt beslutsfattande och all planering inom ekonomi och sociala frågor, samt i alla budgetbeslut, och att 2) barn, inklusive marginaliserade och missgynnade grupper av barn, inte drabbas på grund av den ekonomiska politiken eller av ekonomiska nedgångar.
- **Bedömning av barnkonsekvenser (artikel 3.1):** Beaktande av barnets bästa i alla åtgärder som gäller barn och på alla förvaltningsnivåer säkerställs med 1) oavbruten förhandsbedömning av barnkonsekvenser, med vilken alla föreslagna lagars, policyers eller anslags konsekvenser för barn och åtnjutandet av deras rättigheter förutses och med 2) bedömning i efterskott av barnkonsekvenserna, där de faktiska konsekvenserna av verksamheten utreds. Bedömningen i förskott och efterskott av barnkonsekvenserna ska inkluderas till alla förvaltningsnivåer på samma sätt som utveckling av policyerna i ett så tidigt skede som möjligt.

¹³ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf.

Dessa anvisningar innebär i korthet att konventionsstaten ska ha en *nationell strategi*, som är förenlig med tidens anda och uppdateras oavbrutet och grundar sig på konventionen om barnets rättigheter, och inte enbart är en förteckning över goda avsikter:

- Strategin innehåller en beskrivning av en hållbar process och den koordinering som den kräver för att tillgodose barnets rättigheter i alla konventioner.
- Strategin ska grunda sig på faktiska och uppnåbara mål, som täcker alla barns omfattande rättigheter.
- Tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser ska anvisas för genomförandet.
- I genomförandet ska man 1) samla in särskilda uppgifter, så att diskriminering och potentiell diskriminering kan identifieras och särskilda åtgärder vidtas för att lindra förhållanden som leder till diskriminering (diskrimineringsfrihetsplikten), 2) fastställa andelen av budgeten för de anslag som ska anvisas direkt eller indirekt till barn i de offentliga aktörernas ekonomiförvaltning (barnbudgeten), och 3) att etablera bedömningen av barnkonsekvenser i förskott och efterskott på alla förvaltningsnivåer.
- Övervakning, kontinuerlig bedömning och regelbunden uppdatering samt periodisk rapportering till riskdagen och den stora allmänheten ska införas i genomförandet.

DIFFERENTIERING OCH STRUKTURELL LIKGILTIGHET

I beredningen av detta kapitel har uppmärksamheten riktats mot två begrepp: differentieringsutveckling och strukturell likgiltighet. Dessa begrepp beskriver på ett träffande sätt kritiska "megatrender". Därför följer nedan en koncis beskrivning av bägge begrepp.

Differentieringsutvecklingen beskrevs till exempel i 1980 års II delbetänkande av parlamentariska ungdomskommittén:

- Utformningen av en världsbild hos barn och ungdomar och deras sociala färdigheter blir ett problem då *människans verksamhetsområden, såsom arbete, familjeliv och fritid och samhällsligt deltagande, differentieras*. Frammentering har ägt rum också inom dessa områden, då arbetsfördelningen ökat och bland annat familjens uppgifter och den familjeinterna växelverkan minskat.
- Differentieringsutvecklingen av barns och ungdomars livsförhållanden leder till att uppväxtmiljöerna har allt sämre förmåga att producera socialt stöd.
- När uppväxtgemenskaperna faller sönder ersätts primärt socialt stöd och primär social kontroll som grundar sig på gemenskap med officiellt stöd och offici-

ciell kontroll av opersonlig karaktär och påföljdsnatur: med socialarbetare, kuratorer, psykologer och polisen. I allmänhet försöker man inte lösa sociala problem hos barn och unga utifrån de faktiska problemen. Åtgärder fastställs enligt myndigheternas verksamhetsområden och bekanta arbetssätt.

- I sektortänkandet är myndigheterna inbördes samarbete ringa, det leder ofta till överlappande funktioner, motstridiga åtgärder och oändamålsenlig konkurrens om knappa resurser." (Kommittébetänkande 1980:61)

Den första hänvisningen till strukturell likgiltighet fanns i Finlands första landsrapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter i samband med reflektionen över de långsamma framstegen i förvaltningen för de åtgärdsförslag som beretts på 1980-talet och i början av 1990-talet.

- ...framställningarna har inte kunnat riva ner den *strukturella likgiltighet*, som riktar sig mot barn och orsakar en långt skriden sektorisering i olika förvaltningsområden. Differentieringen i de kommunala förvaltningarna leder till att det är svårt att skapa principer och praxis för att sammanjämka barnpolitiken och barntjänster på ett övergripande plan i hela samhället.¹⁴

Social- och hälsovårdsministeriet utnämnde år 1992 en arbetsgrupp för att bereda den barnpolitiska redogörelse som skulle överlämnas till riksdagen. Arbetsgruppen arbetade sida vid sida med beredningen av den finländska landsrapporten. Rapporten innehöll en lite mer detaljerad beskrivning av strukturell likgiltighet:

- Informationen och beslutsfattande om barn och barnbefolkning har utspritts på olika förvaltningsområden och beslutsfattandenivåer. Detta leder till *strukturell likgiltighet*: trots att flera olika aktörer genuint har en oro för barnens och barnbefolkningens ställning och livsförhållanden, skapas inte en tillräcklig övergripande bild av de minderårigas livssituation. En konsekvent barnpolitik skulle förutsätta samlad forskningsdata om barns levnadsförhållanden och utvecklingen av dessa. (Social- och hälsovårdsministeriet 1994, s. 4)

Därefter har begreppet "strukturell likgiltighet" och tolkning av detta lämnat bort från statsförvaltningens program och centrala rapporter. Salmi jämte sina arbetsgrupper (2004, 2008) har analyserat den närmare ur barns synvinkel:

- Strukturell likgiltighet handlar inte om illvilja eller omedvetenhet bland enskilda människor, beslutsfattare eller andra aktörer. I korthet handlar det om att det i samhällspolitik finns en djup motstridighet mellan den tillgängliga informationen om förutsättningarna för en bra uppväxt för ett barn och de vardagsvillkor som skapats med politiska beslut.

¹⁴ <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=68142>

- I det västerländska tänkandet finns det en lång tradition av se familjen som en del av privatlivet. Avsidan med detta är svårigheten att se barn som en befolkningsgrupp i samhället på samma sätt som personer i arbetsålder eller åldringar. Den politiska debatten styr ofta in på frågan om föräldrarnas ansvar. Det konstateras först att föräldrarna har det primära ansvaret för barnen och för det andra att pengar inte är avgörande för barns välbefinnande. Där upphör argumenteringen¹⁵.
- De korta granskningsperioderna, som är karakteristiska för beslutsfattandet, politiken och arbetslivet, fördjupar den strukturella likgiltigheten. Åtgärderna planeras och deras ekonomiska konsekvenser bedöms i förhållande till budgeten för följande kvartal eller högst för nästa år, inte i förhållande till de långsiktiga konsekvenserna. Sektortänkandet inverkar också: varje bransch sköter egna ärenden och den egna budgeten.
- Bra vård och uppfostran förutsätter långsiktighet och kontinuitet, liksom också stabilitet såväl i mänskliga relationer som i omgivningen. Vad gäller främjande av kontinuitet och stabilitet är förhållandet mellan det allmänna och marknaden en av de grundläggande frågorna: i vilken mån är det möjligt att kombinera tjänster som producerats av den offentliga sektorn för barn och barnfamiljer?

OM MATERIAL- OCH GRANSKNINGSBEGRENSNINGARNA

Materialet för detta kapitel har utgjorts av regeringsprogrammen och betänkanden och rapporter som producerats inom statsförvaltningen och plockats ut enligt prövning och som enligt författarens tolkning beskrivit de väsentliga särdragen i barnpolitiken under respektive tid. Målet har varit att beakta regeringsprogrammen på omfattande sätt. Utanför denna granskning lämnar ett stort antal rapporter som de senaste årtiondena producerats av kommittéer, ar-

betsgrupper, delegationer och andra sakkunniga inom flera förvaltningsområden och deras serviceenheter. Ett stort antal forskningsrapporter som analyserar historien och utvecklingen och vara inriktade på olika förvaltningsområden och serviceenheter har likaså inte beaktats.

Den allvarligaste begränsningen med tanke på politiska analysen är att jämförbar data om resurserna för stöd av barns utveckling och barnfamiljers välbefinnande (euro, personal) inte varit tillgängliga. Dessa uppgifters betydelse illustreras av följande exempel. De inkomstöverföringar som ställts i proportion till antalet barn ökade fram till år 1992, men under följande år minskade de (SHM 1994, s. 16). År 2001 var låg inkomstöverföring till barnfamiljer på cirka 2 300 euro/barn, då nivån i början av 1990-talet var en aning över 3 000 euro. På samma gång hade servicekostnaderna efter den korta nedgången efter den ekonomiska depressionen stigit klart över nivån i början av 1990-talet (från cirka 1 800 euro till 2 200 euro/barn, se SHM 2003, s. 114–123). Detta strategiska val gjordes synligt och fördes till riksdagen för en debatt först i den redogörelse som gavs år 2002. Därefter har det genomförts. Åren 2005–2013 hölls den köpkraftsjusterade utkomstskyddet för barnfamiljer så gott som på samma nivå (cirka 3,05 miljarder euro), men på samma gång steg socialservicekostnaderna med 36 procent (från 2,5 miljarder till 3,5 miljarder euro)¹⁶.

Vad gäller ramen för den offentliga politiken visar detta exempel att det strategiska valet, i budgetprocessen för statsfinanserna, gjordes så gott som tio år tidigare före innan blev synligt i den redogörelse som gavs till riksdagen. Förskjutningen av tyngdpunkten från trygghet av barnfamiljers försörjning till specialiserade tjänster för problem har styrt statens budgetberedning i över två decennier, men inte i något skede har det utretts vilka konsekvenser detta strategiska val har för barns välbefinnande. En färsk rapport av OECD om utbildning bidrar till att illustrera hur viktigt det vore att systematiskt följa utvecklingen för resurserna för stöd för barn och barnfamiljer¹⁷. På så sätt skulle man få faktisk information om de strategiska valen i statens barnpolitik och genomförandet av dessa.

¹⁵ Läs mer om detta i Salmi 2012, s. 38–45.

¹⁶ Finansministeriet 2015, s. 36.

¹⁷ I det skede då detta kapitel slutfördes publicerade OECD rapporten Education at a Glance 2017, som innehåller information om utbildningskostnaderna i OECD-länder på 2000-talet. (<http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>) Se också: Antalet lärare i förhållande till antalet elever förbättrades en aning från år 2006 till år 2015. År 2006 var relationstalet 11,3 och år 2015 hade det sjunkit till 10,3 (Kirjavainen och Pulkkinen 2017).



FRÅGOR ATT BESVARA

Uppdraget för detta avsnitt av berättelsen preciserades till en början med två frågor:

1. *Är det möjligt att i Finland tala om barnpolitik som en särskild institution och om ja, hurdana stora linjer kan man identifiera i denna?*
2. *Hur har barnpolitikens samhälleliga vikt utvecklats i politikkonkurrensen?*

I takt med att arbetet framskred lyftes en tredje fråga fram. Främjande av barns välbefinnande har varit en av välfärdsstatens viktigaste uppgifter. Ännu under 1970- och 1980-talet bereddes och genomfördes med stöd av staten stora reformer och avsevärda extra resurser investerades i dessa. Efter korta ekonomiska depressioner har det allmännas investeringar i proportion till antalet barn och barnfamiljer ökat:

3. *Varför började belastningen problemorienterade tjänster för barn öka på 1990-talet trots reformerna och de extra investeringarna? Finns det långa trender i barnpolitikens utveckling, vilka kan förklara den ökande spänningen mellan resursutvecklingen och belastningen på problemorienterade tjänster?*

I slutföringsskedet riktades uppmärksamheten mot politikrekommendationerna av FN:s kommitté för barnets rättigheter och responsen på Finlands landsrapporter. Trots att responsen på många detaljer varit nöjaktigt, har avsaknaden av en nationell strategi varit ett återkommande tema för en anmärkning:

4. *Hur är det möjligt att man i ett land där främjande av barns välbefinnande i decennier varit ett centralt mål i den offentliga politiken inte kunnat bereda och inte heller godkänna den nationella strategi som avses i konventionen om barnets rättigheter och i dess genomförandeanvisningar?*

OM BARNBEFOLKNINGENS UTVECKLING OCH VÄLBEFINNANDE

BARN OCH BARNFAMILJER I FINLANDS BEFOLKNINGSUTVECKLING

Ett stort antal barn var nödvändigt i förhållandena på 1800-talet, eftersom barn gav trygghet mot sjukdomar och ålderdomar. De deltog i försörjningen av familjen (Hiilamo 2006, 17). Waris (1952, 8) har beskrivit nativiteten på 1800-talet på ett färgrikt sätt: "Det fanns ett eller åtminstone ett halvt dussin barn, såväl i socknens prästgårdar som i de minsta torpen, liksom i herrgårdarna och i husbondens hus, för att inte tala om inhysefamiljens årliga förökning."

I början av 1900-talet födde kvinnorna i snitt fem barn. År 1909 föddes 95 005 barn levande, mer än någonsin tidigare. Waris (1952, 28) beskrev befolkningsstrukturen under början av 1900-talet som en ålderspyramid, där de stora barnåldersklasserna utgjorde en bred och stabil grund: "... beviset på den finländska samhällskroppens fysiska livskraft var att nya celler föddes i så hög grad att de yngre åldersklasserna alltid var större än de äldre."

När Finland blev självständigt var tredje finländare under 14 år. År 1950 var motsvarande andel av nästan samma storleksklass (30 procent), men år 1990 enbart 19 procent. Den senaste uppgiften (16,2 procent) från år 2016 redogör för att en långsam nedgång fortsätter. (Figur 1)

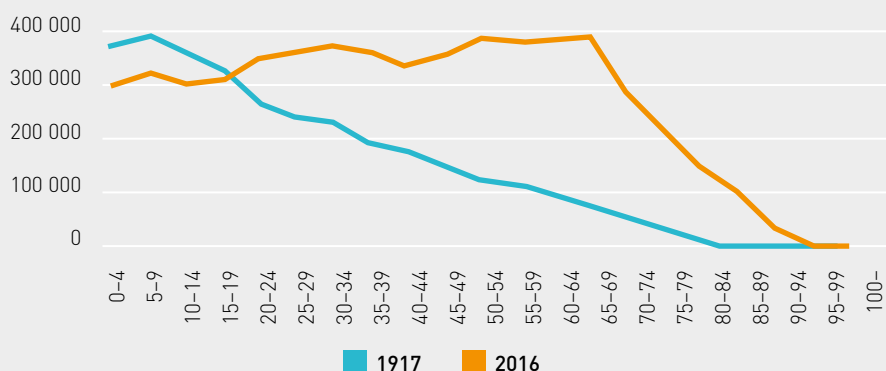
Den totala nativiteten sjönk snabbt i början av 1900-talet och på 1930-talet varden cirka hälften lägre än 30 år tidigare (Figur 2). Nedgången i den totala fertiliteten avstannade på 1930-talet och låg ungefär på samma nivå (ungefär 2,5) fram till slutet av krigsåren. I slutet av kriget ändrades barnens

ställning i befolkningsutvecklingen dramatiskt. Prognoserna om avfolkning ändrades till utsikter om snabb befolkningssökning. Redan i slutet av 1940-talet fortsatte den nedåtgående trenden i den totala fertiliteten från början av seklet. En granskning av den långa trenden visar att platåfasen på 1930-talet och uppsvinget efter medlet av 1940-talet var undantag. Talet för den totala fertiliteten sjönk från 3,5 till 1,5 vid ingången till 1970-talet. Den etablerade sig på denna nivå (1,6–1,8) fram till dess att den totala fertiliteten började sjunka på nytt på 2010-talet.

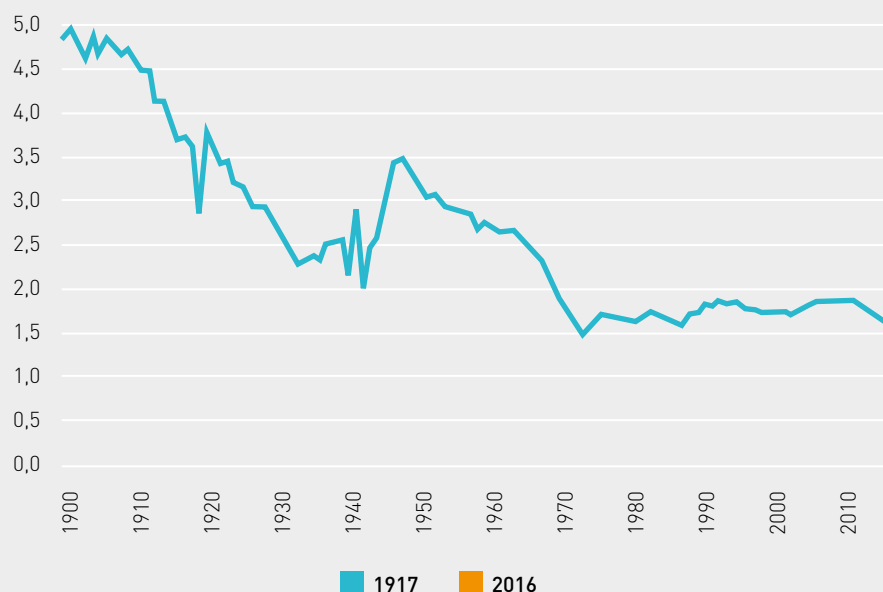
Tabell 2 beskriver utvecklingen för antalet barnfamiljer enligt familjetyp. Den naturliga följderna av uppkomsten av stora åldersklasser var en uppgång i antalet barnfamiljer. Då antalet barnfamiljer år 1950 uppgick till ungefär 600 000, uppgick de till så gott som 690 000 i början av 1980-talet. Därefter har antalet minskat oavbrutet. År 2015 fanns det i Finland ungefär 570 000 barnfamiljer, vilka sammanlagt cirka 2,15 miljoner personer bodde. Antalet personer under 18 år var som störst på 1960-talet, över 1,5 miljoner. Under de två följande decennierna minskade antalet barn snabbt till cirka 1,5 miljoner. Den sjunkande trenden har fortsatt på så sätt att det fanns cirka 1,053 miljoner barn i Finland år 2015.

Nedgången i nativiteten och den åtföljande avfolkningen hade inte under senaste decennier stigit till en brännande samhällsfråga som på 1930-talet. Tyngdpunkten i debatten om befolkningsutvecklingen flyttade på 1960-talet till dödligheten bland män i arbetsför ålder och från och med 1980-talet till den åldrande befolkningen. Tidvis har man också varit orolig för bristen på arbetskraft. I stället för att

Figur 1. Indelningen av antalet invånare i Finland i femårsåldersgrupper år 1917 och 2016



Figur 2. Den totala fertiliteten 1900–2016

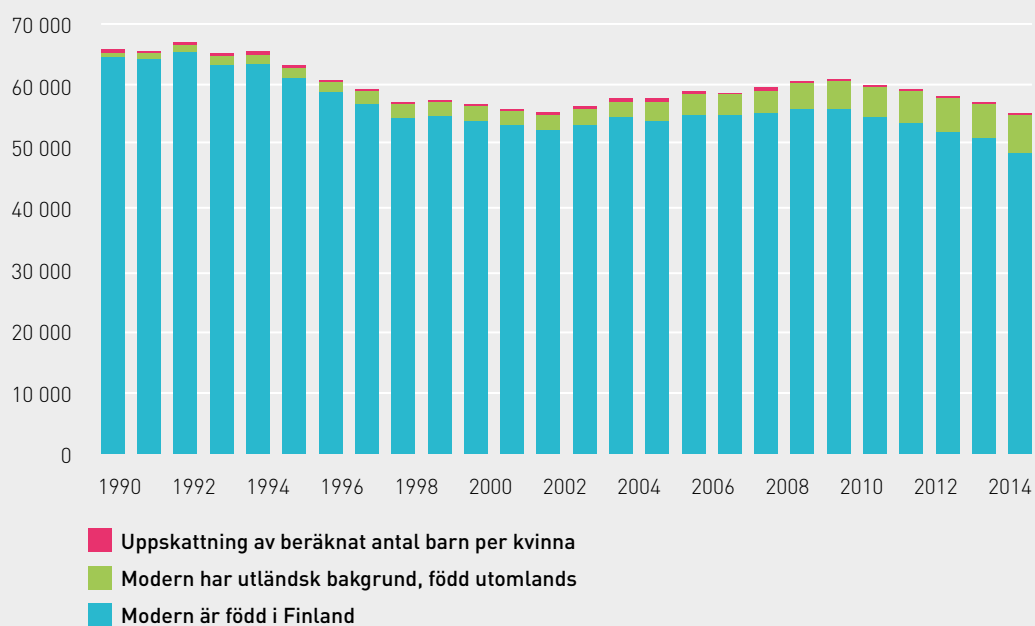


Tabell 2. Barnfamiljer enligt typ 1950–2015

År	Totalt	Gifta par och barn	Sambopar och barn	Moder och barn	Fader och barn	Registrerat par och barn	Personer i barn familjer	Barn under 18 år
1950	599 329	515 115	-	74 319	9 895	-	-	1 341 000
1960	678 046	601 542	-	67 381	9 123	-	-	1 536 000
1970	677 035	602 076	5 800	61 173	7 986	-	-	1 345 000
1980	688 732	572 142	32 100	74 839	9 651	-	-	1 164 000
1990	640 637	490 999	59 900	78 948	10 790	-	2 438 000	1 136 000
2000	612 627	398 892	95 120	103 984	14 631	-	2 317 000	1 117 000
2010	582 360	356 943	107 368	101 946	15 836	267	2 200 000	1 069 000
2015	571 470	339 342	110 891	103 972	16 661	604	2 150 000	1 053 000

Källa: http://www.tilastokeskus.fi/til/perh/2015/02/perh_2015_02_2016-11-25_kat_003_fi.html

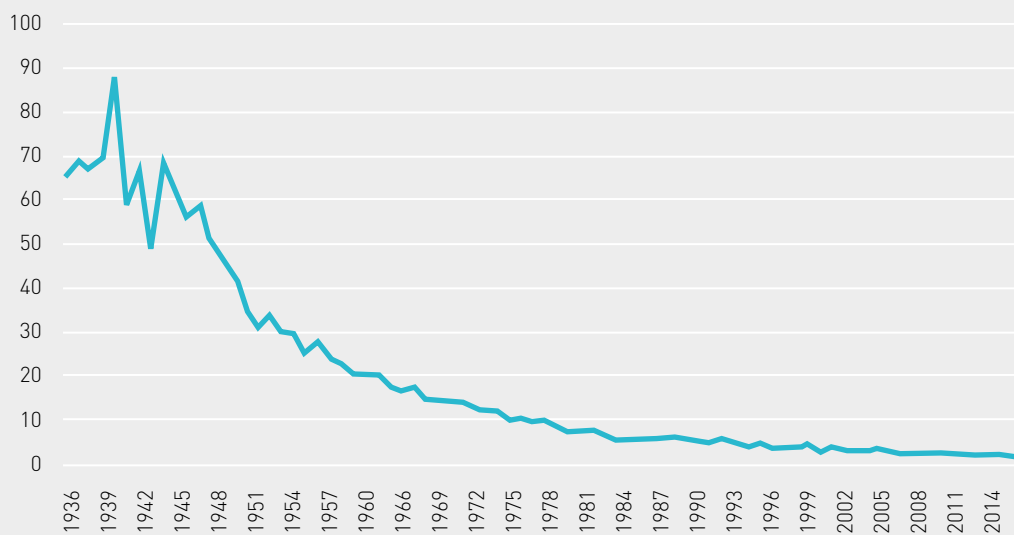
Figur 3. Levande födda 1990–2015 enligt moderns börd



Källa: <http://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/perheet/syntyvyys.html>

Statistikcentralen/antal födda

Figur 4. Spädbarnsdödlighet i Finland 1936–2008.
(Spädbarnsdödlighet = avlidna barn under ett år per 1 000 levande födda barn)



öka nativiteten har man försökt hitta lösningar på situationen genom att höja sysselsättningsgraden och öka invandringen, det vill säga genom att importera arbetskraft. Så småningom har man insett att den befolkning som flyttar till landet föder barn. År 2015 föddes i Finland 6 200 barn av mödrar som var födda utomlands. Detta är cirka 11 procent av alla barn som föddes under årets lopp (figur 3.). Barnfamiljer med utländsk bakgrund anhopar sig i vissa kommuner och i vissa bostadsområden i de stora städerna. Anhoppningen illustreras av att andelen för barn med utländsk bakgrund av antalet elever i åk 1–9 kan vara så hög som 60–70 procent. Enligt befolkningsprognoserna kommer andelen barn med utländskt ursprung i barnåldersklasserna att öka snabbt i synnerhet i befolkningscentra på 2020–2030-talen.

OROSMOMENT OCH HOTBILDER VID SIDAN OM FRAMGÅNGSHISTORIEN OM VÄLFÄRDEN

Barnfamiljernas och barnens välbefinnande har varit en central samhällspolitisk fråga redan från och med 1800-talet. Som samverkan av många åtgärder har dödligheten bland mödrar och barn minskat snabbt. Då så gott som 400 mödrar dog i samband med en förlossning ännu i medlet av 1930-talet, sjönk antalet döda till under 100 på 1950-talet och redan till under tio i början av 1970-talet.

År 1936 dog cirka 6 500 barn i en ålder under fem år, men på 2010-talet har motsvarande antal årligen varit under 200. I en landsjämförelse av spädbarnsdödligheten var Finland ännu på 1930-talet på u-landsnivå, men från och med medlet av 1980 har Finland befunnit sig i toppen av tabellen. Det ska särskilt observeras att spädbarnsdödligheten minskat också under de senaste två decennierna. Den var i början av 1990-talet 5–6 promille och under åren 2014–2016 cirka två promille.

De internationella jämförelserna på 2010-talet har förlängt framgångshistorien om barns välbefinnande. Till exempel enligt den studie som publicerats år 2013 av UNICEF¹⁸, var nivån på finländska barns välbefinnande den fjärde bästa efter Nederländerna, Norge och Island.

I studierna av trenderna för barns och barnfamiljers välbefinnande har överraskande lite uppmärksamhet ägnats åt två ändringar, som på 1970-talet i betydande grad och i motsatt riktning påverkade barns uppväxtmiljöer: preventivmedel, familjeplaneringstjänster och abortlagen å ena sidan och ändringarna i tillgången till alkohol å andra sidan. Bägge visade sig på eget sätt i barnens välbefinnande. Det första nämnda minskade tydligt antalet icke-önskade (öppet förkastade) pojkar och flickor i barnskyddsanstalterna. Det senare ökade å sin sida tillsammans med nedmonteringen av den psykiatriska sjukvården på långvarigt och upprepat sätt antalet barn som växer upp i instabila hemförhållanden¹⁹.

Den positiva allmänna bilden av utvecklingen för barns välbefinnande har dock inte varit entydig. Redan från början av 1900-talet har man, parallellt med debatten om dödlighe-

ten och sjukdomar, fört en debatt om andra oroväckande spår vad gäller barns utveckling. I studierna och familjerådgivningstjänster etablerades på 1970-talet "psyko-sociala problem" som ett överordnat begrepp som förenar dem, vilka beskrevs i omfattande grad till exempel i början av 1980-talet i arbetsgruppsbetänkandet "Utveckling av den barnpsykiatriska hälsovården" (Medicinalstyrelsen 1982). I det tredje delbetänkandet av barnskyddskommissionen år 1985, konstaterades det att problemspektret ändrats och andelen problem som ska tolkas som psyko-sociala problem har ökat²⁰.

Trots att den oro för barnens psyko-sociala problem, vilken grundar sig på forskning och vardagserfarenheter, redan länge hade tilltagit²¹, inleddes en ny fas i medlet av 1990-talet. På samma gång började information som tolkades som ett tecken på ökad psykisk ohälsa bland barnen snabbt komma från flera aktörer och anhopas:

- Barnfattigdomen hade sänkts från 1960-talet till 1994, då den låg på 4,5 procent. Därefter började fattighetsgraden stiga år 1995. Också under år av ekonomiskt tillväxt så gott som tredubblades fattigdomsgraden bland barnbefolkningen. (Karvonen och Salmi 2016).
- Belastningen på barnskyddet, specialundervisningen och mentalvårdstjänsterna för barn växte (Figurerna 5 och 6).
- Psykosomatiska symptom, övervikt, diabetes och allergier ökade bland barnen.

På några år gick man från att berätta en framgångshistoria om barns välbefinnande till att måla upp hotbilder. Ändringen har beskrivits mer detaljerat i Stakes rapporter "Vad hotar våra barn?" (Bardy m.fl. 2001). Orsakerna till uppgången i belastningen på specialiserade tjänster för problem hittades också senare på 2000-talet i den ekonomiska depressionen på 1990-talet:

- Under den ekonomiska depressionen i början av 1990-talet ledde de nedskärningar som gjorts i tjänsterna för barn till en ond cirkel. Den onda cirkeln fick sin början med att basservicen för barn, på grund av besparingarna och nedskärningarna, krympte vad gäller innehåll och delvis minskade de direkt. Det var svårt att upptäcka barns problem i ett tidigt skede och de kunde öka. Familjernas resurser tärdes å ena sidan av ekonomiska problem och å andra sidan av stor arbetspress och osäkerhet om anställningens kontinuitet. Barns möjligheter att stöda barn försämrades. Barns och familjers behov att få stödtjänster inom social- och hälsovård ökade. Resurserna minskades dock också från de tjänster som var avsedda att hjälpa barn och familjer i problemsituationer. Den onda cirkeln var ett faktum. (Salmi 2008, s. 38)

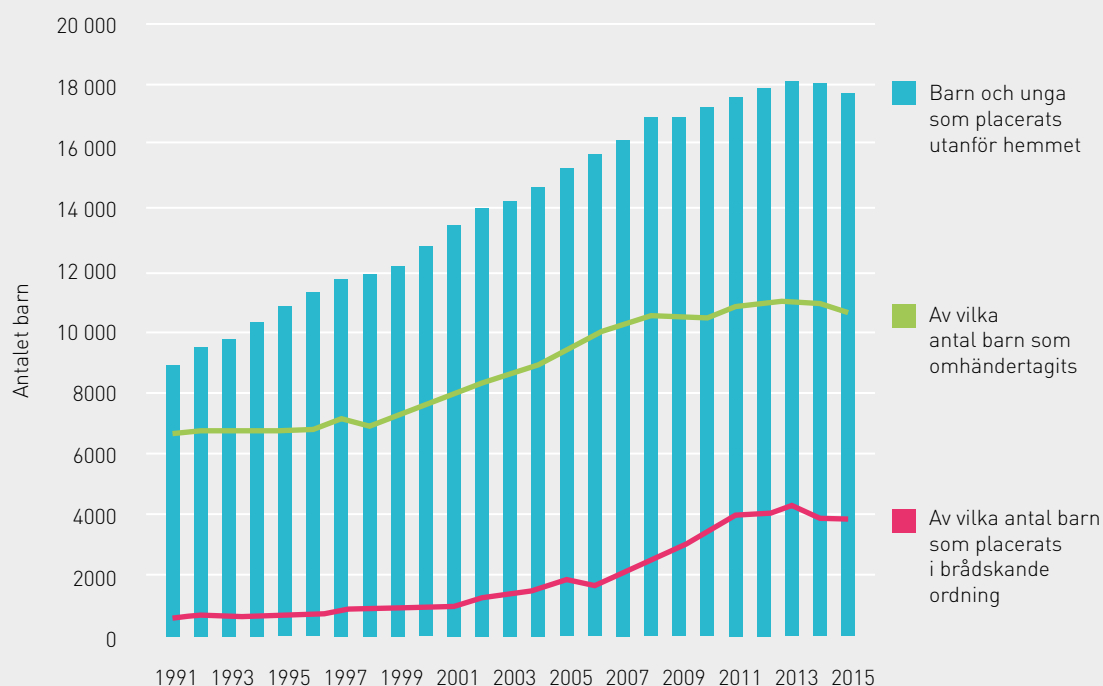
18 https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11_eng.pdf

19 Matti Kaivosoja. Kommentar till manuskriptet. 27.10.2017

20 Det handlade inte om en oro med fokus på barn, utan en mer omfattande samhällsutveckling. Enligt Karisto flyttades tyngdpunkten från extern livshantering till problem som gäller den interna livshantering. Sociala problem, såsom en känsla av hjälplöshet, tomhet och betydelselöshet hade blivit vanligare än materiell otrygghet. (Karisto 1985, se också Linna 1988, s. 90.)

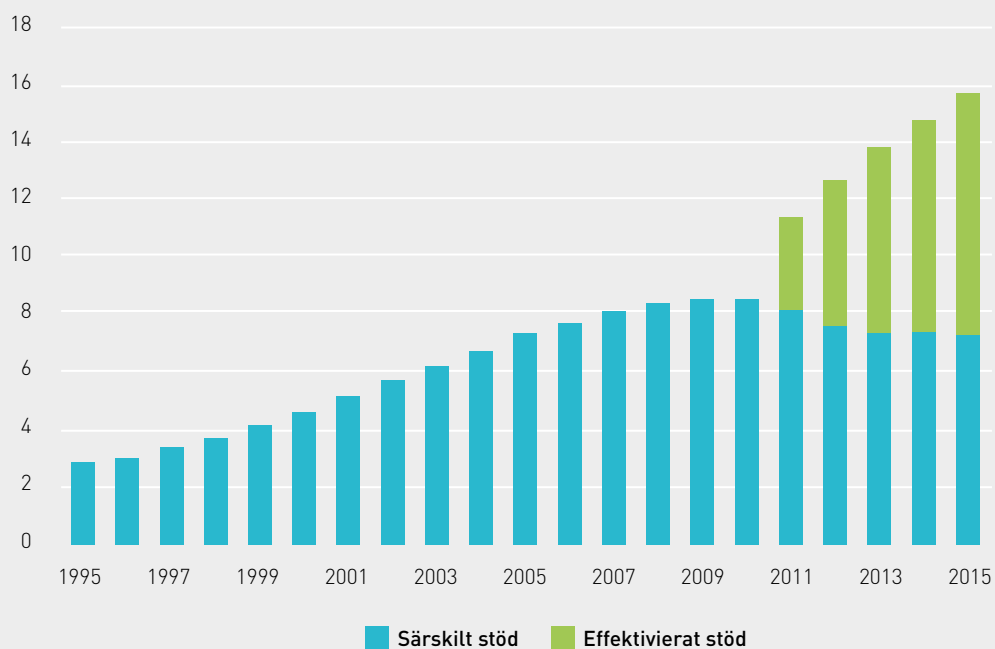
21 Enligt Bardys arbetsgrupp framlades det redan under 1980-talet att upp till var femte familj med barn under tre år var en riskfamilj vad gäller psykisk hälsa och att 12–14 procent av barnen under 12 år var i behov av mentalvårdstjänster i storstadförhållanden. (Bardy m.fl. 2001, s. 17).

Figur 5. Barn och ungdomar som placerats utom hemmet och det antal barn som var omhändertagna eller placerade i brådsnkande ordning av dessa 1991–2015



Källa: THL Barnskydd 2015.

Figur 6. Andelen barn i grundskolan som fått intensifierat och särskilt stöd av alla barn i grundskolan 1995–2015, %



Källa: Statistikcentralen

Vid millennieskiftet började man berätta två parallella historier om barns välbefinnande, vilka dock gick i olika riktningar. De uppgifter som beskriver barnbefolkningen som en helhet har fortsättningsvis varit positiva, men på samma gång har den ökade psykiska ohälsan bland barn och barnfamiljer blivit ett återkommande tema i 2000-talets samhällspolitiska debatt. Den senare historien har stärkts av enskilda tragiska händelser och den kontinuerliga uppgången i belastningen på barnskyddet.

Också tolkningen av dessa uppgifter har delats upp i två riktningar. Likaså har det ansetts vara viktigt att öka resurserna för specialiserade tjänster för problem. Ett exempel på detta är det tilläggsanslag som riksdagen under flera år anvisat till mentalvårdstjänsterna. Den andra tolkningsinriktningen har beskrivits till exempel av Bardy och hennes arbetsgrupp genom att kräva att blicken i hög grad vänds mot barnbefolkningens uppväxtförhållanden och de omständigheter som utgör ramverk för dessa.

- Det finns skäl att se över den etablerade sammanfattningen "i regel går det bra, men problem anhopas hos en liten mängd barn". Det stämmer att problem som blir värre och värre anhopas. Men hur liten är den mängd barn som de belastar? Det är inte möjligt att utreda detta noggrant på riksomfattande plan, eftersom samma barn kan finnas i flera "störningsstatistiker", men det finns tydliga tecken på att denna lilla grupp håller på att växa. Därtill kan det inte förbises att en fjärdedel eller till och med en tredjedel av barnen mår dåligt, vilket beror på brist grundläggande omsorg, problem i självvärderingen och dagliga fysisk-psykiska symptom, på det sätt som konstaterats ovan. Den befogade oron för barndomen är av den omfattningen och av den karaktären att blickarna i hög grad måste riktas mot barnbefolkningens uppväxtförhållanden och de faktorer som utgör ramverk för dessa. (2001, s. 17–18)

Under 2000-talet har flera studier och utredningar gjorts om utvecklingen av barns och barnfamiljers välbefinnande. Befolkningsundersökningarna gällande mentalvårdstjänster för barn har gett intressanta och överraskande resultat. Efter den ekonomiska depressionen var mentalvårdsproblemen hos barn ett orosmoment. Då belastningen på barnpsykiatriska tjänster ökade oavbrutet från och med medlet av 1990-talet, tolkades det som att det var ett direkt uttryck för att mentalvårdsproblemen bland barn ökat. Uppföljningsstudierna har dock visat, att utbredningen av mentalvårdsproblem inte ökat avsevärt bland barnbefolkningen (Sourander m.fl. 2004, 2016). Depression har ökat avsevärt enbart bland

barn med föräldrar som är arbetslösa, vilket kan kopplas till en låg utbildningsnivå (Torikka m.fl. 2014). Denna grupps andel av befolkningen var för liten för att förklara en betydande del av uppgången i belastningen.

Tillsvidare har inte motstridigheten mellan resultaten av befolkningsundersökningarna och belastningen på specialiserade tjänster för problem och erfarenheterna hos den yrkesutbildade personal som arbetar inom dessa gett upphov till någon större analytisk debatt. I samhällsdebatten förmodas det fortfarande att barnfamiljernas dåliga psykiska hälsa och barnens psykosociala problem har ökat från och med 1990-talet.

Det är svårt att dra tillförlitliga slutsatser på grund av den forskning som tål kritik och tidsserieinformation är knapp. Det finns jämförbara tidsserier som direkt beskriver barnbefolkningens välbefinnandeutveckling enbart vad gäller dödlighet och sjukdomar som kräver sjukhusvård och från och med 1980-talet i materialet från befolkningsundersökningarna för 8–18-åringar. Utvecklingen för varje barns och ungdoms välbefinnande har följts redan från och med 1960-talet i rådgivningarna och i skolhälsovården. Ännu fram till början 1980-talet sammanställdes riksomfattande uppgifter utifrån dessa, vilka publicerades i medicinalstyrelsens årsbok. Den statistikföring som krävde relativt mycket manuellt arbete slopades i början av 1980-talets byråkratitalko. Riksomfattande uppgifter började samlas in på nytt i början av 1990-talet. De har dock inte direkt beskrivit utvecklingen av barns välbefinnande, utan de uttrycker belastningen på specialtjänster för problem. Ändringar i bestämmelserna, förvaltningsbesluten, servicestrukturerna, personalresurserna och förfaringssättet har förutom välfärdsutvecklingen påverkat resultaten. Det ska i synnerhet observeras att uppgifterna om välfärdsutvecklingen bland barn i åldern 0–7-år begränsar sig till statistiken om dödlighet och specialiserad sjukvård.

Trots bristen på uppgifter på befolkningsnivå och om metodproblemen, verkar det vara relativt uppenbart att det vad gäller barns, ungas och barnfamiljer välbefinnande finns två riktningar som genuint avviker från varandra. Välbefinnande hos majoriteten fortsätter att förbättras eller så är den oförändrad, men vid sidan om denna huvudtrend är prognosen för psykisk ohälsa bland minoriteten sämre än tidigare. Denna minoritet karakteriseras av låg utbildningsnivå i kombination med arbetslöshet hos föräldrarna. Särskilda orosmoment utgörs av det faktum att psykisk ohälsa överförs inom familjen från en generation till en annan och i de största städerna på allt tydligare sätt koncentreras till vissa boendeområden och också av placeringen av barn med invandrabakgrund i det finländska samhället, vilket är ett snabbt växande problem.



BARN I REGERINGSPROGRAMMEN 1945–2015

Omnämmande av barn, ungdomar och familjer söktes i det elektroniska regeringsprogramsmaterial som finns hos Statsrådets kansli. Den relativt långa beskrivningen har gjorts för att få läsare gå tillbaka till de ursprungliga regeringsprogrammen för att bekanta sig med dem som en helhet. Beskrivningen har delats in i tre avsnitt efter regeringsprogrammets längd och partiellt också efter statsförvaltningens allmänaste utvecklingsfaser.

Tabell 3 innehåller en sammanställning över teman som förekommer i programmen fram till millennieskiftet. Efter den första förekomsten har de omnämmande som förekommer i regeringsprogrammen lagts till. Efter millennieskiftet utvidgades programinnehållet i den mån att man i stället för en tabell med sammanställningar beskrivit det väsentligaste och åtgärderna i programmen för varje regerings del.

Utbildning och social trygghet 1945–1968

Regeringarna ändrades ofta. Deras program publicerades till en början i statsministerns tal till riksdagen efter att styrelsen bildats. Därefter beskrevs programmet med två sidor med fokus på säkerhet, ekonomi och näringslivet. Småningom infördes underkapitel i programdokumenten.

Barn nämns för första gången i programmen för Paasikivis III regering (1945), Fagerholms regering (1948), Törngrens (1954) och Fagerholms II (1956) regeringar. I alla dessa låg fokus på skolförhållandena och utvecklingen av folkundervisningen. Fagerholms III regering (1958) riktade uppmärksamhet mot yrkesutbildningen och barnfamiljers sociala trygghet. Paasios regering (1966) utvidgade inkomstöverföringen och startade en utbildningsreform av statens skolförvaltning i samskoleriktning och utvidgade yrkesutbildningen. Koivistos regering (1968) nämnde för första gången reformen av grundskolan, utredde inläringen av två främmande språk och startade den övergripande planeringen av fortsatt utbildning och yrkesutbildning.

Från omfattande reformer till ekonomisk depression 1970–1999

De första mer ingående regeringsprogrammen återfinns på 1970- och 1980-talen. I några regeringsprogram fanns det ett tiotal sidor på 1980-talet. Under nästa decennium överskred antalet redan 20 sidor. Riktlinjerna för folkhälsoarbete och senare för socialvården presenterades i separata femårsplaner.

I programmet för Karjalainens II regering (1970) fortsattes reformen av grundskolan. Inkomstöverföringen till barnfamiljer utvidgades och uppdaterades. Därtill granskades utbildningen och socialpolitiken för barn och barnfamiljer i större utsträckning. Beredningen av lagstadgad dagvård och möjligheten att foga förundersökningsklasser till den grundläggande utbildningen var en nyhet. I programmet för Paasios II regering (1972) utvidgades skoldemokratien till alla skolor. Programmet för Sorsas regering (1972) nämnde inkomstöverföring till barnfamiljer, riktade uppmärksamhet mot lärarutbildning och lärarnas ställning i skolreformen och startade den övergripande planeringen av skolsystemet.

Programmet för Miettunens II regering (1975) fortsatte grundskolereformen och reformen av mellanstadieutbildningen, utvecklade skoldemokratien och startade en utredning om förskolealternativen och riktade särskild uppmärksamhet mot problem i skolor i gleset bebodda områden. Det nya var hänvisningen till ungdomarnas rättigheter och inrättandet av en kommitté för att utreda ungdomsproblem. I familjepolitiken riktades uppmärksamhet mot dagvårdsalternativen, vars effekter började utredas. Också barnfamiljers specialproblem i reformen av arbetslivet var en ny sak.

I programmet för Koivistos II regering (1979) utvidgades inkomstöverföringen till barnfamiljer och deras inkomstbeskattning lättades. Särskild uppmärksamhet riktades mot den interna utvecklingen av grundskolan till exempel genom att minska undervisningsgrupperna, reformera mellanstadiet och förbättra verksamhetsmöjligheterna för små skolor. Tillgången till bostäder för unga familjer underlättades och uppgångstrycket på boendekostnaderna dämpades bland annat genom att förlänga lånetiderna.

Sorsas III regering (1983) utvecklade på jämlikt sätt vårdarrangemangen för små barn, med hänsyn till vård i och utanför hemmet, beredde regeringspropositionen om grundskolelagen och gymnasielagen samt utredde möjligheterna att öka den temporära yrkesutbildningen, läroavtalsutbildningen och arbetspraktiken i anknytning till yrkesutbildningen. Därtill vidtog den åtgärder för att minska antalet unga som avbryter sina studier. Den anvisade också tilläggsresurser för försök med samhällsgarantin för unga.

Barnfamiljer fick för första gången ett eget kapitel i programmet för Sorsas IV regering (1984). Tyngdpunkten i utvecklingsarbetet för socialpolitiken lades på barnfamiljer. Man fortsatte utbetalningen av barnbidrag tills dess att barnet fyller 18 år, förlängde betalningsperioden för föräldrapenning, vidareutvecklade daghems- och familjedagvården och utvidgade det lagstadgade vårdstödssystemet. Reformen av mellanstadiet genomfördes. Grundskolans och gymnasiets interna utveckling fortsattes på det sätt som de nya skollagarna förutsatte. I utdelningen av statens bostadspolitiska stöd och förmåner gynnades barnfamiljer och köpare av förstabostäder.

I programmet för Holkeris regering (1987) låg tyngdpunkten i socialpolitiken på att förbättra barnfamiljernas ställning. Familjepolitiken hade ett eget kapitel. Barnvårdsformerna utvecklades med ett mål om att ge familjerna faktisk valfrihet. Antalet kommunala dagvårdsplatser ökades med ett mål om att trygga en vårdplats för varje behövande. Hemvårdsstödet utvecklades. Bestämmelserna om dagvården av barn reviderades på så sätt att för strikta bestämmelser om gruppstorleken, personaldimensionering och lokaler inte utgör hinder för ändamålsenligt ordnande av dagvård efter det regionala och lokala behovet. Det familjepolitiska stödet förbättrades genom att utveckla barnbidragssystemet. Utvecklingen av beskattningen av familjer avgjordes i samband med den övergripande skattereformen. Möjligheterna till förlängning av föräldraledighetsperioden utreddes,

liksom undanröjande av faderskapsledighetens minskande effekt på föräldraledighet. Den allmänbildande utbildningen utvecklades genom att rikta uppmärksamhet mot flexibiliteten i läroplanerna för gymnasiet och tillräckligheten i timresurserna. Förskolan utvecklades.

Produktivitet, effektivitet och lönsamhet var kärnteman för Aho regering (1991). Anteckningen om minskande av användningen av alkohol bland barn och unga var en nyhet. Särskild uppmärksamhet riktades mot barnfamiljernas boende. Tyngdpunkten på familjepolitiska förmåner flyttades till direkt inkomstöverföring, såsom till hemvårdsstöd och barnbidrag. Vad gäller dagvård av barn försökte man ge familjerna ett verkligt alternativ att välja den vårdform som bäst lämpade sig för livssituationen. Målet med utbildningspolitiken var att effektivisera utbildningspolitiken, revidera innehållet och genomföra principen om kontinuerlig utbildning. Förskoleundervisningen utvidgades. Innehållet i den grundläggande utbildningen utvecklades. Det klasslösa gymnasiet möjliggjordes i hela landet. Läroavtalsutbildningen utvidgades och försöket med ett ungdomsstadium genomfördes.

I programmet för Lipponens I regering (1995) fanns det en kort del om barn och familjer. Nedsänkningar gjordes i inkomstöverföringarna och resurserna för tjänsterna. Undantaget var utökandet av dagvårdsrätten för barn under skolåldern år 1996. Programmet för Lipponens II regering (1999) var mått i sidor nästan dubbelt längre än föregående regerings program (22 sidor), och det täckte en avsevärt mer omfattande helhet. Familjepolitiken granskades i ett eget kapitel:

- Samarbetet för att stöda ansvarsfullt föräldraskap, en trygg uppväxtmiljö och uppväxt till en balanserad vuxendom främjas. Morgon- och eftermiddagsverksamheten för elever utvecklas. Alternativen tryggas vad gäller ordnandet av vård av barn. Dagvårdens flexibilitet ökas för att bättra svara mot småbarnsfostrans och arbetsmarknadens behov. Förfaringssätten för att förebygga marginaliseringsutvecklingen bland barn och unga utreds. Familjefostran görs mångsidig, liksom också andra tjänster som främjar barnens uppväxt och utveckling och stödåtgärder inom barnskyddet. Förebyggandet av användningen av alkohol och andra rusmedel bland barn och unga effektiviseras, liksom också behandlingen av de olägenheter som orsakas av användning. Den psykiatriska undersökningen och behandlingen stärks. Möjligheterna att garantera rätt för fadern till en föräldraledighet på en månad utreds, liksom också möjligheten att ta ut mödra- och föräldraledighet partiellt.

I övriga samband konstaterades bland annat att:

- Utkomststödet för barnfamiljer och bostadsbidragssystemet samordnas. Bestämmelser om barn med kroniska sjukdomar och funktionsnedsättning samlas till en speciallagstiftning. Medlingssystem utvecklas för personer under 15 år som begått brott. Integrationen av i synnerhet invandrabarn och -ungdomar främjas. Avgiftsfri förskoleundervisning genomförs för 6-åringar. Barns och ungdomars motion främjas.

Långa program från Jäätteenmäki till Sipilä (1999–2015)

Regeringsprogrammen blev avsevärt längre i början av 2000-talet. Jäätteenmäkis regering inledde denna epok med ett program på 53 sidor. Vanhanens, Katainens och Sipiläs regeringar har författat program som varit 70–80 sidor långa. Därtill har regeringsprogrammen på 2000-talet ofta kompletterats och preciserats med politikprogram, spetsprojekt och andra motsvarande mer detaljerade genomförandeplaner. Då regeringsprogrammen avsevärt utvidgats, är det naturligt att de också behandlar åtgärder som är riktade mot barn på ett avsevärt mer omfattande och detaljerat sätt. Nedan har omnämningen om barn kopierats och sammanfattats.

Programmen för Jäätteenmäkis (2003) och Vanhanens I regeringar (2003) var de samma De innehöll tre kapitel som fokuserade på barn: utbildningspolitik, en trygg uppväxtmiljö för barn och förbättring av den ekonomiska situationen för barnfamiljer. Därtill fanns det enskilda omnämningen i flera kapitel.

Utbildningspolitik: Den nuvarande läropliktsåldern bibehålls. Anslagen för skolbyggen och i synnerhet anslagen för sanering höjs. En lag om morgon- och eftermiddagsverksamhet bereds. Kvalitetsrekommendationer upprättas och utvärderingen effektiviseras. Stödundervisningen utökas och specialundervisningen och elevvården stärks. Integrationen främjas. Statliga specialskolor utvecklas till kompetens- och resurscentra för specialundervisningen. Studerande som avbryter sina studier leds in på skraddarsydda studier. Särskild vikt läggs vid övergångsfaser. Verkstäderna görs stadigvarande och arbetsskolverksamheten utvecklas. Yrkesutbildningens status och dragningskraft höjs. Inläring på arbetsplatser blir stadigvarande.

En trygg uppväxtmiljö för barn: I beslutsfattandet beaktas barnets perspektiv och intressen. Barns och ungas möjligheter att påverka och deras rätt att bli hörda stärks. En barnombudsmannatjänst inrättas. Frågor som gäller barn- och familjepolitik behandlas i en specialsammansättning i socialpolitiska ministerutskottet. Övergripande utredning av barnfamiljers ekonomiska situation. Kvaliteten på basservice tryggas. Personalen inom tjänster för barn och unga utökas. Rådgivningssystemet, dagvården av barn och skolan, skolhälsovården och andra stödtjänster utvecklas och sektorsöverskridande förfaringssätt som grundar sig på tidigt ingripande främjas. Samordningen av arbete med familjeliv underlättas. Lagen om dagvård revideras bland annat genom att definiera maximistorleken på en dagvårdsgrupp. Tillgången till familjedagvård förbättras. Vid psykiska problem hos barn tryggas snabb tillgång till vård. Barnskyddslagen revideras. Fattigdom och kedjor av utslagning som spänner över generationer förebyggs. På det nationella planet säkerställs att kvaliteten och kvantiteten när det gäller vård utom hemmet inom ramen för barnskyddet utvecklas. Användningen av alkohol och droger bland barn och ungdomar förebyggs. Ett verksamhetsprogram utarbetas för att begränsa våldsunderhållning som riktar sig till barn.

Barnfamiljers ekonomiska ställning: För att underlätta samordningen av arbete och familjeliv höjs den partiella vårdpenningen och den utvidgas att även gälla föräldrar till första- och andraklassister i grundskolan. Barnbidragssystemets struktur ändras, så att alla barnfamiljer som omfat-

tas av barnbidragssystemet drar nytta av reformen. Nivån på hemvårdsstödet höjs, liksom också minimisjuk-, moderskaps-, faderskaps- och föräldradagpenningen.

Övrigt: Med utvecklingsprogrammet för socialområdet åtgärder bristerna i socialservicen för barn och familjer. Män uppmuntras att ta ut familjeledigheter. Arbetsgivarkostnader med anledning av familjeledigheter jämnas ut. Det bostadspolitiska stödet för dem som skaffar en första bostad och barnfamiljer utökas. Kvaliteten på miljön i städer och boställningscentra förbättras, med beaktande i synnerhet av barn och andra specialgrupper. I syfte att höja sysselsättningsgraden förenklas samordningen av arbetsliv med familjeliv.

Programmet för Vanhanens II regering (2007) innehöll 82 sidor. Barnärenden behandlades i fyra kapitel: utbildnings- och kulturpolitik, grundläggande utbildning, familjers välfärd och i politikprogrammet för barn, unga och familjer.

Utbildnings- och kulturpolitik: Jämlika möjligheter till en högklassig utbildning från småbarnsfostran till högskoleutbildning tryggas. Läroavtalsutbildningen stärks. Utbildningsavhoppen minskas. Kreativitet, olika former av begåvning och innovativitet redan inom småbarnsfostran. Miljöfostran stärks, fostran till företagsamhet görs mångsidigare och utvidgas. Nätet av läroanstalter anpassas till befolkningsutvecklingen. Unga som avslutar den grundläggande utbildningen garanteras en studieplats och tillräcklig studiehandledning och stödåtgärder. Skolavbrotten minskas. Tillräckliga stödåtgärder för integrering säkerställs. Specialskolor och -klasser bevaras som alternativ. Invandrades integration och sysselsättning främjas med utbildning. Utbildningsstyrelsens ställning och uppgifter utvärderas. Utvärderingsverksamhet i sin helhet tydliggörs.

Grundläggande utbildning: Vid ordnandet av den grundläggande utbildningen är utgångspunkten en enhetlig grundskola och en grundläggande undervisning som ordnas av kommunerna och som privata skolor kompletterar. De resurser som frigörs när åldersklasserna minskar används till att utveckla utbildningens kvalitet. Genom att öka resurserna inom den grundläggande utbildningen minskas utslagning. Gruppstorlekarna minskas. Stöd- och specialundervisningen, studiehandledningen och elevvården samt skolornas klubbverksamhet stärks. Samarbetet mellan föräldrar och skolan främjas. Det säkerställs att den grundläggande utbildningen är tillgänglig som närservice. Finansieringssystemet för skolornas anläggningskostnader skolor bevaras. Konst- och färdighetsämnenas ställning stärks genom att valbarheten ökas. Mångsidiga språkprogram i skolorna främjas. Undervisningen i det andra inhemska språket utvecklas i enlighet med de beslut som statsrådet har fattat. Man bedömer hur lagstiftningen om morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever fungerar. Möjligheterna för den privata och tredje sektorn att producera eftermiddagsverksamhet främjas.

Familjernas välfärd: Ett politikprogram för barns, ungas och familjers välfärd inleds. Barnbidraget för ensamförsörjare höjs och moderskaps-, faderskaps- och föräldradagpenningarnas samt sjukdagpenningens miniminivå höjs till samma nivå som arbetsmarknadsstödet. Familjerna får genuina möjligheter att välja den bästa dagvårdsformen för sina barn. Tjänsterna inom småbarnsfostran görs mångsidigare genom ökade möjligheter till dagvård på deltid samt genom ökad verksamhet på öppna daghem och i klubbar.

Förutsättningarna för familjedagvård förbättras. Lagen om dagvård revideras. Nivån på stöd för privat vård av barn och hemvårdsstöd höjs. Barnbidragen höjs från och med det tredje barnet. Nivån på den partiella vårdpenningen höjs, så att den bättre kompenserar det lönebortfall som följer av den förkortade arbetstiden. Den partiella vårdpenningen utvidgas till att omfatta företagare. Faderskapsledigheten förlängs med två veckor. Möjligheten till en reform av systemet med föräldradagigheter utreds. Kostnaderna för familjeledigheter delas jämnare än hittills mellan arbetsgivarna inom mans- och kvinnodominerade branscher, och samhällets finansiella bidrag utökas. Adoptivfamiljernas jämlika ställning med biologiska familjer främjas. Barnfamiljernas möjligheter till hemservice förbättras. Tjänster för barnfamiljer koncentreras till familjecentraler. Familjerna stöds och möjligheterna att välja tjänster förbättras genom ett ökat samarbete mellan den offentliga sektorn, den privata sektorn och den tredje sektorn. Det förebyggande arbetet i par- och familjerådgivningen stärks. Skolhälsovården utvecklas som en del av elevvården. Tillgången till, kvaliteten på och verkningsfullheten av studenthälsan säkras. Framför allt utvecklas hälso- och sjukvården för yrkeshögskolestuderande. Tillgången till psykiatriska tjänster för barn och unga samt tillgången till psykiatrisk vård säkras. Det praktiska genomförandet av den nya barnskyddslagen tryggas, liksom det fortsatta utvecklingsarbetet på nationell nivå. Fokus flyttas till familjevård när det gäller vård utom hemmet. Familjearbetet stärks som en del av stödåtgärderna inom öppenvården i barnskyddet.

Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd: Syftet med politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd är att förebygga och minska den psykiska ohälsan och marginaliseringen. Politikprogrammet följer och stöder genomförandet av barn- och ungdomspolitikprogrammet. Resurser riktas till familjernas välfärd inom olika sektorer. Samhälleligheten, föräldraskapet och det ömsesidiga ansvaret för barns och ungdomars välfärd stärks. Barnfamiljers ekonomiska ställning och tjänster förbättras. De utmaningar som den kulturella mångfalden medför beaktas i tjänsterna för barn, unga och familjer. Man ingriper i problem tidigare och minskar på så sätt behovet av korrigerande specialtjänster. Samarbetet mellan förvaltningsområdena ökas, liksom den lokala utvecklingen av mångprofessionellt samarbete. Kunskapsunderlaget för uppföljningen av barns och ungas välfärd utvecklas, prognostiseringen och bedömningen av hur beslut påverkar barnen samt informationen om barnens rättigheter främjas.

Övrigt: Småbarnsfostrans ställning i förvaltningen utreds. Arbetstidsarrangemang som stöder och underlättar sammanjämkningen av arbete och familj främjas. Regeringen fäster särskild uppmärksamhet vid barns och ungas ställning som medborgare i informationssamhället med målsättningen att skapa en digital omgivning som är trygg för alla. Möjligheterna att kombinera arbete och familj främjas i allt beslutsfattande, och män uppmuntras att ta ut familjeledigheter. Regeringen genomför i samarbete med näringslivet ett omfattande försöksprojekt som har som mål att varje grundskolelev ska ha tillgång till en egen dator. Vid servicestrukturreformen riktas uppmärksamhet mot identifiering av mentalvårdsproblem, tillgången till tjänster och kunnandet inom mentalvårdsarbete. Möjlighet till intern adoption för

samkönade par möjliggörs. En utredning görs av hur barnets bästa tillgodoses i beslut som gäller asylsökande barn och flyktingbarn. Ställningen för och bemötandet av asylsökande barn som kommit utan vårdnadshavare utvärderas. Med en målmedveten missbrukspolitik minskas alkoholkonsumtionen bland föräldrar. Vården av gravida kvinnor med missbruksproblem tryggas. Tillräckliga stödtjänster tryggas för barn med föräldrar med missbruksproblem. Tillgången till tobaksprodukter begränsas, övervakningen effektiviseras och förebyggande åtgärder riktas i synnerhet mot barn och unga. Problem till följd av övervikt, överdriven användning av alkohol och dålig fysisk kondition har ökat kraftigt.

Kiviniemis regering (2011) lade till några punkter i regeringsprogrammet av Vanhanens II regering. För att arbetslivet ska kunna förlängas påskyndas ungas övergång till arbetslivet och sammanjämkningen av arbetsliv och familjeliv effektiviseras. Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet bereder i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna ett förslag till delade kostnader för föräldraskap. Framställningar bereds för att utveckla systemet med familjeledigheter utifrån framställan av SHM:s arbetsgrupp. Marginalisering av unga på arbetsmarknaden förebyggs. En utbildningsplats tryggas för varje ung person som avslutar den grundläggande utbildningen.

Programdokumentet för Katainens regering (2011) var det längsta (89 sidor) och det behandlade barnärenden i flera kapitel: småbarnsfostran, grundläggande utbildning, andra graden, yrkesutbildning, familjers, barns och ungas välfärd, sammanjämkning av familj med arbete.

Småbarnsfostran: En lag om småbarnspedagogik stiftas. Frågan om att göra förskoleundervisningen till förpliktande utreds i syfte att säkra att den når hela åldersklassen. Förvaltningen och styrningen av småbarnsfostran och dagvårdstjänster överförs till undervisnings- och kulturministeriet. Dagvården förblir en subjektiv rätt. Dagvårdssystemet utvecklas så att familjerna tillhandahålls möjligheter att använda systemet flexibla. Dagvården utvecklas som en tjänst som förebygger utslagning. Dagvården förblir avgiftsfri för familjer med små inkomster. Rätten till samma dagvårdsplats kvarstår även om barnet då och då vårdas hemma.

Grundläggande utbildning: Arbetet med att förbättra kvaliteten på den grundläggande utbildningen och minska storleken på grupperna fortgår. Ibruktagningen av kvalitetskriterier främjas. Behovet att fastställa storleken på de olika grupperna genom lagstiftning utreds. Ökade skillnader mellan skolorna ska förhindras. I finansieringen av den grundläggande utbildningen grundar sig finansieringen i fortsättningen i större utsträckning på indikatorer som beskriver den grundläggande utbildningens verksamhetsmiljö, t.ex. invandrarnas andel av befolkningen i kommunen, vuxenbefolkningens utbildningsnivå och arbetslöshetsgraden. I reformen av målen och timfördelningen stärks undervisningen i konst- och färdighetsämnen och gymnastik, liksom också samhälls- och värdefostran, miljöfostrans ställning och samarbetet mellan läroämnena. Därtill görs språkprogrammen mångsidigare. Elev- och studerandevården utvecklas i samarbete med SHM. Tillräckligt utbud av special- och stöd-undervisning tryggas. Åtgärder för att minska skolmobbning effektiviseras. Föräldrarnas fostringsarbete stöds och samarbetet mellan hem och skola stärks. Ett systematiskt

jämlikhets- och likabehandlingsarbete utförs. Klubbverksamheten etableras. Morgon- och eftermiddagsverksamheten för elever i åk 1–2 och särskilt stöd för elever som behöver det utökas. Skolornas gymnastikutrymmen och övriga utrymmen utnyttjas i fritidsaktiviteterna i samarbete med bland annat idrottsföreningarna. Elevkårer etableras i alla grundskolor och i läroinrättningar på det andra stadiet.

Andra stadiet: Alla elever som slutfört den grundläggande utbildningen garanteras en utbildningsplats i gymnasium, yrkesläroanstalt, läroavtalsutbildning, verkstad, inom rehabiliteringen eller på annat sätt. Kommunernas ansvar för handledning av ungdomar som avslutar den grundläggande utbildningen stärks. Systemet med utbildning på andra stadiet ger de unga möjlighet att skapa en egen studieväg. Finansiering av utbildning på andra stadiet beviljas utbildningsanordnarna.

Gymnasium: Gymnasiernas finansieringsbas läggs om så att den tryggar kvaliteten på gymnasieutbildningen och den regionala tillgängligheten även med hjälp av distansstudier när åldersklasserna minskar. I grunderna för gymnasiefinansieringen innefattas resultatbaserad finansiering som premierar för kvaliteten på utbildningen och förbättring av kvaliteten. De nationella målen och timfördelningen i gymnasieutbildningen ses över när timfördelningen i den grundläggande utbildningen har lagts om. Kontakten till och kunskapen om arbetslivet stärks. Gymnasieförberedande utbildning för invandrare inleds.

Yrkesutbildning: Yrkesutbildning på det andra stadiet kan slutföras flexibelt vid en läroanstalt, i läroavtalsutbildning, som fristående examen, i verkstad eller genom att kombinera dessa. Studier på arbetsplatsen får större betydelse och användningen av arbetsdominerade inlärningsmiljöer och inlärningsmetoder stärks och möjligheterna att genomföra dem i yrkesutbildningen utökas. Finansieringen av yrkesutbildningen reformeras i syfte att bättre än för närvarande stödja utbildningen av hela åldersklassen, förbättra genomströmningen i utbildningen och möjliggöra snabbare övergång till arbetslivet. Läroanstalterna premieras för utbildningens kvalitet och förbättring av kvaliteten. Omläggningen av examensstrukturen i yrkesutbildningen fortsätter i intensivt samarbete med arbetslivet. Möjligheterna för ungdomar, invandrare och personer med funktionsnedsättning att delta i läroavtalsutbildning förbättras.

Barn- och ungdomspolitik: Regeringens barn- och ungdomspolitik förbättrar ungdomarnas uppväxt- och levnadsförhållanden, stöder ungdomarnas aktiva medborgarskap, stärker deras sociala identitet och sunda levnadsvanor samt stöder ungdomarnas uppväxt och frigörelse. Centrala principer för ungdomsarbetet är gemenskap, likabehandling, ömsesidig respekt och jämställdhet samt ett gemensamt lokalt, regionalt och globalt ansvar. Genom ett program för utveckling av barn- och ungdomspolitiken stärks samarbetet och arbetsfördelningen mellan förvaltningsområdena. Kunskapsledningen stärks genom utvecklandet av de nationella indikatorerna för barnens välbefinnande. I syfte att bekämpa ungdomsarbetslöshet, bristande jämlikhet och utslagning ska alla unga garanteras en arbets-, studie-, rehabiliterings- eller praktikplats. Uppsökande ungdomsarbete främjas. Ungdomsarbetets förebyggande alkohol- och drog arbete stöds. De ungas verkstadsverksamhet utvecklas. Alla barn och unga garanteras förutsättningar för och

tillgång till delaktighet i informationssamhället. De ungas möjligheter att delta och påverka främjas tillsammans med ungdomsorganisationerna. Systemet för förslags- och utfrågningskanaler utvecklas. Barns och ungas miljöfostran och naturskolor utvecklas. Man utvecklar möjligheterna för barn och unga att höras och att delta i planeringen av sin egen näromgivning och i det miljöpolitiska beslutsfattandet. Förutsättningarna för frivilligorganisationernas verksamhet med referensgrupper och frivillig verksamhet för barn, ungdomar och föräldrars värnas.

Familjernas, barnens och de ungas välfärd: De tre kärnområdena för familjepolitiken är tjänster, inkomstöverföringar samt möjligheterna att kombinera arbete och familjeliv. Med familjepolitiken skapas en trygg uppväxtmiljö för barnen och stöds föräldraskapet. Tjänster och förmåner för familjerna utvecklas med beaktande av familjernas olika behov. Man ska se till barnens bästa och främja möjligheterna att kombinera arbete och familj liksom samarbetet mellan tjänsteleverantörerna inom småbarnsfostran och andra tjänsteleverantörer inom basservicen och se till att samarbetet löper smidigt. Tjänsterna för barn, unga och familjer ska utvecklas utifrån den goda praxis som skapats inom ramen för Kaste I-programmet. Familjer, kommuner, organisationer och andra aktörer ska samarbeta för att utvidga familjecentralsverksamheten. Målet för familjecentralerna är att främja ett tidigt ingripande i och förebygga problem. Utbudet av hemservice och lätt tillgängliga tjänster för barnfamiljer ska utvecklas och ökas. Förfarandena för förlikning vid skilsmässa ska utvecklas med tanke på barnens bästa och ett fördjupat föräldraskap. Inom barnskyddet ska tyngdpunkten överföras till förebyggande åtgärder, tidigt insatta stödtjänster och avveckling av institutionsvården. Utbudet av skyddshemstjänster ska ökas. Adoptionstjänsterna utvecklas. De regionala skillnaderna inom skolhälsovården ska minskas genom verkställigheten av förordningen om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande och mun- och tandvård för barn. Särskild vikt läggs vid att hälsovårdstjänsterna för studerande i yrkesutbildning utvecklas. Elevvården utvecklas i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet. Samarbetet inom statsrådet i frågor som gäller barn, unga och familjer ska förbättras genom att en fungerande samordning mellan de berörda ministerierna (SHM, UKM, JM och ANM) byggs upp. Utvärderingen av de effekter åtgärderna har med tanke på barnen kommer att utökas inom allt beslutsfattande.

Samordning av familj och arbete: Avsikten är att öka den ledighet som är örönmärkt för pappor, göra pappors användning av familjeledigheter smidigare och göra det möjligt att längre än för närvarande vårda barn i hemmet med hjälp av familjedagpenning. En utredning ska göras av på vilket sätt lagstiftningen tryggar rättigheterna för dem som återgår i arbete efter en familjeledighet och av de rådande nivåerna på dagpenningförmånerna inom ramen för systemet för familjeledigheter, i synnerhet med tanke på hur de sporrar pappor till att utnyttja familjeledigheter. De frågor som avslutar sig till utvecklingen av det inkomstbaserade systemet

för familjeledigheter kommer att beredas i form av ett samarbete på trepartsbasis mellan arbetslivets parter. Ändringarna i lagstiftningen genomförs när man har kommit överens om finansieringen. Regeringen kommer tillsammans med parterna inom arbetslivet att främja verksamhetsformer baserade på god praxis. Man överväger möjligheterna att höja den partiella vårdpengen och göra möjligheterna att utnyttja den smidigare. Avgifterna för halvdagsvård och deltidsvård ändras så att den grundar sig på vårdtiden. En gradvis återgång till arbetslivet för dem som får stöd för hemvård av barn ska främjas genom en kombination av tjänsterna inom småbarnsfostran och ekonomiskt stöd. Förutsättningarna för att stödet ska beviljas och andra villkor utreds och avgörs före utgången av 2012.

Övrigt: Våld mot sårbara grupper såsom barn identifieras bättre och våldsamt radikaliseringsförebyggas. Tagande i förvar av ensamkommande minderåriga asylsökande förbjuds. Varje barn som omfattas av mottagandet har rätt att gå i skola. Det undersöks om en mera begränsad tillämpning av upphandlingslagen är möjlig i situationer där det är fråga om särskilt sårbara klienter (bl.a. funktionshindrade, åldringar, barn) eller vid ordnandet av långsiktiga tjänster eller tjänster som sällan behövs. Metoder för alkoholreklam som riktar sig mot barn och unga förbjuds. Miljöfostran av barn och unga stärks och natur- och miljöskolornas ställning stärks. Man utvecklar möjligheterna för barn och unga att höras och att delta i planeringen av sin egen näromgivning och i det miljöpolitiska beslutsfattandet. Faderskaslagen reformernas och regleringen av erkännande av faderskap som gäller barn som föds i ett samboförhållande uppdateras. Barns ställning i rättsskipningen förbättras.

Stubbs regering (2014) fortsatte programmet av Katainens regering med några tillägg: Inom lagstiftningsarbetet och beslutsfattandet kommer regeringen att fästa vikt vid och bedöma familjernas, särskilt barnfamiljernas, ställning. För att stödja barnfamiljer med små inkomster bereds dessutom ändringar av skatteavdragssystemet före budgetförhandlingarna. Kostnadseffekterna av dessa ändringar uppgår till 70 miljoner euro på årsnivå. Kvaliteten på den grundläggande utbildningen stärks för att hejda nedgången i inlärningsresultaten. Språkbadsundervisningen utvidgas i hela Finland. Förlängningen av läroplikten genomförs i överensstämmelse med det som man kom överens om i strukturpaketet, på ett sådant sätt att kostnadseffekten på den offentliga ekonomin inte överskrider det maximibelopp som man har kommit överens om tidigare. Timfördelningen i gymnasiet ses över. Finansieringen av och strukturen för yrkesutbildning och allmänbildande utbildning på andra stadiet läggs om. Den digitala omvälvning som gäller undervisning och inläring främjas kraftigt. Inom de fortsatta åtgärderna när det gäller ungdomsgarantin betonar regeringen en låg tröskel och tjänster som utgår från de ungas behov. De unga som har det allra svårast ska stödjas genom effektivare social- och hälsovårdstjänster, familjearbete och rehabiliteringstjänster som riktas till unga. Beredningen av socialvårdslagen och lagen om småbarnspedagogik fortsätts.

Sipiläs regering (2015) ändrade regeringsprogrammet i en strategisk riktning. Det egentliga programmet var kortare än tidigare (38 sidor). Det kompletterades med flera bilagor (35) sidor. Definieringen av målen för regeringsperioden var en nyhet.

- Främjandet av hälsan och det tidiga stödet har genom lagstiftningsändringar och bättre verkställighet etablerats och gjorts förvaltningsövergripande i beslutsfattandet, servicen och arbetslivet. Hälso- och välfärdsskillnaderna har minskat.
- Individer i olika åldrar uppmuntras till att ta ansvar för det egna hälsotillståndet och den egna livsföringen.
- Det offentliga servicelöftet har fastställts inom ramen för samhällets ekonomiska bärkraft. Det finns större utrymme för fungerande alternativ som utgår från individens personliga livssituation.
- Barnens och familjernas välfärd och egna resurser har ökat.
- Social- och hälsovårdsreformen har förbättrat basservicen och informationssystemen.
- Socialskyddet har omformats så att det är inkluderande och uppmuntrar till att arbeta.
- Färre normer har gjort det lättare att delta i organisationsarbete och frivilligarbete och samhörigheten har ökat.

En annan nyhet var regeringen överenskommelse om ett anpassningsprogram som stärker den offentliga ekonomin. De åtgärder som regeringen beredde samlades till spetsprojekt, av vilka tre riktade sig direkt mot barn: reform av den grundläggande utbildningen med digitala lärmiljöer, reform av andra stadiets utbildning och ett kundorienterat ändringsprogram för barn- och familjetjänster.

Nya lärandemiljöer och digitalt material för grundskolorna: Sätten att lära sig och lärandemiljöerna inom den grundläggande utbildningen ska moderniseras så att de kan svara på kommande utmaningar. Satsningar ska göras på skoltrivsel, och barnens och de ungas psykiska och fysiska välmående ska förbättras. Sätten att lära sig blir fler genom att digitala lärandemiljöer införs. Pedagogiken moderniseras. Utvecklingsprogram genomförs inom lärarutbildningen och kompletteringsutbildningen. Skolfreden förbättras genom att lärarnas möjligheter att fokusera på sin primära uppgift, dvs. lärandet, säkerställs. Eleverna får röra på sig en timme per dag t.ex. genom att projektet Skolan i rörelse görs landsomfattande. Språkundervisningen utökas och görs mångsidigare. Ett regionalt försök inleds med studier i ett främmande språk redan i första klass, och det blir möjligt med ett regionalt försök där språkurvalet utvidgas i enlighet med den kläm som riksdagen har antagit.

Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras: Yrkesutbildningens samhälleliga betydelse ska stärkas. Finansieringen av utbildningen samt utbildningsstrukturerna reformeras, dock så att behörigheten för fortsatta studier kvarstår. En regionalt sett heltäckande utbildning tryggas

och växelverkan mellan utbildning och arbetsliv intensifieras. Finansierings- och styrsystemet för yrkesutbildningen omformas till en enhetlig helhet. Utbildningsanordnarna sporras till att göra sin verksamhet effektivare. Lärandet på arbetsplatserna utökas. Läroavtalsutbildningen reformeras genom att arbetsgivarnas administrativa och ekonomiska bördas görs mindre.

Ett program för utveckling av barn- och familjetjänster ska genomföras: Ledningen av barn- och familjepolitiken och av tjänsterna för barn och familjer ska vara tvärssektoriell. Servicen ska ges utifrån barnens och familjernas behov och vara tvärssektoriell. Föräldraskapet och lågtröskeltjänster ska stödjas. Också skolan och förskoleverksamhet ska vidareutvecklas för att stödja barnets välbefinnande. Vid en skilsmässa tryggas barnets bästa och dess rätt till både en pappa och en mamma. Tjänsterna i samband med skilsmässa ska förbättras. Lagstiftningen om vårdnad om barn och umgängesrätt ska ses över. En konsekvensbedömning av de beslut som gäller barn och familjer ska införas. Befolkningens behov ska fortsättningsvis vara utgångspunkten för budgeteringen och uppföljningen av barnens välbefinnande ska vidareutvecklas. Dataskyddslagstiftningen ses över för att det multiprofessionella samarbetet ska kunna utökas. Budgetmedel anslås för att tillgången till hemservice för barnfamiljer ska kunna tryggas. Också barnskyddet ska ses över så att det bättre tillgodoser de berördas behov och ger mindre byråkrati. Skyldigheterna att ingripa vid mobbning ska utökas. Modellerna för familjevänliga arbetsplatser ska genomföras i praktiken. Man ser över bestämmelserna om förstagångsbrottslingar samt straffnivån för våldsbrott och grova sexualbrott mot barn, liksom även möjligheterna att effektivisera villkorliga fängelsestraff, t.ex. genom att förvandla dessa till korta ovillkorliga fängelsestraff, avtjänande av samhällstjänst och övervakad frihet på prov.

Konst och kultur görs tillgängligare: Barnens och de ungas kreativitet ska stärkas. Den grundläggande konstundervisningen liksom även kulturverksamheten ska utökas. Den ojämna tillgången till grundläggande konstundervisning och barnkultur inom konstens olika områden åtgärdas i landets olika delar.

Övrigt: Integrationen ska effektiviseras t.ex. så att språkundervisningen ökas genom att utgångsnivån för personerna beaktas bättre än för närvarande, verksamheten med stödpersoner förbättras och genom att barnen deltar i förskoleverksamheten. Kriterierna för familjeåterförening preciseras i överensstämmelse med EU:s familjeåterföreningsdirektiv.

Bilagor: Barnbidrag och studiestöds indexbundenhet avskaffas. Den subjektiva rätten till dagvård begränsas till halvdagsvård när en av föräldrarna är moderskaps-, faderskaps- eller vårdledig eller lyfter hemvårdsstöd för att sköta ett av familjens andra barn. Motsvarande begränsning av privatvårdsstödet. I dagvården av barn över 3 år höjs förhållandet mellan antalet barn och antalet pedagoger från 1/7 till 1/8. Det görs möjligt för kommunerna att genomföra vården av ett barn som är i förskoleundervisning i form av avgiftsbelagd klubbverksamhet. De statsunderstöd som beviljats för minskning av gruppstorleken inom den grundläggande utbildningen slopas. Övriga understöd som beviljats för förbättrande av kvaliteten på den allmänbildande utbildningen (kvalitetsutveckling, jämlikhet i utbildningshänse-

de, klubbverksamhet, inlärningsmiljöer m.m.) slopas delvis. Man förbinder sig till en sparnivå på 190 mn euro inom de offentliga finanserna fr.o.m. 2017. Dessutom eftersträvas de största strukturella besparingarna på lång sikt genom reformer med nytänk. Den tilläggsfinansiering som har reserverats för understöd för utvidgande av läroavtalet för unga slopas fr.o.m. 2018. Bestämmelsen i 23 b § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras så att effekterna av de besparingar som man beslutade om under den förra valperioden och effekterna på priset per enhet av slopandet av garantihöjningen för yrkesutbildningens avskrivningar realiseras fullt ut.

REFLEKTIONER ÖVER REGERINGSPROGRAMMEN

Regeringsprogrammets roll, struktur och innehåll ändras

Regeringsprogrammets uppgift har varit att flerpartiregeringens överenskommelse om strategin och de åtgärder som genomförs denna. Ingen särskild struktur har etablerats för regeringsprogrammen och inte heller grundläggande begrepp, som tolkas på samma sätt från ett program till ett annat. Innehållet har i huvudsak fördelats enligt förvaltningsområden och verksamhetshelheter. Det gemensamma från år till år är förteckningskaraktären.

Utvidgandet av programmen uttrycker ändringarna av deras roller. I programmen har man från och med 1980-talet allt mer detaljerat antecknat handlingsprogrammet för hela regeringsperioden. Man förband sig till att genomföra det, men på samma gång begränsade man framskridandet till de ärenden som antecknats i programmet. Följaktligen har regeringsprogrammen i synnerhet på 2000-talet blivit dokument som i högre grad än tidigare styr regeringens arbete.

Tabell 3 innehåller en sammanställning över teman som förekommer i programmen fram till millennieskiftet. Anteckningen om den första förekomsten följs av de omnämndanden som förekommer i regeringsprogrammen. Efter millennieskiftet utvidgades programinnehållet i den mån att man i stället för en tabell med sammanställningar beskrivit det väsentligaste och åtgärderna i programmen för varje regerings del.

Vid en granskning av regeringsprogrammets innehåll riktas uppmärksamheten mot att aktuella spetsteman i den aktuella samhällsdebatten syntes på varierande sätt i dessa. De enskilda utmaningar och framställningar som getts utrymme i programtexten stod inte nödvändigtvis i proportion till deras samhälleliga betydelse under tiden i fråga. Till exempel barnskyddet togs upp i relativt liten grad, trots att det var ett av de viktigaste utvecklingsteman. Betydande ärenden och detaljer finns ofta i samma förteckning. Undantaget utgörs av de tal som sammanställer 2000-talets program, där aktuella frågor för barn, ungdomar och familjer granskats i större utsträckning.

Konventionen om barnets rättigheter i regeringsprogrammen

Konventionen om barnets rättigheter bereddes på 1980-talet och godkändes i riksdagen år 1991. Finländska sakkunniga hade centrala uppgifter i beredningen av konventionen. Finlands första landsrapport till kommittén för barnets rättigheter bereddes under början av 1990-talet. I regeringens redogörelse "Från barnskydd mot barnpolitik till riksdagen" framlyftes konventionen. När allt detta slås samman, finns det motiverade grunder att förmoda att Konventionen om barnets rättigheter varit synligt framme i alla regeringsprogram från och med 1990-talet.

Det fanns inte alls hänvisningar till konventionen om barnets rättigheter i regeringsprogrammen på 1990-talet. I regeringsprogrammen av Jäätteenmäkis regering och Vanhanens I regering fanns det fraser som hänvisade till konventionen,²² men inte på samma tydliga och direkta sätt som till exempel till FN:s program för hållbar utveckling. I programmet för Vanhanens II regering (2007) nämndes förutseendet och bedömningen av beslutens barnkonsekvenser och information om barnets rättigheter. Många andra internationella konventioner har varit synliga i regeringsprogrammen på 2010-talet, men konventionen om barnets rättigheter har inte alls nämnts.

Nedan följer utplock av tre exempel över de teman i konventionen om barnets rättigheter, vilka hittades i regeringsprogrammen:

- Barns delaktighet förekom i regeringsprogrammen redan år 1972, då Paasios II regering beslöt att utvidga skoldemokratin till alla skolor. Nästa gång förekom det i programmet för Jäätteenmäkis och Vanhanens II regering. Katainens regering (2011) beslöt å sin sida att utveckla hörandet av barn och deras möjligheter att delta i planeringen av den egna närmiljön och i beslutsfattandet om miljöpolitiken samt att etablera elevkårer i alla grundskolor och andra gradens läroanstalter.
- Bedömningen av barnkonsekvenser i förskott och efter skott uppmärksammades i programmet för Vanhanens II regering (2007). Katainens regering (2011) planerade att öka bedömningen av barnkonsekvenser i allt beslutsfattande. Sipiläs regering (2015) beslöt att ta i bruk en bedömning av beslutens konsekvenser för barn och familjer.
- Kommittén för barnets rättigheter har i flera anvisningar om genomförandet betonat analysen av budgetar och bokslut ur barns synvinkel (barnbudgetering). Det fanns en hänvisning till detta enbart i indirekt form i programmet för Sipiläs regering ("Utvecklingsarbetet för befolkningsorienterad budgetering fortsätts.")

22 Till exempel: I beslutsfattandet beaktas barnets synvinkel och bästa och barns och ungas påverkansmöjligheter och rätt att bli hörda stärks. En tjänst som barnombudsman inrättas. Frågor som gäller barn- och familjepolitik behandlas i en särskild sammansättning i socialpolitiska ministerutskottet. (se s. xx)

Tabell 3. Barn och unga i regeringsprogrammen, utplock åren 1945–1999.

1945-	<i>Undervisning och folkbildningsverksamhet. Samskola (1966). Grundskolereform (1968). Förskoleklass (1970). Studiestöd (1970). Övergripande planering av utbildningssystemet startades (1972). Skoldemokrati (1972–1975). Gymnasiet (1975). Alternativen för genomförande av förskoleundervisning (1975). Minskning av undervisningsgrupperna (1979). Anslag för byggande och grundläggande renovering (1982). Reform av mellanstadiet (1984). Förskoleundervisning utvidgades. Innehållet i den grundläggande utbildningen utvecklades. Det klasslösa gymnasiet möjliggjordes i hela landet (1991). Förskoleundervisning för barn i åldersklassen (1999). Förlängning av läropliktsåldern (1999). Riksfattande och utbildningsspecifik bedömning av undervisningen och fostran (1999). Informations samhällsstrategi för utbildning (1999). Morgon- och eftermiddagsverksamhet (1999).</i>
1954-	<i>Yrkesutbildning. Övergripande plan för yrkesutbildningen (1968). Tillfällig yrkesutbildning. Läroavtalsutbildning och arbetspraktik i anknytning till yrkesutbildning (1982). Reform av mellanstadieutbildningen (1985). Inläring i arbetet (1999).</i>
1966-	<i>Utvärdering av familjekostnaderna. Utvidgande av inkomstöverföringen till barnfamiljer (1970). Utvidgande av inkomstöverföringen till barnfamiljer och lättande av inkomstbeskattningen (1979). Utbetalningsperioden för barnbidrag förlängdes tills dess att barnet fyller 18 år (1983). Vårdbidrag för barn med kroniska sjukdomar (1983). Förlängning av utbetalningsperioden för föräldrapenning (1984). Vad gäller familjepolitiska förmåner flyttades tyngdpunkten till direkta inkomstöverföringar, såsom till hemvårdsstöd och barnbidrag (1991). Nedsärning i inkomstöverföringar och resurserna för tjänsterna (1995).</i>
1970-	<i>Beredning av lagstadgad dagvård. Inverkan av olika vårdformer på barns utveckling (1975). Jämlig utveckling av arrangemangen för vård av små barn med beaktande av vård i och utanför hemmet (1982). Utveckling av daghems- och familjedagvården (1983) Minskning av gruppstorlekarna (1987). Utvidgande av dagvårdsrätten för barn under skolåldern (1995). Småbarnspedagogik (1999).</i>
1972-	<i>Barnfamiljers boende. I utdelningen av statens bostadspolitiska stöd och förmåner gynnades barnfamiljer och köpare av förstabostäder (1984). Särskild uppmärksamhet riktades mot barnfamiljers boende (1991)</i>
1972-	<i>Utveckling av socialvården för minderåriga och familjer. Barnskydd (1999)</i>
1975-	<i>Familjepolitik. Ett eget kapitel om familjepolitik (1987, 1999)</i>
1975-	<i>Ungdomspolitik. Avbrutna studier (1982). Samhällsgaranti för unga (1983)</i>
1975-	<i>Barnfamiljers ställning i reformen av arbetslivet.</i>
1979-	<i>Familjeledigheter. Förlängning av moderskaps- och föräldraledigheten, faderskapsledigheten (1987)</i>
1991-	<i>Användning av alkohol och droger bland barn och ungdomar</i>
1999	<i>Minskning av marginalisering. Barnpsykiatrisk undersökning och vård. En trygg uppväxtmiljö. Ansvarsfullt föräldraskap. Integration av invandrare.</i>

Politiker med inriktning på barn i regeringsprogrammen

När antalet sidor ökade i regeringsprogrammen från och med 1990-talet har barn och barnfamiljer fått rikligt med utrymme i dessa. Från och med Jäätteenmäkis regeringsprogram (2003) har barns och barnfamiljers ärenden samlats till de vanligaste kapitlen ("En trygg uppväxtmiljö för barn", "Familjers välbefinnande" och "Familjernas, barnens och de ungas välfärd"). Ordet *barnpolitik* har dock inte förekommit i regeringsprogrammen.

Det fanns ett kort kapitel om *familjepolitik* i tilläggsprotokollet till Sorsas regeringsprogram år 1973 och på nytt i Holkeris (1987) och Lipponens program (1999). I programmet för Katainens regering nämndes i kapitlet 'Barns, ungdomars, och familjers välfärd' familjepolitiken kort ("De tre kärnområdena för familjepolitiken är tjänster, inkomstöverföringar samt möjligheterna att kombinera arbete och familjeliv.")

Barn- och familjepolitik nämndes i Jäätteenmäkis regeringsprogram, där man förband sig till en stabil och förutseende barn- och familjepolitik och där ett brett utbud av ställningstaganden och åtgärder lades fram. Vanhanens II regering (2007) använde inte ordet barn- och familjepolitik, men inrättade ett politiskt program för barns, ungdomars och familjers välfärd. I programmet för Sipiläs regering (2015) konstaterades det kort att barn- och familjepolitiken och tjänsterna leds över förvaltningsgränserna. Katainens regering (2011) talade om *barn- och ungdomspolitik*, där uppmärksamheten dock i huvudsak riktades mot ungdomars ärenden.

Samarbetet mellan förvaltningsområdena i ärenden som gäller barn och familjer infördes i regeringsprogrammen på 1990-talet. I programmet för Lipponens II regering (1999) konstaterades vad gäller detta bland annat att regeringen främjar sådana förhållanden och samarbete mellan olika aktörer, med vilka ansvarsfullt föräldraskap, en trygg uppväxtmiljö och uppväxt mot en balanserad vuxen ålder stöds. Programmet för Jäätteenmäkis regering (2003) betonade omfattande samarbete mellan olika samhällsaktörer för att stärka föräldrarnas uppfostringsansvar och stödnätverk och det innehöll beslut om att behandla frågor som gäller barn- och familjepolitik i det socialpolitiska ministerutskottet och att inrätta en uppgift som barnombudsman samt att göra en övergripande utredning över inkomstöverföringen till barnfamiljer. Katainens regering (2011) behandlade barns och familjers ärenden i relativt stor utsträckning, men hänvisade inte direkt till samarbete mellan förvaltningsområdena. Sipiläs regering beslutade att förbättra samarbetet inom statsrådet i frågor som gäller barn, unga och familjer genom att skapa en fungerande koordinering mellan de berörda ministerierna (SHM, UKM, JM och ANM).

Strategiska val och alternativ

Målet med beskrivningarna och analyserna i regeringsprogrammen var att ge synlighet åt statsförvaltningens barnpolitiska strategier och val. Regeringsprogrammets struktur, innehåll och roll i regeringspolitiken har dock avsevärt ändrats under de senaste decennierna. På samma gång som regeringsprogrammen utvidgats, har dessa strategiska riktlinjer undantogs bland otaliga detaljer.

Det huvudsakliga resultatet av analysen av regeringsprogrammen återfinns i programstrukturen. Från och med de första lite större programmen har innehållet grupperats efter förvaltningsområden och senare också efter service-

helheter. Denna struktur syns som en etablerad struktur i 2000-talets program, även om bredare strategiska synvinklar som uttryckts på olika sätt dykt upp jämsides med den.

I programmet för Sipiläs regering (2015) låg fokus på lägesbilden och de strategiska målen. Spetsprojekt, besparingar för att stärka den offentliga ekonomin och strukturförändringar föreslogs för genomförandet. På flera punkter underströks samarbete. En mer ingående granskning visar dock att strukturen på det nyaste regeringsprogrammet följer det etablerade schemat. Ärenden som gäller barn och barnfamiljer är indelade i flera spetsprojekt, vars ansvar delades enligt förvaltningsindelningen och vidare enligt servicehelheterna. Även om det ansågs att helhetshandling var viktigt, presenterades inte bedömningar om strukturreformen, spetsprojekten och besparingarnas samkonsekvenser för barns och barnfamiljers välbefinnande. Bedömning av barnkonsekvenser i förskott saknades helt.

En annan huvudobservation är att de långa regeringsprogrammen under 2000-talet ofta sinsemellan innehåller motstridiga detaljer. Till exempel enligt anteckningen i spetsprojektet "Nya lärandemiljöer och digitalt material för grundskolorna" av Sipiläs regering ska skolfreden förbättras "...genom att lärarnas möjligheter att fokusera på sin primära uppgift, dvs. lärandet, säkerställs". Enligt denna ordalydelse hör säkerställande av arbetsron inte till grundskolelärarnas kärnuppgifter, utan den produceras på annat håll. Debatten om förhållandet mellan fostran och undervisning i skolans uppgifter har pågått i decennier. Enligt Vesikansa (2009, 262) började man på 1990-talet avskilja fostran från den grundläggande utbildningens kärnuppgifter och utlokalisera den till elevvården och aktörer utanför skolan. Regeringsprogrammets fras upprepar denna tolkning. Den mest sannolika förklaringen är att frasen tagits in i regeringsprogrammet utan närmare prövning av någon bakgrundspromemoria som beretts av en intressegrupp.

En granskning av regeringsprogrammet ger skäl att förmoda att deras struktur och innehåll styrts av den enskildes kraftiga och relativt etablerade intressen. Statsförvaltningens sektorstruktur och de självständiga servicehelheterna inom förvaltningsområdena är en lång röd tråd. Oberoende av aktuella utgångslägen vad gäller partipolitik, bereds de utredningar, förslag och bakgrundspromemorior som ligger till grund för regeringsprogrammen inom ramen för statsförvaltningens etablerade struktur och de kompletteras av material som producerats av otaliga andra politiska institutioner och deras påverkansarbete. Som en kombination av allt detta uppkommer regeringsprogrammet inom ramen för de medverkande partiernas politiska beredning. Regeringens egna strategiska val och betoningar syns oftast som allmän retorik och i vissa detaljer, men största delen av programmets innehåll plockas direkt från det material som producerats av olika aktörer. Därför är det naturligt att de etablerade tolkningarna av förvaltningsområdena, servicehelheterna och övriga intressegrupper upprepas i regeringsprogrammen, utan att de i allmänhet, och i synnerhet i detta sammanhang, sammanställs till en barnpolitisk strategisk helhet.

Granskningen av regeringsprogrammen kan göras inom en bredare ram, om man tar med studien av den tidiga utvecklingen för den finländska barnpolitiken, vilken publicerats av Satkas arbetsgrupp år 2002. Förutom regeringsprogrammen utgjordes materialet av det övriga statsförvaltnings-

materialet. Utgångspunkten för analysen var FN:s konvention om barnets rättigheter. Enligt Satkas arbetsgrupp var den snabba och radikala omvärderingen av barnets ställning ett spår i den "stora omvälvningen" på 1960-talet och den syntes tydligt 1970-talets samhälleliga debatt. Studien ledde till en slutsats om att de barnpolitiska idéerna under 1970-talet var progressiva i förhållande till konventionen om barnets rättigheter²³. Det enda som saknades var ärenden som gällde barns självbestämmanderätt. Denna tid karakteriserades som en fas av förstatligande av barnpolitiken. Staten tog ansvaret för att omordna barnets ställning och generationsförhållandena på det sätt som internationella fördrag och överenskomna nordiska barnpolitiska riktlinjer förutsatte. Enligt Satkas arbetsgrupp blev denna fas dock kort. Betoningarna i den barnorienterade offentliga politiken ändrades i två riktningar på 1990-talet. Vad gäller politiken för att stöda barnfamiljer och främjande av barns och ungdomars välbefinnande övergick man till hindrande av marginalisering och från en statlig barnpolitik till en barnpolitik som omfattade kommuner och andra närgemenskap.²⁴

När granskningen begränsar sig enbart till regeringsprogram syns inte de av Satkas arbetsgrupp identifierade ändringarna i betoningarna i den barnpolitiska strategin lika tydligt. De långa regeringsprogrammen på 2000-talet omfattar såväl barns levnadsförhållanden som barns problem. Övergången till den sist nämnda riktningen kan urskiljas, men inte så tydligt som Satka och hennes arbetsgrupp lade fram. Ändringen av statens ansvar och uppgifter till barnpolitik för kommunerna och närgemenskaperna framkommer inte alls av regeringsprogrammen.

De observationer som gjordes i samband med studien av Satkas arbetsgrupp i kombination med analysen av regeringsprogrammen ger skäl att utvidga materialet i två riktningar. I översikten letar man efter rötterna till den offentliga barnpolitiken när det gäller statens roll och verksamhet för att stöda barn och barnfamiljer. Genom att utvidga materialet från och med 1970-talet till kommittébetänkanden, rapporter och program preciseras bilden av utvecklingen under de fyra senaste decennierna.

23 Det är intressant att trots att barns deltagande i offentliga institutioner blev föremål för debatt och verksamhet för över 30 år sedan, så försvann detta tema för att dyka upp på nytt förs i slutet av 1990-talet [Satka m.fl. 2002, 254].

24 Randvillkoren för kommunernas verksamhet förändrades radikalt av den nya kommunallagen, nedläggningen av de styrande centralämbetsverken och reformen av regionförvaltningen. Kommunerna blev starka självstyrelseenheter, som fortfarande hade en plikt att producera basservice och välfärdstjänster för medborgarna. Man vaknade upp till kommunal barnpolitik i slutet av 1990-talet då Finlands Kommunförbund för kommunerna beredde ett barnpolitiskt program av rekommendationskaraktär och en strategi för denna. [Satka m.fl. 2002].





OM BARNPOLITIKENS RÖTTER FRÅN 1500-TALET TILL 1960-TALET

Vid granskningen av regeringsprogrammen upptäcktes det att deras struktur och innehåll var bundna till förvaltningens och servicens struktur. I detta kapitel ges en introduktion i den etablerade strukturens historia. Målet är att göra det synligt och också begripligt varför statsförvaltningens struktur utvecklats till så självständiga och kraftfulla påverkare, att de från en regering till en annan styrt ställningstagandena och åtgärderna vad gäller stödet för barns utveckling i regeringsprogrammen.

De tidigaste åtgärderna av staten för att stöda barn och barnfamiljer går åtminstone tillbaka till 1500-talet. Jämsides med kyrkan uppkom och stärktes staten och kommunerna som arrangeringsform för den sekulära makten. Under sekulens lopp har dessa med varierande intressen stått bredvid familjer och deras närgemenskaper för att styra barnets utveckling mot vuxendomen. Tabell 4 innehåller en förteckning över statens åtgärder för att stöda barn, ungdomar och barnfamiljer fram till 1960-talet. Åtgärderna indelades redan i slutet av 1800-talet och i synnerhet under de första självständighetsåren i fyra grupper: skydd av barn och dagvård, utbildning, hälsovård samt försörjning och boende. Nedan granskas utvecklingshistorien för dessa grupper mer ingående.

FRÅN FATTIGVÅRD TILL BARNSKYDD OCH DAGVÅRD²⁵

I det jordbruksdominerade ständersamhället präglades barn- och familjens gemenskapsomsorg och faderdominans. Informella skydds- och socialsystem fanns till stöd för familjer och barn. När de fattiga på landsbygden och i städerna ökade, utbreddes familjernas svårigheter att ta hand om sina barn. Den oro för befolkningsutvecklingen som framkallats av de första finsk-svenska befolkningstatistikerna gav upphov till ett "barnpolitiskt" betänkande redan på 1700-talet med rubriken "Om befolkningsbristen och den nödvändiga barnavården i riket".

Den officiella starten för det finländska barnskyddet kan förläggas till 1817 års fattigvårdslag. Den redogör för underhållsvård av försvarslösa barn, vilket innebar en tjänstgöringsskyldighet åtminstone till 18 års ålder. Det ökade antalet tiggare gav upphov till en debatt om omsorg om barn på 1830-talet. Vården av fosterbarn stöddes med statsunderstöd. Fattigvårdsförordningen från år 1952 gav staten ansvar för vanartiga barn. Den betonade yrkesutbildningen och medborgarfostran av barn som omhändertagits inom ramen för fattigvården. Kommunens skyldighet att sörja för barn upphörde då barnet fyllde 14 år.

I och med industrialiseringen och urbaniseringen blev barns ställning iavlönat arbete ett föremål för samhällsdebatt. I näringslagen från år 1868 blev fabriksarbete för 12-åringar

och nattarbete för 12–18-åringar tillståndspliktigt. År 1890 förbjöds fabriksarbete för 12-åringar och nattarbete begränsades för 12–18-åringar i lagen om skydd av industriarbetarna.

Barnskyddets och uppfostringsrådgivningens utveckling beskrivs mer ingående därför att de lyfter fram många flöden i samhällsdebatten och -utvecklingen, vilka också bidragit till att övriga servicehelheter utvecklats i samma riktning.

Barnskyddet

Fattigvårdsförordningen från år 1879 ålade kommunen att anordna vård och försörjning, kristen fostran och i mån av möjlighet skolgång för lottlösa barn. Kommunens skyldighet att sköta barn upphörde då barnet fyllde 15 år. En omfattande välgörenhetsverksamhet utvecklades vid sidan om församlingarnas och statens verksamhet.

Den allmänneuropeiska ideologin om skyddsuppfostran utvecklades i huvudsak bland rättsvetare i slutet av 1800-talet. I Finland utövades den också av lärare och präster med en inre missionsanda. I praktiken förenklades skyddsuppfostran ofta till tvångsuppfostran av vanartiga barn. Den kommitté för skyddsuppfostran som senaten tillsatte beskrev på ingående sätt barns och ungdomars psykiska ohälsa (Förslag angående skyddsuppfostran. 1905:9a). Som orsaker framlades bland annat lösdriveri, hemförhållandena, föräldralöshet, föräldrar som arbetar utanför hemmet och drickande, brottslighet, förståndssvaghet och brist på uppfostringsfärdigheter hos föräldrarna. Uppmärksamhet riktades också mot försummelse av skolgången och olämpliga arbetsuppgifter då skolgången upphört.²⁶

Fokus i kommittén för skyddsuppfostran låg på de mest problematiska barn- och ungdomsgrupperna. I ett kapitel granskades hemmauppfostran och stödet för denna (s. 137–149). Enligt kommittén var det möjligt att genom att stöda hemmauppfostran stärka den skyddsuppfostrans genomslagskraft och minska dess kostnader. Kommittén specificerade bristerna i hemmauppfostran²⁷ och framställde att föräldrarna borde ha tillgång till lättlästa broschyrer och skrifter om uppfostring. Kunnande om fostran borde delas också med föreläsningar och diskussionsmöten med föräldrarna. Intresset för utbildning borde i synnerhet utökas. Kommittén reflekterade också över de nya utmaningar för mödrarna i industriella och urbana regioner. Mödrarna kan arbeta utom hemmet eller av olika orsaker vara för belastade hemma. Trygg vård utom hemmet borde ordnas för barn i dessa familjer (barnkrubbor och barnaträdgårdar). Följaktligen framställde kommittén för skyddsuppfostran redan år 1905 att staten tilldelas uppgifter vad gäller anordnande av uppfostringsrådgivning och dagvård.

25 Detta kapitel grundar sig i huvudsak på Panu Pulmas översikt i boken Suomen lastensuojelun historia (Pulma och Turpeinen 1987)

26 "...också andra föräldrar, som äro mycket borta från hemmet eller lastbara, i högre grad sakna förmåga att upphöstra sina barn och sålunda äro vållande till barnens vanvård och vanart." (s. 43)

27 "I många hem försumma föräldrarna af ren häglöshet och bekvämlighet sina barns uppfostran. De vänja ej sina barn från unga år vid lydnad, utan tillåta dem att följa sin egen vilja emot föräldrarnas föreskrifter; i andra hem inser man ej vikten af ett följriktigt förfarande, utan kan samma forseelse en gång straffas och en annan gång lämnas ostraffad; ofta göra föräldrarna icke något försök att bestraffa lögn och inskärpa sanningskärlek hos barnen; stundom åter få barnen på egen hand lata och sysslolösa uppehålla sig på gator och gränder." (s. 138–139)

Tabell 4. Det allmännas åtgärder för att främja barns och barnfamiljers välbefinnande och hantera psykisk ohälsa från 1500-talet till 1960-talet				
År	Barnskydd och småbarnspedagogik	Utbildning	Hälsovård	Försörjning och boende
–1570		Bestämmelser om folkskoleundervisningen i kyrkolagen och kungliga dekret. Kyrkan styrde skolväsendet, trots att den yttersta tillsynen hörde till konungen.		
1571–1809	Kungliga dekret om förebyggande av barnmord. Utkast till förordning om barnhem i städerna (1619). Tjänstgöringstvänet och det lagliga skyddet enligt tjänstehjonsstadgan tillämpades på ”överlopps” barn (1739). Betänkandet om brist på befolkning och nödvändig omsorg om barn i riket överlämnades till riksmötet (1751). Förordningen om hospital/barnhem (1763).	Skolsystem i tre steg: pedagogi, trivialskola och gymnasium (1734). Första hänvisningen till sörjandet för nybörjarundervisning i samhället (församlingen) i kungliga dekret. Sockenskolväsendet började utvecklas. Katarina II:s skollag om allmänbildande skolor, genomfördes inte.	Collegium medicorum övervakade personer som ville bli barnmorskor. Med ett kungligt dekret ombads finländska landsherrar att sända lämpliga kvinnor till Stockholm för barnmorskeutbildning (1752). Barnmorskereglemente som gällde hela Sverige-Finland (1777)	Tjänstefolk med tre barn i mantalsskrivningsålder, det vill säga över 15 år, och lägenhetsinnehavare/skattetorpäre med över fyra barn i mantalsskrivningsålder befriades från mantalspenning (1770, 1762),
1809–1858	Fattigvårdslag (1817). Förordning om fattigvård (1852).	I Finland fanns 75 sockenskolor, hemundervisning och byaskolor (1827). Biskoparna övervakar skolorna (1843). Betänkande av folkupplysingskommittén (1853). Folksolförkaringen möjliggjorde kommunala folkskolor och innebar ett beslut om att grunda ett lärarseminarium (1858).	Barnmorskeutbildning vid förlösningsanstalterna (1816). Med en kejsertlig kungörelse uppmanades församlingarna att anställa utbildade barnmorskor (1827) Barnmorskeutbildningen underställdes universiteten (1833). Medicinalstyrelsen delade ut en pamflett med råd om uppfostran och födnin av små barn till ett enigt folk i Österbotten. (1844). Barnmorskereglementet (1858).	
1860–1917	De första offentliga barnträdgårdarna (1888). Enligt strafflagen kan barn i åldern 7–15 år vilka begått brott placeras i allmänna uppfostringsanstalter högst tills dess att barnet fyller 18 år (1889). Beredningen av en särskild barnskyddslag startades (1897). Betänkande av kommittén för skydds- uppfostran (1905). Första statsunderstödet för folkbarnträdgårdar (1913). Yrkesutbildningsrådet grundades vid handels- och industristyrelsen (1917)	Anordnandet av folkskolan överförs till kommunförvaltningen, läroplikten prövas (1868). Överstyrelse för skolväsendet (1869). Principbeslut för den nya skolordningen (1871). Framställan om läroplikt av ecklesiastieexpeditionen (1883). Inspektörer av skolväsendet till länen (1885). Landsbygdskommunerna inkluderas i skoldistriktet, bildning på det egna modersmålet i varje skola (1897). Tillsättande av en läropliktskommitté (1906)	Barnmorskereglementet reviderade utbildningen (1879). Senaten anvisade statsunderstöd till alla kommuner för anställning av barnmorskor (1900). Betänkande av den kommitté som granskades barnmorskereglementet (1912). Förordning om utövande av barnmorskeyrket och förlösningsanstalter (1922).	
1917–1940	Statsunderstöd för barnträdgårdarna av avdelningen för folkskoleundervisning vid skolstyrelsen (1917). Barnskyddskommittén (1921). Lag om barn utom äktenskap (1922). Barnskyddet överförs från skolstyrelsen till socialministeriet (1924). Lag om adoptivbarn (1925) Lag om statsunderstöd åt barnträdgårdar (1927). Den första barnskyddslagen (1936)	Läropliktslagen. Servering av skolmåltider blir en kommunal uppgift. Lag om folkskolornas kostnader (1921). Lag om organisation av folkskolan (1923).	Barnmorskelag (1924). Förordning om barnmorskeutbildning (1926). Den första mödrarådgivningen (1926) Barnmorskeinstitutet (1934). Statligt anslag för mödravårdsarbete (1935). Mödrarådgivningsreglemente för barnmorskor (1935). Förordningen om barnmorskeväsendet gällde för städerna. Mödravård blir en lagstadgad uppgift för barnmorskor (1937). Instruktion för kommunala barnmorskor (1938).	Lag om moderskapsledighet (1917). Fattigvårdslag (1922). Rätt till förlösningsledighet, ingen ersättning (1922). Skatteavdrag för barn för låginkomsttagare och enligt antalet barn (1922, 1924). Moderskapsunderstödslag (1936).
1940–1949	Hemsysterutbildningen startade (1945).	Avgiftsfria skolmåltider för eleverna (1943). Lag om främjande av yrkesstudier (1944). Bestämmelser om folkskolenämnder och ungdomsarbetet vid folkskolorna (1944). Betänkande/förslag till folkskolelag av folkskolekommittén (1945). Betänkanden av undervisningsplaneringskommittén (1946–1951). Folkskolan blir sjuårig (1948)	Hälsovården av elever etablerades (1942). Länbarnmorsketjänster och en instruktion om dessa (1943). Lag om kommunala mödra- och barnrådgivningar. Mödravård blir barnmorskornas huvuduppgift (1944). Rådgivningsbesök innan slutet av den fjärde graviditetsmånaden blir ett villkor för moderskapsunderstödet (1949)	Revidering av lagen om moderskapsunderstöd (1941,1945). Befolkningskommittén (1942). Lag om familjebidrag (1943). Lag om bildande av hem (1944). Barnbidragslag (1948). Systemet för bostadsbidrag för barnfamiljer (1949).
1950-1959	Lag om förvaltningen av socialvården (1950). Lag om kommunala hemvårdare (1950).	Betänkande av kommittén för landsbygdsfolkskolornas fortsatta undervisning (1954). Folkskolelag (1957). Lag om yrkesläroanstalter (1958). Betänkande av skolprogramskommittén (1959).	Lag om läkarverksamheten vid folkskolorna (1952). Lag om tandvård för elever (1956). Avgiftsfri läkarbehandling för elever (1957).	Specialföreskrifter om bostadsbidrag för barnfamiljer (1953).
1960-1969	Betänkande av barnskyddskommittén (1966). Betänkande av uppfostringsrådgivningskommittén (1967) Anslag i statens budget för statsunderstöd av barnkrubbor och daghem (1968).	Skolstyrelsens framställan om principbeslut om en samskola (1961). Principbeslut om samskolor av riksdagen (1963). Betänkande av grundskolekommittén (1965). Ramlag för grundskolan (1968). Undervisningsministeriets förskolearbetsgrupp (1969)		Lag om särskilt barnbidrag (1960)

Oron för barnens välbefinnande och hälsa blev efter självständigheten en av de största samhällsfrågorna. Under kriget hade ett stort antal barn förlorat sina vårdnadshavare. Antalet barn i fattigvård fördubblades. Denna tid har beskrivits som barnskyddets ideella blomstringstid (Pulma och Turpeinen 1987).

År 1918 överfördes ledningen av barnskyddet till den barnskyddsavdelningen som grundats vid skolöverstyrelsen. På framställan av skolöverstyrelsen tillsattes en barnskyddskommitté, vars betänkande "Om det samhälleliga skyddet av barn och ungdom" färdigställdes 1921. Kommittén föreslog att en särskild barnskyddslag stiftas. Förslaget om beredning av en barnskyddslag framskred inte, men 1922 års fattigvårdslag inledde en ny fattigvårdsfas.

De första självständighetsåren var en period av djup ekonomisk depression. Kommunerna reagerade mot barnens problem genom att grunda barnhem som var avsedda att vara tillfälliga. Antalet anstalter fördubblades under tio års tid. På samma gång stärktes ideologin om skyddsuppfostran som tvångsuppfostran för anständig utveckling bland ungdomarna. Staten byggde ett eget nätverk av uppfostringsanstalter.

I samband med reformen av statsförvaltningen år 1924 överfördes förvaltningen av barnskyddet till socialministeriets barnskyddsbyrå, vars resurser förblev anspråkslösa i förhållande till uppgifterna. Under följande decennium uppkom en mer differentierad lagstiftning om social trygghet. Den allmänna principen var att med administrativa åtgärder hindra fenomen som ansågs vara till skada för samhällsutvecklingen. Som resultat av en lång beredning trädde en ny barnskyddslag i kraft år 1936. Som barns sågs personer som inte fyllt 16 år. Lagen innehöll bestämmelser om 1) stöd av hemmauppfostran i förebyggande syfte, 2) övervakning av vården om adoptivbarn, 3) skydd av barn och unga mot förvärvsåtgärder som inte lämpar sig för dem och 4) egentliga skyddsåtgärder om skydd, övervakning och omhändertagande.

Genomförandet av socialvården började professionaliseras på 1930-talet. Utbildningen av socialarbetare började på 1940-talet. Lagen om förvaltningen om socialvård från år 1950 ålade kommuner med över 4 000 invånare att inrätta en socialdirektörs- eller -sekreterartjänst. Ännu år 1969 fanns inte dessa tjänster i över hundra kommuner. År 1969 finns det över 2 000 kommunal hemvårdare.

I praktiken utvecklades och ordnades barnskyddet på 1920- och 1930-talet som ett samarbete mellan staten, kommunerna och frivilligorganisationerna. Utifrån internationella exempel grundades i Finland på 1920-talet Finlands Nationella Kommitté för Barnhjälp, som på 1930-talet ändrade sitt namn till Suomen lastenavun kansallisyhtymä (Finlands nationella sammanslutning för barnhjälp) och förklarade sig som samlagsorganisation för barnskyddsområdet. De gamla "centralorganisationerna" lades ner år 1937 och på samma gång grundades Lastenhuollon ja nuorisohuollon keskusliitto (Centralförbundet för barn- och ungdomsvård) som samlingsforum för flera organisationer.

De vardagsproblem som berodde på andra världskriget och den befolkningspolitiska rörelse som under samma tid tilltagit gav ett kraftigt nationellt stöd för barnskydd. Vid denna tidpunkt grundades Befolkningsförbundet och den halvstatliga organisationen Suomen Huolto. Barnskyddsarbetet efter kriget utvecklades och styrdes som ett samarbete mellan staten, kommunerna och centralförbundet för barn- och ungdomsvård.

Det var ständigt aktuellt att revidera barnskyddslagen, men lagpropositionen färdigställdes först år 1966²⁸. Propositionen förenade andan i 1936 års barnskyddslag med FN:s deklaration om barns rättigheter, som antogs år 1959:

- Barnbegreppet ska gälla alla personer under 18 år²⁹,
- barnskyddsförvaltningen ska stärkas hos staten och kommunerna,
- myndigheterna ska rikta särskild uppmärksamhet mot barns uppväxtförhållanden och åtgärder brister³⁰,
- barnskyddet ska också beakta omständigheter som hotar barns själsliga hälsa,
- det ska undvikas att stämpla föräldrar som skyldiga,
- myndigheterna ska övervaka långsiktig placering av barn utanför hemmet och
- som en lindrigare åtgärd än omhändertagande är det möjligt att för högst ett halvt år ta in barnet för vård med samtycke av föräldrarna, då föräldrarnas rättigheter inte kränks.

Lagpropositionen innehöll ett eget kapitel om stöd av hemmauppfostran. Nämnden skulle efter behov och om ärendet inte skötts på annat sätt, ordna rådgivning och handledning om vården om och uppfostran av en minderårig och vidta åtgärder för att ordna ändamålsenlig verksamhet för minderårigas fritid, rekreation och annan verksamhet som stöder hemmauppfostran.

Uppbyggandet av välfärdsstaten gick in i en ny fas i början av 1960-talet. År 1961 publicerades Kuusis framställan om socialpolitiken för 1960-talet. Den kritiska debatten om barnskyddet tog fart av deklarationen om barns rättigheter och de nordiska samhällsforskarnas debatt om anstaltsvård. Tvångsvård och institutionalisering blev föremål för en omfattande offentlig debatt. Den omfattande revideringen av socialvården bereddes i en principkommitté, vars utkast till betänkande färdigställdes år 1968 (B 86). Enligt utkastet till betänkande var antalet barnfamiljer som fick omsorgshjälp högst i slutet av 1950-talet och det hade därefter sjunkit fram till år 1967. År 1950 uppgick antalet omhändertagna barn till cirka 15 400 och år 1966 till cirka 14 800.

28 Delbetänkande III av barnskyddskommittén. Förslag till barnskyddslag och lag om anstalter för skyddsuppfostran. KomB 1966:A9

29 Vanligen är barn i åldern 16–17 år så gott som helt och hållet beroende av sina föräldrar eller övriga vårdnadshavare. Det tar vanligen så länge att skaffa yrkesbehörighet för alla yrken, för att inte tala egentlig utbildning, att en 16-åring i allmänhet inte har möjlighet att skaffa sådan.

30 Barnskyddsmyndigheten ska känna till uppväxtförhållandena för minderåriga inom sitt område. Nämnden ska inom sitt verksamhetsområde rikta särskild uppmärksamhet mot sådana uppväxtförhållanden för minderåriga, vilka allvarigt kan äventyra deras sunda själsliga eller kroppsliga utveckling och vidta nödvändiga åtgärder för att undanröja missförhållanden.

Uppfostringsrådgivning

Mannerheims Barnskyddsförbund grundade den första "undersöknings- och uppfostringsrådgivningsstationen för svåra barn" på 1920-talet. Skolpsykiatrisk verksamhet inleddes i Helsingfors år 1938. År 1948 utökades dess personal och år 1952 ändrades namnet till uppfostringsrådgivning för folkskolorna. I Åbo startade år 1939 en rådgivningsstation för barns själsliga hälsa, vars namn ändrades till uppfostringsrådgivning år 1945. Tammerfors kranskommuner grundade en uppfostringsrådgivning i slutet av 1940-talet.

Finländska förbundet för uppfostringsrådgivningar grundades år 1942. När staten anvisade statsunderstöd till verksamheten år 1950, etablerade statsrådet namnet till uppfostringsrådgivning, som skulle omfatta en psykiater, en psykolog, en socialarbetare och en kontorsanställd. Statsrådet tillsatte år 1962 en kommitté för uppfostringsrådgivningen (1967: A1). Kommittén föreslog en lag om uppfostringsrådgivning, med stöd av vilken ett riksomfattande nätverk av uppfostringsrådgivningar skulle grundas och en riksomfattande förvaltning för denna skulle ordnas. Enligt lagförslaget avsågs med "uppfostringsrådgivning en anstalt som bedriver mentalvårdsverksamhet genom att undersöka och vårda barns och ungdomars uppfostrings- och utvecklingsrelaterade problem, anpassningssvårigheter och psykiska störningstillstånd med medicinska, psykologiska och sociala metoder samt främjar barns och ungdomars sunda utveckling".

Tre avvikande meningar lämnades avseende betänkan- det av kommittén för uppfostringsrådgivning, vilka illus- trerar de olika tolkningarna av huvuduppgiften. I den ena betonades en omfattande uppfostringsuppgift i anslutning till barnskyddet, enligt den andra skulle uppfostringsrådgivning förstås som en del av folkhälsoarbetet och i den tredje föreslogs namnet "mentalvårdsbyrå för barn och ungdomar". Enligt generaldirektören för socialstyrelsen skulle uppfostringsrådgivningsarbetet förstås som en av de viktigaste social- och hälsovårdslänkarna i strävan efter ett sömlöst socialservicesystem som täcker alla former av mänsklig verksamhet. "Uppfostringsrådgivning är inte socialvård. Det handlar om en form av socialservice, som är avsedd för vem som helst som är i behov av sådan och som ges utifrån antingen föräldrarnas eller barnets vilja." (se Linna 1988, s.19).

UTBILDNINGENS RÖTTER

Utbildningen ordnades länge som ett samarbete mellan kyrkan och andra privilegierade maktavande grupper. Lärarna vid läroverken hade ännu under 1800-talet en teologisk grundläggande utbildning. Industrisamhällets uppkomst och nationalismens frammarsch påskyndade införandet av utbildningen som en del av samhället. Enligt Lehtisalo och Raivola (1992) "briserade utvecklingen mot avlönat arbete familjen som traditionell socialiseringsenhet".

Staten stärktes på 1800-talet till den sociala ordningens kärna och styrare av utvecklingen³¹. Industrialiseringen ledde till överskott i samhällsekonomin, vilket möjliggjorde

en massutbildning som ordnades av det allmänna. Det var möjligt att grunda en institution som övervakade och styrde utbildningen, med rätt att förvalta de resurser som behövdes för att driva den. Enligt Lampinen (1998, s. 12) började den statliga utbildningspolitiken ta konkret form i slutet av 1800-talet, då läroverkstyperna och de grundläggande ideologierna för dessa uppkom. Folkskolan, läroverk och yrkesutbildning avskildes och etablerade sig som självständiga institutioner. Som sidorötter till dessa huvudrötter växte specialundervisningen från och med 1940-talet och elevården från och med 1970-talet.

Folkskola

Folkundervisningen började på 1600-talet i Finland. Läraren utgjordes ofta av en klockare, som åkte runt i byarna. Folkundervisningen var föremål för en livlig debatt i medlet av 1800-talet. År 1856 riktade Alexander II vid ett senatssammanträde uppmärksamhet mot utvecklingen av folkbildningen, uttryckligen med hänsyn till landsbygden. Detta ses som startskottet till överföringen av folkskoleutbildningen till en statlig och kommunal uppgift. År 1858 utfärdades förklaringen om "grunderna för anordnande av folkundervisningen i storfurstendömet Finland". På uppdrag av senaten beredde Uno Cygneus en plan för att utveckla folkundervisningen. Utbildningen av folkskolelärare började på 1860-talet med ett seminarium i Jyväskylä.

Folkskoleförordningen från år 1866 fokuserade på stadskommunernas uppgifter. Landsbygdskommunerna fick grunda folkskolor enligt egen prövning. Andelen elever av alla barn i åldersklassen uppgick på 1890-talet enbart till några procent. För att höja denna utfärdades år 1898 en förordning om distriktsindelning, som ålade kommunerna att dela in sina områden i skoldistrikt och ordna en folkskola för varje distrikt, om minst 30 barn anmälde sig till denna.

Det nya centralämbetsverket, som kallades för Skolöverstyrelsen, placerades under eklesiastikexpeditionen i senaten. Verksamheten delades in i en folkskoleavdelning och en läroverksavdelning. Landet delades in i åtta skolinspektionsdistrikt, till vilka egna distriktsinspektörer utnämndes. År 1898 inrättades tre tjänster som elementarskoleinspektörer, vars målområden delades in enligt läroämne i historie-, språk-, matematik- och naturvetenskapsinspektorat.

Efter självständigheten placerades Skolstyrelsen vid utbildningsministeriet. Också en barnskyddsavdelning ingick, men dess uppgifter överfördes år 1924 till socialministeriet. Den allmänna skolplikten trädde i kraft för barn i åldern 7–14 år 1921. När lagen om läroplikten godkändes, gick cirka två tredjedelar av barnen i skolåldern i folkskolan.

Under ledning och övervakning av utbildningsministeriet och skolstyrelsen framskred den läroplikt som kommunerna genomförde på planerat sätt under följande decennier. Staten satsade också på lärarutbildning och forskning inom pedagogik utvecklades så småningom för att stöda denna. I Jyväskylä grundades först en institution för pedagogik (1945) och sedan ett pedagogiskt forskningsinstitut (1957). I övriga delar av landet grundades flera lärarhögskolor och professorer inom pedagogik.

31 "...interaktionsförhållandet mellan staten och individen och utbildningen och fostran fastställs utifrån medborgarbegreppet. Staten fastställer kraven på medborgarduglighet och mognad för sina medborgare. Nya samhällsmedlemmar ska socialiseras, det vill säga att de ska anslutas till samhällets strukturer och styras att identifiera sig med nationella symboler." (Lehtisalo och Raivio 1992, s. 24)

Läroverk

Gymnasiet har utvecklats utifrån den förberedande universitetsutbildningen, som i början av 1800-talet tillhandahölls av städernas gymnasier och Åbo trivialskola. Bestämmelser om läroverken gavs i skolordningen från år 1872, som ändrades flera gånger, men var i kraft fram till början av 1970-talet, och vad gäller gymnasier partiellt ända till år 1983.

Läroverkssystemet var i utgångspunkten statligt. Staten grundade i slutet av 1800-talet skolor i alla större städers skolor, som i allmänhet var åttaåriga lyceer som utbildade pojkar eller flickgymnasier. I mindre städer grundades privata läroverk (samskolor), som utbildade såväl pojkar som flickor. Alla dessa började tillsammans kallas för läroverk, vars uppgift var att förbereda eleverna för fortsatta universitetsstudier.

Läroverkens första klasser och folkskolornas sista klasser var parallella. Deras ömsesidiga förhållande var föremål för en livlig debatt redan i början av 1900-talet. Riksdagen bad år 1912 regeringen att bereda en proposition, enligt vilken folkskolan skulle bli den grundläggande skolan för läroverken. Skolstyrelsen motsatte sig denna proposition, eftersom den ansåg att den var omöjligt med tanke på läroverkens intressen. De motiveringar som talar för propositionen har i detalj antecknats i en ledare om skolreformen, vilken publicerades år 1915.³²

Även om staten i huvudsak ansvarade för finansieringen, orsakade barnens skolgång avsevärda kostnader i synnerhet på landsbygden, där nätet var glest och skolgång ofta innebar boende på skolorten. Kommunernas roll i läroverkssystemet var ringa. De statliga läroverken löd direkt under länets skoladministration. Privatskolorna verkade under egna direktorier. Skoladministrationen inspekterade regelbundet undervisningsnivån i alla läroverk.

En högskoleexamen förutsattes av läroverkens lärare. Efter några år som lärare var det möjligt att ansöka om en lektorstjänst. Arbete som lärare på ett läroverk erbjöd en sällsynt möjlighet till en akademisk karriär för kvinnor.

Yrkesutbildning

Fram till början av 1800-talet växte barn till yrkespersoner i det praktiska arbetslivet. I Finland fanns det en vilja att utveckla en tjänstemannakår med förståelse för näringen och rådgivningsverksamhet gällande jordbruket som ett alternativ till den religiöst och akademiskt fostrade eliten. Den elevfostran som grundade sig på yrkeskåren och den yrkesutbildning som startats av näringslivet övergick så småningom till att bli ett system av skolkaraktär som styrdes och kontrollerades av staten. Redan i början av 1800-talet uppkom de första söndagsskolorna, handelsskolorna, tekniska realskolorna och jordbruksskolorna. Jordbruks- och industriutvecklingen påskyndade utvecklingen av yrkesutbildningen i början av 1900-talet.

Yrkesutbildningens uppgift var att utbilda pålitlig kärnarbetskraft. Företagen grundade på 1920-talet yrkesläroanstalter, som nästan uteslutande var anstalter avsedda för att främja pojkars yrkesskicklighet inom handarbete och indu-

striellt arbete. Flickor placerades i huvudsak i förberedande yrkesskolor, där flickor förbereddes för husmorsuppgifter och hemskötsel. Samma uppgift innehades av de 1–2-åriga fortsättningsskolor som följde efter folkskolan, som i början främst var flickskolor. När yrkesutbildningen utvidgades var det ett problem att ansluta den till det övriga utbildningssystemet. Till exempel i 1923 års läroavtalslag föreskrevs det att alla som är i läroavtalsutbildning ska studera på kvällen i allmänna yrkesskolor.

År 1917 grundades ett yrkesutbildningsråd vid handels- och industristyrelsen, vars uppgift var att övervaka yrkesutbildningens utveckling i Finland och lära känna dess behov och bekanta sig med förbättringar och reformer inom yrkesutbildningsområdet utomlands. Statens roll i utvecklingen av yrkesutbildningen började dock växa först på 1940-talet. Yrkesutbildningsrådet publicerade ett 10-årsprogram, där det bland annat framställdes att

- städer och kommuner åläggs att inrätta yrkesläroanstalter,
- ett nätverk av yrkesskolor som täcker hela landet grundas,
- ett utbildningsinstitut för lärare vid yrkesläroanstalter grundas och avlöningen av lärare utvecklas,
- lagstiftningen om yrkeselevutbildningen revideras,
- yrkesvalshandledning inleds och att
- den publikationsverksamhet som gäller yrkesläroböcker utvecklas.

Det ansågs att yrkesutbildningen hörde till handels- och industristyrelsens uppgifter ända till 1960-talet. Den fick ett eget centralämbetsverk år 1966, då yrkesutbildningsstyrelsen grundades vid handels- och industriministeriet som efterträdare till yrkesutbildningsavdelningen. År 1969 överfördes yrkesutbildningsstyrelsen till undervisningsministeriet.

SPECIALUNDERVISNING OCH ELEVVÅRD

Då folkskoleundervisningen utvidgades pratade man redan i början av 1900-talet om utbredningen av sociala problem och utvecklingen av skolans psykiatrisk-samhälleliga arbete. Den gemensamma idén vid den tidpunkten var socialfostran. För svagsinnade och andesvaga barn skulle hjälpskolor grundas (vårdpedagogik, se Linna 1988, s. 52). När folkskolorna utbreddes i och med läroplikten, upplevdes vissa elever stora utbildningens planerade framskridande³³. Det var vanligt att lämna på klassen. Det första observationsklasserna grundades enligt den svenska modellen i skiftet av 1930–1940-talen. Staten kom med för att hitta en lösning på 1940-talet, då de första betänkanden som bered-

32 <http://web.archive.org/web/20051118175752/http://www.kaapeli.fi:80/aarnipenttila/Koulunuudistus.htm>

33 "Om ett barn mot sin vårdnadshavares vilja försummar skolgången eller med sitt beteende stör skolans verksamhet och detta inte kan tillrättavisas med disciplinära åtgärder, kan domstol förordna att barnet omhändertas av barnskyddsmyndigheterna" (Lagen om läroplikten 101/1921)

de specialundervisningen färdigställdes. Observationsundervisning fick en officiell ställning på slutet av 1950-talet. Placeringarna på en observationsklass blev ofta bestående.³⁴

Uppmärksamhet började riktas mot läs- och skrivfärdigheter på 1950-talet. Specialundervisning i läsning gavs som ett samarbete mellan folkskolan och uppfostringsråd-givningen. Småningom utvecklades specialundervisning på deltid till en arbetsform, vars mål var att sänka tröskeln mellan specialundervisning och den övriga undervisningen³⁵.

Specialundervisningsstrukturen har ändrats snabbt vid millennieskiftet. Specialskolornas andel har minskat från en andel på 60 procent till en andel på under tio procent och kombinationen av allmän undervisning med specialundervisning har ökat i motsvarande grad. Andelen elever som placerats i specialklasser har legat på en nivå på cirka en tredjedel.

I syfte att stöda eleverna utvecklades så småningom flera olika stödformer parallellt med skolhälsovården och specialundervisningen. Skolpsykologarbetets rötter kan härledas till 1920-talet, då intelligensmätningar började utföras för flyttar till specialundervisning. Skolkuratorverksamheten tilltog på 1950-talet då hjälpskoleeleverna integrerades i samhället. Målet med yrkesvalshandledningen var att få dem som avslutat sin grundläggande utbildning att omfattas av arbetskraftshandledningen. Man började tala om elevvård som en omfattande helhet på 1970-talet (se elevvårdskommittén 1973:151).

FRÅN FÖDSELHJÄLP TILL HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

När Finland överfördes från Sverige till en del av den ryska statsförvaltningen inrättades år 1809 Collegium Medicum. Vid detta ämbetsverk, som senare ändrades till medicinalstyrelsen, verkade distriktsläkare, vars huvuduppgift var att övervaka hälsovården. Grunden för den kommunala hälsovården lades med hälsovårdsstadgan från år 1879. Hälsovårdens allmänna organisation hade i slutet av 1800-talet på etablerat sätt utvecklats i flera städer (hälsovårdsnämnd, stadsläkare, barnmorska, områdesskötare och hälsopoliser). I landsbygdskommunerna var utvecklingen långsammare och den tog fart först på 1920-talet, då den nya hälso- och sjukvårdslagen förpliktade landsbygdskommunerna att ha samma hälso- och sjukvårdssystem som redan etablerats i städerna. (Ojala 1967)

Hälsovården leddes av Medicinalstyrelsens folkhälsoavdelning tillsammans med distriktsläkarna. År 1939 började man lägga ned distriktsläkartjänsterna och i stället inrättades länsläkartjänster vid länsstyrelserna. På samma gång ålades kommunerna att anställa kommunalläkare. Bägge hade till uppgift att sköta administrativa ärenden, men därtill också hälsovård.

Lagarna om kommunala barnmorskor, kommunala hälsosystrar och kommunala mödra- och barnrådgivningar trädde i kraft år 1944. Vid länsstyrelserna inrättades länshälsosystertjänster och tjänster som inspektörer av hälsosystemet och barnmorskeväsendet vid medicinalstyrelsen. Uppgifterna för medicinalstyrelsens folkhälsoavdelning omfattade bland annat stads- och kommunläkarväsendet, skolläkar-, barnmorske- och hälsosysterväsendet, ambu-

lerande sjuksköterskor, mödra- och barnrådgivningar och folkhälsomässigt upplysningsarbete. Sjukhusväsendet hade så småningom växt som ett samarbete mellan staten och kommunerna. Byggandet av ett landsomspännande central-sjukhusnätverk börjades på 1950-talet.

I praktiken förbättrades verksamhetsförutsättningarna för den kommunala hälso- och sjukvården snabbt på 1940-talet, då allmännyttiga organisationer började bygga hälsohus. Under åren efter kriget byggdes över 500 hälsohus i kommunerna. Kärnan i typitritningarna utgjordes av mödra- och barnrådgivningslokaler, som var föremål för detaljerade anvisningar som inkluderade möbleringen. Byggandet av hälsohus upphörde först i början av 1970-talet i och med folkhälsoreformen.

Hälsovården och i synnerhet den allmänna organisationen av hälsovården skapade det ramverk inom vilket också hälsovården av barn utvecklades. Hälsovården med inriktning på barn var indelad i tre serviceenheter: mödrarådgivning, barnrådgivning och skolhälsovård. Sjukvård av barn hörde inte till detta system, utan den var beroende av privat yrkesutövande fram till folkhälsoreformen i början av 1970-talet.

Specialister inom barnsjukdomar och förlossnings- och kvinnosjukdomar var i samarbete med organisationerna kärnaktörer i utvecklingen av rådgivningar och skolhälsovården från första början ända fram till slutet av 1960-talet. Utvecklingen av mödrarådgivningen förenades från början med den specialiserade sjukvården av förlossningar och kvinnosjukdomar. Barnrådgivningens och skolhälsovårdens rötter fäste sig vid den specialiserade sjukvården av barnsjukdomar.

Hälsovårdens starka ställning i kommunerna uttrycks av den tolkning som antecknats av den folkhälsokommision som beredde folkhälsoreformen i slutet av 1960-talet (Kommittébetänkande 1969: A3). Kommittén prövade om det fanns skäl att i den nya folkhälsolagen utfärda detaljerade bestämmelser om hälso- och sjukvården. Detta ansågs dock vara onödigt: 'Detaljerade bestämmelser var en gång i tiden motiverade, då det handlade om en ny form av verksamhet och förpliktande av kommunerna att bedriva sådan. Idag har dock det kommunala folkhälsoarbetet så starka anor, att också andra anknutna bestämmelser kan vara av allmän karaktär. ...Utvecklingen har till och med lett till att kommunerna överträffar sina lagstadgade skyldigheter.' (Folkhälso-kommissionen 1969, 12, se Rimpelä 2010)

Mödrarådgivning

De första framställningarna om statens förlossningsuppgifter påträffas i slutet av 1600-talet. Antalet barn som föddes var högt, men till och med över hälften dog under det första levnadsåret. Förlossningshjälpen började professionaliseras på 1700-talet, då man började leta efter metoder för att åtgärda befolkningsbristen. Barnmorskeväsendet utvecklades långsamt, fram till dess att utvecklingen påskyndades med barnmorskereglementet år 1879. År 1903 hade en barnmorska anställts i 378 kommuner och barnmorskor saknades i 108 kommuner. Sammanlagt fanns det vid den tidpunkten 600 utbildade barnmorskor. (Hänninen 1965)

34 Enligt den dominerande uppfattningen vid denna tidsperiod var avvikande individers plats på anstalter. Anstalter var ett tecken på en bildad nation. (Jahnuainen m.fl. 2012).

35 I medlet av 1960-talet fanns det några tusen elever i specialundervisning och på 1980-talet så gott som 100 000.

När Finland blev självständigt sköttes var tionde förlossning på en inrättning och drygt en tredjedel av en barnmorska hemma. År 1924 ålade barnmorskelagen varje kommun att anställa åtminstone en barnmorska. Mer omfattande moderskapsvård började systematiskt utvecklas som ett samarbete mellan Helsingfors universitetssjukhus och Mannerheims Barnskyddsförbund. Den första mödrarådgivningen inledde sin verksamhet år 1926. På samma gång startade Mannerheims barnskyddsförbund hemvårdarverksamheten. Också andra folkhälsoorganisationer (Maitopisara, Finlands Röda Kors och Folkhälsan) bidrog avsevärt till utvecklingen av mödrarådgivningsverksamheten. (Hänninen 1965)

År 1935 anvisade staten för första gången ett anslag för stöd för rådgivningarna. Krigsåren satte fart på rådgivningsverksamheten. En förpliktande lag om mödra- och barnrådgivningar trädde i kraft år 1944. Det blev en lagstadgad uppgift för varje kommun att grunda och driva mödrarådgivningar. Donationen av Suomen Huolto och Mannerheims Barnskyddsförbund var relativt avgörande. Kommunerna tilldelades komplett rådgivningsutrustning för över hundra enheter och därtill pengar för att anställa en rådgivningsläkare med ett villkor om att kommunerna senare fortsätter att finansiera verksamheten. Trots det ökade utbudet sökte sig inte en avsevärd del av mödrarna som klienter hos mödrarådgivningarna. År 1949 infördes i lagen om mödraskapsunderstöd en bestämmelse enligt vilken en moder för att få understöd skulle besöka en läkar- eller barnmorskemottagning före utgången av den fjärde graviditetsmånaden. Under de följande åren ökade antalet mödrarådgivningsbesök och täckningen snabbt.

Barnrådgivning

Idén till att starta en rådgivning för barnvård på alla orter i Finland sägs ha lagts fram för första gången av Elias Lönnrot, då han under medlet av 1800-talet verkade som läkare. Handledning av befolkningen i hygien- och andra vardagsärenden hörde i slutet av 1800-talet till hälsovårdens huvudsakliga uppgifter. Trots framstegen i barnvården, innehöll de ambulera hälsosystrarnas och distrikts-, stads- och kommunläkarnas rapporter ett stort antal anmärkningar om allmän brist på medvetenhet om hygienärenden, likgiltighet och direkta misstag i barnvården.

Idén till barnrådgivning utvecklades samtidigt i flera länder. I Frankrike öppnades år 1892 i anslutning till förlossningsavdelningen en mottagning för spädbarn, på vilken läkaren tog emot mödrar och barn. Barnen vägdes och undersöktes och bok fördes över deras tillväxt och utveckling. Mödrarnas gavs handledning för att första barns tillväxt och hälsovård. Sjukfrekvensen och dödligheten bland de barn som besökt en mottagning visade sig vara mycket lägre än bland befolkningen i snitt. Den andra roten var "Goutte de lait", det vill säga mjölkdroppsrörelsen, som uppkom utifrån den befolkningspolitiska oron. I Paris grundades på 1890-talet flera

Mjölkdroppsstationer som leddes av läkare och som delade ut rena och säkra mjölkblandningar. I Finland öppnades den första Mjölkdroppsstationen av en privat välgörenhetsförening³⁶ år 1904 i Berghäll i Helsingfors. I jämförelse med det tidigare hälsovårdsmässiga upplysningsarbetet var personlig rådgivning som grundade sig på hälsokontroller en nyhet. Läkare och hälsosystrar fungerade som inspektörer respektive rådgivare och rådgivningsstationerna, som inretts särskilt för detta ändamål, fungerade som verksamhetsmiljö³⁷.

Marskalk Mannerheims syster sjukskötare Sophie Mannerheim sammanställde år 1918 en arbetsgrupp för att reflektera över problemen i vården av barnen. Under följande år färdigställdes ett förslag till ett program, där fokus låg på förebyggande arbete och där det bland annat föreslogs att ett nätverk med rådgivningsstationer skapas. I syfte att genomföra programmet skapades år 1920 Mannerheims barnskyddsförbund (BSF). Ett år senare grundades Samfundet Folkhälsan i Svenska Finland för att främja den folkhälsoföreläsningens upplysnings- och utbildningsverksamheten bland den svenskspråkiga befolkningen i Finland.

Den första barnrådgivningsstationen startade vid Barnets borg, som öppnade år 1922. Överläkare Arvo Ylppö hade bekantat sig med den barnvårdsverksamhet som inletts i Tyskland. Hälsovårds- och rådgivningstjänsterna för rådgivningsstationerna var till en början avsedda för barn i åldern 0–2-år och senare till barn i åldern 0–7-år³⁸. Uppföljningen av barns tillväxt och utveckling och anteckningen av uppgifter på barnkort gjordes från första början. Denna verksamhet börjande kallas för barnrådgivning i slutet av 1920-talet.

Bristen på yrkeskunnig personal blev ett hinder för utökning av rådgivningsstationerna. Mannerheims Barnskyddsförbund ordnade i början av 1920-talet den första påbyggutbildningen i förebyggande hälsovård för sjukskötare och barnmorskor. Förebilderna kom från USA, England och Tyskland: 'Genom att ge medborgarna råd gjorde de utbildade skötarna sig själva onödiga'. Staten tog över ansvaret för hälsosysterutbildningen från och med år 1931. Fram till år 1940 hade så gott som 500 hälsosystrar utbildats.

Mannerheims Barnskyddsförbund, Samfundet Folkhälsan i Svenska Finland och föreningen Mjölkdroppen ansvarade för utvidgandet av barnrådgivningsverksamheten. Därtill grundades rådgivningar av vissa industrianläggningar och några kommuner. År 1930 fanns det ungefär 100 privata rådgivningar och år 1939 ungefär 160. Det fanns enbart ett tiotals rådgivningar som drevs av städer och kommuner. I början av 1940-talet överlämnade organisationerna utrustning för 113 rådgivningar, då antalet rådgivningar steg till sammanlagt knappt 300 och på samma gång inleddes byggandet av hälsohus.

De barnrådgivningar som grundade sig på privat verksamhet var inte täckande på ett riksomfattande plan och de omfattades inte av en centraliserad lednings- och styrningsorganisation. Mannerheims Barnskyddsförbund och Finlands Röda Kors bildade från och med år 1936 gemen-

36 "Föreningens syfte är att för barn, som är under ett år och i huvudsak hör till de fattigaste folkklasserna och utifrån orsaker som konstaterats av en läkare inte kan födas med bröstmjolk, skaffa näring som är lämplig med hänsyn till deras ålder samt att ge dem som uppfostrar barn information och råd om förnuftig barnvård." (Förslag till reglemente för föreningen Mjölkdroppen)

37 Rådgivning-namnet etablerade sig år 1935 vid de rådgivningsstationer som grundades av Mannerheims Barnskyddsförbund och leddes av läkare.

38 Arvo Ylppö betonade att information om rätt vårdssätt skulle förmedlas via en personlig kontakt, varför det inte var tillräckligt att dela enbart skriftlig information. Enligt Ylppö var det möjligt att på bästa sätt få kontakt med modern via en rådgivningsstation för små barn. Rådgivningsstationerna skulle fungera som vårdcentraler för friska barn, varifrån mödrarna får hjälp och råd i frågor som gäller barnvård. Därtill skulle de erbjuda avgiftsfria läkar- och hälsosystertjänster, olika former av understödsverksamhet samt upplysande föreläsningar och kurser. (Riihola 2010. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18264/aidinsyd.pdf?sequence=1>)

samma distriktsbyråer, till vilka distriktshälsosystrar anställdes, en per län och två till de större länen. Också Samfundet Folkhälsan hade egna distriktshälsosystrar. Ansvar för barnrådgivningarna överfördes från och med år 1944 till statsförvaltningen och kommunerna (se mödrarådgivningar).

Skolhälsovården

Skolhälsovårdsverksamheten började utvecklas i många länder redan på 1800-talet. Duodecim-sällskapet tog det första initiativet till att få en skolläkare till läroverken och folkskolorna år 1885. Vid sekelskiftet framställde sällskapet att hälsovårdslära skulle införas som ett läroämne i skolorna. De största städerna började anställa skolläkare i början av 1900-talet. År 1912 tillsatte Kejserliga senaten en kommitté för att planera ett skolläkarsystem som lämpar sig för Finland. Mannerheims Barnskyddsförbund och Samfundet Folkhälsan anställde i början av 1920-talet de första skolhälsovårdarna för att biträda skolläkarna. Dessa organisationer utvecklade tillsammans med aktiva barnläkare inom den specialiserade sjukvården och de första skolläkarna och kommunerna skolhälsovården som ett frivilligsamarbete fram till 1940-talet.

Skolläkarna tillhandahöll inte längre egentlig sjukvård, men i övrigt utformades skolhälsovårdsuppgifterna från första början till relativt omfattande uppgifter, från bekämpning av smittsamma sjukdomar till sommarkolonier för sjuka barn och trädgårdsarbete för skolelever. Skolläkarna inspekterade hälsoförhållandena i skollägenheterna och övervakade den allmänna hälsomässiga kvaliteten i skollivet. Skolhälsovårdens verksamhetslokaler fanns från första början vid skolorna. (Terho 2000)

På 1930-talet började skolläkarna göra allt mer individuella hälsogranskningar och följa upp elevernas fysiska hälsoutveckling. Skolskötarens arbete var indelat i skolbesök och hembesök och i poliklinikbesök på stora orter. Uppgifterna i anknytning till bekämpning av smittsamma sjukdomar överfördes från läkaren till skolvårdaren. Administrativt sett hörde skolhälsovården till en början till skolförvaltningen i kommunerna, varifrån de överfördes till hälsovårdsnämnderna på 1950-talet.

Skolhälsovården täckte i praktiken alla folkskoleelever redan i slutet av 1940-talet. Under det följande decenniet preciserades den med flera lagar (se tabell 4.). I huvudsak verkade kommunläkarna som skolläkare och hälsosystrar som skolskötare. I de största städerna fanns det heltids-skolläkare och -hälsovårdare. Deltidsanställda tandläkare anställdes till tandvården.

FÖRSÖRJNING OCH BOENDE

I början av förra seklet fick det samhälleliga intresset för och debatten om barn, unga och barnfamiljer nya toner. I och med förbudet mot barnarbete och skoltvånget blev produ-

centerna av försörjning och välfärd för familjen konsumenter (Hiilamo 2006, 17). Kostnaderna på grund av barn ökade. Oron för befolkningsutvecklingen ledde så småningom till statliga åtgärder, vars mål var att dela på de ekonomiska och sociala risker som var förknippade med att få barn. Utjämning av familjekostnaderna godkändes som en statlig uppgift. Familjepolitik blev ett av kärntemana i samhällspolitiken på 1930-talet. (Waris 1968, 178)

Nativiteten hade sjunkit redan en lång tid. De första befolkningsprognoserna i början av 1930-talet lyfte befolkningsutveckling till en betydande samhällsfråga. Det prognosticerade avfolkningen och de ekonomiska svårigheter som följde av denna blev ett nytt orosmoment. (Hiilamo 2006, 18). Dessa orosmoment satte samhälleliga resurser i rullning³⁹. Man försökte påskynda befolkningsutvecklingen genom att stöda barnfamiljers ekonomiska ställning.

Krigsåren förenade och det nationella samförståndet gav under ledning av staten upphov till flera reformer för att främja barnens och barnfamiljernas välbefinnande: lagen om moderskapsunderstöd, etablering av hälsosystemsystemet, mödra- och barnrådgivningar och skolhälsovård, länsbarnmorskor, avgiftsfria skolmåltider, främjande av yrkesstudier, lagen om bildande av ett hem. Utsikterna för befolkningsutvecklingen ändrades snabbt efter andra världskrigets slut. De stora åldersklasserna såg till att barnfamiljer och barn hölls i kärnan av samhällsdebatten. Oron för de ekonomiska konsekvenserna av den sjunkande nativiteten ändrades till en oro för de stora åldersklassernas framtid.

Genast efter det andra världskriget började man betala barnbidrag till familjerna. Barnbidragets andel av bruttonationalprodukten och socialutgiftshelheten var avsevärd. Under de följande decennierna skapades inte betydande nya stöd- och servicesystem för familjepolitiken. Realvärdet på barnbidraget föll och dess proportionella andel av bruttonationalprodukten sjönk.

Kuusi program för 1960-talets socialpolitik innehåller ett långt kapitel om familjepolitik (s. 176–207). Han analyserade befolkningsutvecklingen och var orolig för nedgången i nativiteten⁴⁰. I syfte att trygga en tillräcklig befolkningstillväxt skulle utjämningen av familjekostnaderna intensifieras: 'En tredjedel av befolkningen – barn och unga – ska vid var tid uppfostras i vårt samhälle och utbildas för framtida uppgifter. Det grundläggande problemet för familjepolitiken bildas på följande sätt: är det övergripande intresset för befolkningen också i ett industrialiserat samhälle att föräldrarna ansvarar för en tredjedel av försörjningen av den befolkningen som ska uppfostras och utbildas?' Kuusi betonade statens ansvar i stödet av barnfamiljer. En ny fas i stödet av barnfamiljer började dock först på 1970-talet, då nativiteten var som lägst och det utökade avlönade arbetet och urbaniseringen väsentligen ändrade barnens och familjernas levnadsförhållanden.

39 Oron för befolkningsutvecklingen ledde bland annat till att Befolkningsförbundet grundades år 1940. I de inledande orden om Befolkningsförbundets uppkomst nämndes tryggande av Finlands självständighet jämsides med stöd för barnfamiljer: 'En aktiv verksamhet till familjernas förmån trängde sig fram under tryckande moln'.

40 Kuusis tänkande illustreras av följande citat: 'Knappast vill vi uppmuntra födslar med barnbidragshöjningar, då vi ser att svårigheterna att placera arbetskraften fortsätter.' (s.195).





SAMARBETE UTMANAR DIFFERENTIERINGSUTVECKLINGEN FRÅN OCH MED 1970-TALET

FRÅN EN STARK STAT VIA EKONOMISK DEPRESSION TILL SERVICESAMHÄLLET OCH NEDMONTERINGEN AV DET

I Finland startade på 1960-talet en livlig och delvis relativt kritisk samhällsdebatt, som utvecklade omfattande reformer. Resultatet var till exempel reformen av folkhälsoarbetet och i anknytning till denna femårsplaneringen av hälsovårdsarbetet, grundskolereformen och en omfattande samling av socialvårdsreformer. Allt detta styrdes av den parlamentariska beredning som utförts som ett kommittéarbete, som delades in enligt förvaltningsområden. Enskilda speciallagar som styr servicehelheten reviderades och tillades. Inom statsförvaltningen tillägnades ett planerings- och uppföljningssystem, med vilket de tjänster som kommunerna tillhandahöll styrdes på ännu striktare sätt.

Den följande fasen var internationella influenser för den offentliga förvaltningen och ledningen på 1980-talet och den åtföljande tilltagande byråkratikritiken. Resultatet av detaljerad statsstyrning ifrågasattes och dess rutiner började nedmonteras. Tyngdpunkten i den offentliga politiken flyttades från en stark stat till självstyrelse för kommunerna.⁴¹ På grund av det tryck som följde av den ekonomiska depressionen, krympte normstyrningen på 1990-talet till informations- och programstyrning, som stöddes med program som var indelade enligt kommunala förvaltningar. Strategiskt ansvar i serviceutvecklingen överfördes till kommunerna.

Det nya skedet började beredas på 2010-talet. Den ledande tanken var att nedmontera servicekommunen och överföra anordnandet av social- och hälsovården till landskapen. Främjande av välbefinnande skulle fortfarande vara en kommunal uppgift. Vad allt detta i praktiken kommer att innebära för stödet av barns och barnfamiljers utveckling är öppet i skrivande stund.

Utplock av det material som omspanner fyra decennier

Utifrån det rika materialet som omspanner fyra decennier har enbart några utplock gjorts till denna utredning och dessa har ansetts bäst uttrycka de intressantaste tolkningarna och förslagen under respektive tidpunkt:

- Delbetänkande II av principkommitté för socialvården: Förslag om arrangemanget av socialvården för familjer och minderåriga [Kommittébetänkande 1973:86].
- Betänkande av socialvårdskommisionen för barn och unga [Kommittébetänkande 1977:37].

- Betänkande av kommittén för målen för dagvårdsfostran [Kommittébetänkande 1980:31].
- Elevvårdskommittén [Kommittébetänkande 1974:151].
- Betänkande av Kommittén för det internationella barnets år 1979 [Kommittébetänkande 1980:23].
- Betänkande av den parlamentariska ungdomskommittén [Kommittébetänkande 1980:6, 61 ja 70].
- Barnskyddskommisionens tredje delbetänkande Utveckling av uppväxtförhållandena och tjänsterna [Kommittébetänkande 1985:7].
- Finlands första landsrapport till Kommittén för barnets rättigheter [Utrikesministeriet 1993, 1998].
- Regeringens redogörelse till riksdagen år 1994 "Från barnskydd mot barnpolitik".
- Statsrådets redogörelse till riksdagen om barns och ungdomars välbefinnande (SHM:s publikation 2002:12) och den beredande rapporten "Vad hotar våra barn?" [Stakes/Rapporter 263/2001].
- "Ett Finland för barn", som är den finländska handlingsplan för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, vilken förutsatts vid specialsessionen om barn i FN:s generalförsamling [SHM:s publikationer 5/2005].
- Barnombudsmannens publikationer [2005-].
- Publikationer av delegationen för barns och ungas hälsa och välfärd (2007-)
- Utvecklingsprogrammen för barn- och ungdomspolitik (2007-)
- Politikprogrammet för barns, ungdomars och familjers välfärd (2008–2011).
- Koordinering av barn-, ungdoms- och familjepolitiken [2011].

41 Ett praktiskt exempel på detta är den hälsomässiga uppföljningen av barn. Den praxis som styrdes av medicinalstyrelsen hade etablerats. Denna gick ut på att kärnuppgifter från resultaten av hälsoundersökningar insamlades vid rådgivningarna och skolhälsovården på statistikblanketter, som överlämnades till länsstyrelserna. Där slogs uppgifterna samman och de överfördes till medicinalstyrelsen, som publicerade tabeller över dessa i den statistiska årsboken. Detta gav en övergripande bild av utvecklingen för barns hälsa. Detta förfarande slopades i början av 1980-talet och på samma gång upphörde den statistiska uppföljningen av barns hälsa, vilken grundade sig på hälsokontrollerna vid rådgivnings- och skolhälsovården och inte ordnades på nytt, trots att detta vore enkelt med den nya informationsteknologin.

SOCIALVÅRDENS PRINCIPKOMMITTÉ (1973)

Kommittén föreslog att den nya verksamhetsprincipen för socialarbetet utgörs av främjande av serviceanda, strävan efter normalitet, valfrihet, konfidentialitet, förebyggande verksamhet och egenhändighet. Vid sidan om individorientering betonades familjeorientering samt anslutning av familjen och individen till gemenskapen. Samhällsarbete betonades som en metod inom socialarbete. Kommittén framställde en övergripande lag om socialvård för familjer och myndigheter. Lagen får inte betona systemets karaktär som tillhandahållare av specialtjänster. Tvärtom skulle målet vara ett flexibelt rådgivnings- och stödtjänstsystem:

- Socialvården ska påverka den övriga samhällspolitiken för att förebygga uppkomst av sociala problem och främja socialt trygga levnadsförhållanden.
- Barns uppväxtförhållanden förbättras genom att främja samarbetet mellan myndigheter och samfund och invånare och genom att effektivisera de tjänster som är avsedda att stöda hemmauppföstran. Man ska effektivare utnyttja de existerande resurserna och på samma gång leta efter nya resurser i samarbetet med kommuninvånarna och i barns och ungdomars egna verksamhet. Samarbetet för att utveckla uppväxtförhållandena har tillsvidare varit anspråkslöst och uppföljningen och bedömningen av olika verksamhetsmodeller har varit ringa. Regeringens avsikt är att rikta pengar mot prov- och utvecklingsverksamhet som omspannar detta.
- Familjer och barn stöds också i andra än socialvårdstjänster, åtminstone i skolväsendet och i hälso- och sjukvården. Barnskyddet är avsett som en särskild tjänst i exceptionella situationer och i hanteringen av beteende som ur samhällssynvinkel är ogynnsamt.
- Betydelsen av influenser som fås i skolan har ökat. Behovet av dagvårdstjänster har ökat i avgörande grad. Utgångspunkten för lagen om socialvård för barn borde vara familjehelheten och den borde ge myndigheterna tillräckliga möjligheter att vidta sådana åtgärder, som möjliggör att familjehelheten bevaras och att deras integritet stöds. Mentalvårdstjänsterna för barn borde i första hand utgöras av förebyggande verksamhet och behandling av störningar så länge de är lindriga. Uppföstringsrådgivningar borde ges tillräckliga förutsättningar. Skolans och skolhälsovårdens samarbete ska utvecklas.
- Barntjänsterna borde inte fastställas utifrån symptomen, utan utifrån individuella behov, och socialmyndigheternas ansvar borde inte begränsas till serviceformens längd, utan det borde gälla tillräckligt länge.

SOCIALVÅRDSKOMMISSIONEN FÖR BARN OCH UNGA (1977)

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte år 1974 en kommission för att utarbeta ett förslag om en lagstiftning om vården av barn och ungdomar, där de barnvårdsuppgifter som ska fastställas på lagnivå definieras och förutsättningarna för att uppfylla dessa uppgifter tryggas:

- Under 1970-talet hade man vad gäller barnvård övergått till en allt mer övergripande syn. Barnvården tolkades som en del av samhällspolitiken och den hade en familjepolitisk uppgift. Familjeorienterad verksamhet borde utvidgas till förebyggande arbete i ett så tidigt skede som möjligt.
- Med ändamålsenligt ordnande av allmänna tjänster är det möjligt att minska barns och barnfamiljers sociala otrygghet. Förebyggande vård och stödtjänster ska utvecklas på så sätt att ett barn i sitt eget hem kan få den vård och fostran som det behöver.
- Kommissionen föreslog att dagvårds- och uppföstringslagarna hävs och att bestämmelserna om dessa införs i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Med en förordning skulle dagvårds- och familjerådgivningsverksamheten och placering utom hemmet styras på ett noggrannare sätt.
- Barnvårdsuppgifterna beskrevs på tre nivåer: 1) Social trygghet ordnas på allmän nivå för alla barn och barnfamiljer, 2) prestationsförutsättningarna för barn och barnfamiljer som lever i förhållanden där utvecklingen är äventyrad förbättras på förebyggande sätt, och 3) störningar i utvecklingen vilka redan uppkommit lindras och undanröjs på reparativ nivå.
- I lagpropositionen ålades kommunerna att följa barnens och barnfamiljernas förhållanden och att vidta åtgärder för att upprätthålla och främja säkerheten och undanröja och förebygga upptäckta missförhållanden i livsmiljön.

Kommitténs betänkande fick ett motstridigt mottagande. Enligt kritikerna specificerade inte förslaget på tillräckligt sätt metoderna för att betona förebyggande arbete och familjecentrering. Socialnämndens samarbete med missbruks- och kriminalvården hade behandlats för lite. Därtill reflekterade man om förslaget på tillräckligt sätt hade tryggt barnets bästa. En livlig debatt fördes om grundläggande begrepp och om man skulle tala om omsorg om barn eller barnskydd.

ELEVVÅRDSKOMMITTÉN (1974)

Med elevvård⁴² avsågs verksamhet som är oberoende av utbildningsgraden, organiskt anknuter till skolans fostrings- och undervisningsarbete och som förbättrar dess verksamhetsförutsättningar, vars mål är:

1. övergripande välbefinnande och balanserad utveckling för eleven;
2. främjande av skolgång, inläring och övervinnande av inläringssvårigheter och genomförande av utbildningsmässig och samhällelig jämlikhet, och
3. skoltrivsel och säkerhet samt trivsel i skolan.

Kommittén ansåg att elevvården är en uppgift som hör till skolan, där den drar nytta av andra barn- och ungdomstjänster. Elevvården ska vara en del av skolans arbetssätt, läroplan och mål. Kommittén betonade följande verksamhetsprinciper:

- Skolans sociala miljö och nätverket av mänskliga relationer är centrala mål och redskap för elevvårdsverksamheten.
- Eleverna och deras föräldrar ska känna till de elevvårdstjänster som skolan erbjuder. Därför ska den aktiva informationen i synnerhet vara riktad till hemmen.
- Elevvård
 - är i första hand förebyggande, men den riktar också uppmärksamhet mot korrigerande verksamhet.
 - ska inte kunna avskiljas på organisatoriskt plan. Eftersom elevvård ofta utförs under olika förvaltningar, ska man rikta särskild uppmärksamhet mot samarbetet och undvika en stel organisation.
 - grundar sig på samarbete och gemensamt ansvar, men också på en ändamålsenlig arbetsfördelning.
 - skapar fler förutsättningar för skolan att sköta problembeteende i elevens naturliga miljö.
 - tryggar en tillräcklig kvalitet och omfattning på tjänsterna i allmänhet och också till exempel under lektionerna.
 - främjar aktivitet och egenhändighet.
 - riktar särskild uppmärksamhet mot rättsskyddet, såsom mot likabehandlingen, sekretessen och förutsebarheten och kontrollerbarheten av besluten.

De viktigaste delområdena av elevvården var:

- *Elevhandledning* (Pedagogisk, undervisningsmässig och yrkesvalmässig handledning för eleverna)
- *Socialarbete i skolan* (Tillämpning av socialarbetet i skolan, samarbete mellan hem och skola och övriga tjänster, planering av verksamheten och inriktning av resurser på så sätt att de sociala och ekonomiska förutsättningarna för skolgången främjas)
- *Skolpsykologisk verksamhet* (Utnyttjande av inläring och utvecklingspsykologisk information i skolan, främjande av skogemenskapens psykiska hälsa, mentaltvårdsarbete i skolan).
- *Dagvård av skolelever* (En övergripande plan ska upprättas, uppmärksamhet ska riktas mot innehållet, personalens kompetens och lokalernas tillräcklighet).
- *Skolresor* (ska ordnas på ett tryggt, ändamålsenligt och ekonomiskt sätt).
- *Inkvarteringen av elever* (Ett elevhem eller ett privathem kan fungera som fosterhem, det ska vara gynnsamt med tanke på hälsan, trivsamt och stimulerande för eleven)
- *Skolhälsovård och -tandvård* (Ska förstås som företagshälsovård för elever, vilket innebär övergripande omsorg om elevernas hälsa, och som en fast del av skolans undervisnings- och fostringsprogram. En förutsättning för framgångsrik verksamhet är att antalet elever per heltidsläkare inte överskrider 5 000, och att antalet elever per hälsovårdare inte överstiger 800 elever).
- *Skolergonomi* (Skolmiljön ska vara trygg, sund och trivsam för alla som arbetar i skolan. Genom att tillämpa ergonomisk information på arbetssätten ser man till att de som arbetar i skolan hålls friska till alla delar).
- *Skolservering* (Främjar sunda matvanor. Skolmåltiden ska vara tillräcklig, mångsidig och uppfylla hygieniska kvalitetskrav)
- *Semesterrekreation* (Främjar elevernas hälsa och sociala umgänge i en ny miljö. Underlättar naturnära upplevelser och kreativ verksamhet.)

Kommittén riktade uppmärksamhet mot anordnandet av elevhandledning, skolans socialarbete och den skolpsykologiska verksamheten som en enhetlig helhet. Det framställdes att ett mål är att det i hela landet finns sammanlagt cirka 500 skolpsykolog- och 500 skolkuratorstjänster. I betänkandet bedömdes kostnaderna för skolkurators- och psykologverksamheten fram till år 1984, då den föreslagna personalbemanningen skulle vara uppnådd.

⁴² Se Suortamo M, Laaksola H, Välijärvi J. (red.). Opettajain vuosi 2008–2009. Teemana hyvinvointi. PS-kustannus. Jyväskylä 2008.

Kommittén föreslog en ny speciallag om skolpsykologer och kuratorer och ett flertal andra författningsändringar. I syfte att effektivisera förvaltningen och samarbetet gavs utbildningsministeriet ett förslag om en samarbetsgrupp för elevvården och kommunen ett förslag om en elevvårdssektion som lyder under skolnämnden. På alla förvaltningsnivåer borde man i planeringen om undervisning och annan skolverksamhet införa en utvecklingsplan för elevvården med fokus på samarbetet. Elevvårdens olika funktioner borde ingå i den provverksamhet som genomförs under ledning av utbildningsministeriet och den borde utföras i kommuner av olika typer.

FINLANDS KOMMITTÉ FÖR INTERNATIONELLA BARNETS ÅR 1979 (1980)

Internationella barnets år 1979 gav upphov till en omfattande samhällsdebatt om främjandet av barn och barnfamiljers välbefinnande och deras tjänster. I slutrapporten av den finländska kommittén konstaterades det att ett flertal utredningar och handlingsprogram utarbetats avseende barns och familjers ställning och utvecklingen av barn- och familjepolitiken. Problemet var inte brist på tillräckligt bra förslag och inte heller oenighet om valet av fokusområden och åtgärdsordningen. Tillräckligt omfattande medvetenhet saknades avseende ärendets vikt. Därför hade kortsiktighet och slumpmässighet varit karaktäristiskt för barn- och familjepolitiken.

Kommittén strävade inte efter att bereda ett övergripande barn- och familjepolitiskt program. Framställningsdelen var dock lång (82 sidor) och den innehöll bedömningar och förslag om boendet och miljön i barn- och familjelagstiftningen, stöd för hemmauppföstran, barnkultur och stöd för barn som lever i sårbara förhållanden. Med tanke på barn- och familjepolitiken var den viktigaste framställan ett utkast till beslut av statsrådet: statsrådets anvisningar om planeringen och uppföljningen av beslutsfattandet om barnets ställning och rättigheter. I utkastet gavs separata anvisningar till statsförvaltningen, om samarbetet mellan statsförvaltningen och externa aktörer samt till regionförvaltningen och kommunerna. Kommittén framställde att

- ställningen för statsrådets kansli vid statsförvaltningen är den naturligaste för att samordna främjandet av barnets ställning och rättigheter,
- ministerierna och centralämbetsverken före utgången av året ska upprätta en utredning över de åtgärder som förvaltningsområdet i fråga under året vidtagit för att förbättra barnets ställning och presentera sin plan för att effektivisera åtgärderna och att
- utredningarna behandlas vid förhandlingar där kanslicheferna och direktörerna för centralämbetsverket deltar, vilka årligen sammankallas av statsrådets kansli.

Statsrådets kansli sände betänkandet för remiss till ministeriet och bad om ståndpunkter i synnerhet om uppföljningssystemet. Efter att utlåtandena inkommit till kansliet, upprättade kansliet en sakkunnigutredning om beslutsfattandet i anknytning till barnets ställning och rättigheter. Ministeri-

erna ståndpunkter var, med undantag för finansministeriet, försiktigt positiva. Till slut konstaterade statsrådets kansli att det föreslagna uppföljningssystemet inte kan genomföras i anslutning till kansliet och överförde den fortsatte utvecklingen av ärendet till social- och hälsovårdsministeriet. (Kommittébetänkande 1985:7 s. 11)

Kommittén bedömde utvecklingen av tjänster på ett kritiskt sätt och föreslog ett omfattande testprogram som skulle finansieras av staten:

- Utvidgandet av välfärdstjänster har inneburit sektorisering, en myndighet sköter ett ärende. Kraven på samarbete har oavbrutet lyfts fram. Samarbetsproblemen är koncentrerade till stora orter, i små kommuner utgörs problemet av bristen på specialkompetens. Resultatet av de utökade tjänsterna har inte bedömts systematiskt. Man har föredragit att grunda nya organisationer, i stället för att omvärdera befintliga organisationers verksamhet.
- I syfte att förbättra barns och ungdomars fysiska, sociala och psykiska livsmiljöer borde kommunala, kommunalspecifika och kommuninterna projekt startas åren 1980–1990. Betänkandet innehöll en detaljerad plan om finansieringen av projekten och dess mål och kriterier.
- I tjänsterna för den vuxna befolkningen har inte tillräcklig uppmärksamhet, om alls, riktats mot barnens situationer. Om de vuxna regelbundet måste förlita sig på vårdhjälp, borde barnens förhållanden utredas och nödvändiga stödåtgärder startas. När föräldrarna är i rehabiliterande behandling, borde man alltid noggrant bedöma vad det innebär för barns uppväxtförhållanden.

BARNSKYDDSKOMMISSIONEN (1985)

Beredningen av revideringen av barnskyddslagen fortsatte i början av 1980-talet i en kommission som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet. Först färdigställdes förslaget till en ny barnskyddslag (Kommittébetänkande 1982:67). Det andra delbetänkandet fokuserade på barnskyddsförordningen (Kommittébetänkande 1983:77). Den reviderade barnskyddslagen och -lagen trädde i kraft i början av 1984. I dessa definierades barnets rättigheter och barnskyddsuppgifterna på omfattande sätt:

- Barn har rätt till en trygg och stimulerande uppväxtmiljö samt till en harmonisk och mångsidig utveckling. Barn har företrädesrätt till särskilt skydd.
- Barnskyddets syfte är att trygga barnets i 1 § nämnda rättigheter genom att påverka de allmänna uppväxtförhållandena, genom att stöda vårdnadshavarna i fostran av barn samt genom att genomföra familje- och individriktat barnskydd.
- Socialnämnden och de övriga kommunala myndigheterna ska ge akt på och utveckla barns och unga personers uppväxtförhållanden samt avhjälpa och förebygga missförhållanden i dem.

- Socialnämnden ska förmedla information om barns och unga personers uppväxtförhållanden och sociala problem samt ge sakkunnighjälp till andra myndigheter och likaså till kommunens invånare och i kommunen verksamma samfund.

I det tredje delbetänkande som färdigställdes år 1985 granskade barns uppväxtförhållanden och utvecklingen av tjänsterna:

- Tillgodose barnets bästa och trygga barnets bästa på allmän nivå (t.ex. barnens ställning samhället, barnombudsmannens verksamhet⁴³, närservice och deltagandesystem samt förstärkning av barnens ställning i statsförvaltningen, regionförvaltningen och i kommunerna).
- Tillgodoseende av barnets bästa på individnivå (t.ex. ställningen för socialarbetare som barns ombud och barnombudsmannen som tryggare av barnets bästa).
- Barn och kultur (t.ex. kommersiellt tryck, produktsäkerhet och masskommunikation).
- Barn och närmiljön (t.ex. markanvändningen och byggandet i förhållande till barnets bästa).
- Barn och arbetsliv (t.ex. förkortning av arbetstiden och flexibelt arbete, kollektivavtalens inverkan på familjeliv och barnen, arbetslivsintroduktion för barnen, möjlighet för föräldrarna att på arbetstid anlita tjänster som deras barn behöver).
- I samband med tjänsterna konstaterades det därtill att en av de grundläggande uppgifterna för kommunalpolitiken och -förvaltningen är att utveckla de sociala förhållandena i allmänhet och barnens och ungdomarnas uppväxtförhållanden i synnerhet. Kommunens alla myndigheter ska för egen del påverka främjandet av positiva uppväxtförhållanden.

Som allmänna riktlinjer för utvecklingen av tjänsterna konstaterades att

- barns, ungdomars och barnfamiljers sociala och psykiska problem på kort tid ändrat karaktär. Trots att social- och hälsovårdstjänsterna utvecklats till relativt täckande tjänster, är möjligheterna att förebygga och lindra problem bristfälliga. I utvecklingen av tjänsterna är det viktigt att förbättra samarbetet mellan de kommunala förvaltningarna. Bedömningen av resurserna leder ofta till nya alternativ och revidering av sedvanliga arbetssätt. Samarbete behövs med politiska och administrativa nivåer, så att revideringen sker också i praktiken och inte enbart som prat och i långsiktiga mål. Det väsentliga är att ett utbyte av synpunkter, erfarenheter och idéer och bedömning av dessa tillsammans. Det finns skäl att i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet grunda ett råd för barn- och familjeärenden.

Kommissionen föreslog flera åtgärder för att stärka barns ställning i statsförvaltningen:

- Stärkandet av barns ställning och tryggheten av barnets bästa ska göras till en del av den normala myndighetsverksamheten. De centrala planeringshandlingarna borde innehålla utredningar om de barn- och familjepolitiska behoven och åtgärderna. Ministerierna borde upprätta promemorior som fogas till budgetframställningarna avseende deras barn- och familjepolitiska åtgärder och utifrån dessa sammanställa en utredning över barnens, ungdomarnas och familjernas ställning till de allmänna motiveringarna i budgeterna. En motsvarande granskning borde göras i handlings- och ekonomiplanerna och i översikten av utvecklingsutsikterna för samhällsekonomin och statsfinanserna, vilka utgör bilaga till budgeten.
- Ministerierna borde upprätta barnpolitiska program för följande fem år, vilka innehåller åtgärder för att förbättra barnets ställning och anknytta lagstiftningsprojekt och behov av att ändra författningen.
- Med tanke på barnets bästa borde flera ändringar göras i den markanvändnings- och bygglag som är under beredning. (s. 12–13)

FINLANDS FÖRSTA LANDSRAPPORTER PÅ 1990-TALET

Genom att godkänna konventionen om barnets rättigheter åtog sig staten att avge periodiska rapporter om tillgodoseendet av barnets rättigheter till FN:s kommitté för barnets rättigheter. I den första rapporten konstaterades det bland annat att en sektoriserad förvaltningsstruktur hade orsakat svårigheter i beredningen av rapporten. Tidigare bra förslag hade ofta stannat på grund av strukturell likgiltighet. Genomförandet hade ofta styrts i högre grad av en viss administrativ enhets intressen än en övergripande bedömning av barns livsförhållanden. Därför hade det varit svårt att bilda sig en övergripande bild av barnets liv och ställning i samhället. På ett allmänt plan bromsades tillgodoseendet av barnets rättigheter av strukturella problem.

Den finländska levnadsstandarden, den sociala tryggheten, social- och hälsovårdstjänsterna, utbildningen och olika kultur- och fritidstjänster var högklassiga i en internationell jämförelse. Till följd av den ekonomiska depressionen hade ojämlikheten ökat såväl mellan barnfamiljerna och den övriga befolkningen som mellan barnfamiljerna. Tillsvidare hade det inte varit möjligt att till alla delar genomföra konventionen om barnets rättigheter. I regeringens ställningstagande om rapporten påskyndades i synnerhet följande åtgärder för att åtgärda den situation som inte var förenlig med konventionen:

- De psykiatriska vårdplatserna för barn och unga ökas.

43 Kommissionen ansåg att det inte fanns behov av en särskild barnombudsman som verkar på allmän nivå, om kommissionens föreslag för att stärka barnets ställning i stats-, region- och kommunförvaltningen genomförs. Ett barnombudsmannasystem som är fristående i förhållande till den sedvanliga förvaltningen och det sedvanliga beslutsfattandet har knappast väsentliga möjligheter att påverka barns ställning.

- Med olika metoder förbättras socialväsensdets och rättsväsensdets förutsättningar att höra barn och ungdomar och bedöma vilka åtgärder och avgöranden som tillgodoser barnets bästa.
- Undervisningen i språk och kultur ökas för barn som talar främmande språk och minoritetsspråk i skolan och i dagvården.
- Nya administrativa och professionella förfaringssätt och lagstiftningen utvecklas för att skydda barn och unga mot sexuellt utnyttjande och dess följder.

Denna landsrapport innehöll en detaljerad beskrivning av barnets situation och åtgärderna för att tillgodose barnets rättigheter. Den bedömde inte på allmän nivå den genomförda politiken och dess eventuella utmaningar.

FRÅN BARNSKYDD MOT BARNPOLITIK (1995)

Målet med revideringen av barnskyddslagen i början av 1990-talet var att trygga förebyggande och tidiga tjänster och stödåtgärder och på så sätt hindra att ett barns och en familjs situation utvecklas till en kris. Statsrådet gav år 1995 en redogörelse över genomförandet av den nya barnskyddslagen till riksdagen. I redogörelsen "Från barnskydd mot barnpolitik" granskades på omfattande sätt barnpolitikens utgångspunkter i allmänhet och de mål som följer av konventionen om barnets rättigheter. Regeringen konstaterade bland annat att

- konventionen om barnets rättigheter förutsätter att konventionsstaten tillgodoser barnets ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter till det yttersta av sin förmåga och enligt de tillgängliga resurserna (Provision). Konventionen riktar också uppmärksamhet mot fördelningen av samhällets resurser mellan olika befolkningsgrupper och olika generationer. Frågan om en rättvis fortsatt politik har fått särskild vikt, då det varit nödvändigt att skära ned förmåner och tjänster.
- I Finland behövs en riksomfattande, oberoende barnombudsman. Barnombudsmannen skulle ha till uppgift att följa och på ett övergripande sätt bedöma det samhällspolitiska, administrativa och rättsliga beslutsfattandet gällande barn och dess konsekvenser för barn och barnbefolkningen.
- En förutsättning för en medveten och rättvis barn- och generationspolitik är att pålitlig information om barndom och barnbefolkningens levnadsförhållanden är tillgängliga. I de statistiska systemen insamlas information dock ofta på ett vuxenorienterat sätt, varför insamlingen ska utvecklas i en mer barnorienterad riktning. Vad gäller det samhälleliga beslutsfattandet ska ansvaret mellan generationerna granskas med större eftertryck.
- Barnforskningen har fragmenterats enligt förvaltnings- och vetenskapsområde. I syfte att uppnå en övergripande syn ska man skapa mångvetenskapliga barnforskningsprogram och kontakter mellan förvalt-

ningen, yrkesutbildade personer inom barndomsfrågor och forskare. Följaktligen kunde resultaten av barnforskningen riktas mot den praktiska verksamheten och barnpolitiken.

- Lagstiftningen, uppföljningssystemen, forskningen och barnombudsmannen utgör redskap för att utveckla barnpolitiken.
- I syfte att förebygga en utveckling mot marginalisering, ska det utredas med vilka stöd- och servicemetoder i samhället det är möjligt att effektivare minska barns ojämlikhet och skillnaderna mellan barns möjligheter. En analys ska göras om de marginaliseringsmekanismer som centrala för barn och utifrån denna ska ett program för att förebygga marginaliseringsutveckling inrättas, vilket börjar från barndomsåren och är inriktat på den sämre lottade befolkningen.
- Nya typer av möjligheter att delta i avgöranden som gäller den egna livsmiljön och ärenden ska skapas för barn och unga genom att utveckla praxis hos myndigheterna och dem som arbetar med barn, men också lagstiftningen.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM BARN OCH UNGAS VÄLFÄRD (2002)

I den rapport av Stakes som beredde redogörelsen konstaterades det att man under den långa tid då det finländska välfärdssamhället byggts upp skapat förutsättningar för barns rättigheter till en familj, hälso- och sjukvård, dagvård, utbildning och särskilt skydd. Också lagstiftningen ansvarar i huvuddrag för att andan och kraven i konventionen om barnets rättigheter tillgodoses. Formellt såg det ut som om saker och ting var i ordning, men debatten dominerades av en stor oro för föräldraskapet och barndomen:

- I det finländska samhället har man livligare än någonsin tidigare debatterat om barns marginalisering, psykisk ohälsa, missbruk av alkohol och droger, brister på grundläggande sociala färdigheter, otrygghet i skolan och depression samt om det ökade behovet av barnskydd och mentalvårdstjänster. Uppmärksamhet har upprepade gånger riktats mot följderna av försummelse av vård och uppfostran av barn, föräldrarnas rådlöshet och det reducerade föräldraskapet. Många speciellsituationer har uppmärksamats, såsom det ökade antalet barn som lider av skador som orsakas av alkohol under fostertiden. Tragiskt och vansinneslöst våld bland minderåriga, vilket är ett uttryck för extremt dåligt mående, väcker en allt djupare oro, till och med panikartade känslor. (Bardy m.fl. 2001)

I beredningsrapporten beskrevs barnens fysiska hälsa som god, trots att astma, allergier, övervikt och diabetes utbreddes. Oron gällde psykiska och sociala omständigheter. Oron för barndomen ansågs vara så stor att blickarna borde vändas mot barnbefolkningens uppväxtförhållanden och de omständigheter som utgör ramverket för dessa. Tyngdpunkten i debatten borde flyttas mot förändringar i samhäl-

let och värderingar, vilka hotar barns och ungdomars välbefinnande, barnbefolkningens ställning och välbefinnande samt barnpolitikens mål och innehåll: 'Redogörelsen Från barnskydd mot barnpolitik, som överlämnats till riksdagen år 1995, innehöll förslag om insatser mot barn med svårigheter, men samtidigt också mot barnbefolkningens ställning och förhållanden på ett strukturellt plan. Denna rapport fortsätter på samma linje. Det handlar om en granskning av materiella och mentala livsförutsättningar.' Rapporten var indelad i fyra delar: 1) Inkomster och arbete – sett ur barnens och barnbefolkningens synvinkel 2) "Hela byn" - gemensamt ansvar och tjänster. 3) Barns delaktighet. 4) Hot och möjligheter.

Vad gäller förslagen granskades först inkomstöverföringen till barnfamiljer, familjeledigheter och boende samt utveckling av tjänsterna, och till slut den riksomfattande koordineringen av välfärdsstrategierna. Hoten och möjligheterna ansågs i första hand förutsätta planering och utveckling, revidering av de styrande principerna och omedelbara korrigeringar åtgärder, och i andra hand ett nytt omfattande samarbete för att dra upp riktlinjer för en långsiktig strategi för att trygga barnbefolkningens ställning:

- Målet ska vara att den allmänna barn- och familjepolitiken och förebyggandet av barns, ungdomars och barnfamiljers marginalisering och vårdnaden om dem i synnerhet ingår i samma program. Styrning av ett sådant program förutsätter långvarigt samarbete som förs i nätverk i statens centralförvaltning tillsammans med ministerier och deras underställda, men också med tredje sektorn och den privata sektorn.
- Social- och hälsovårdsministeriet ska tillsätta en delegation för barnärenden, som leds av kanslichefen. Dess uppgift är att på riksomfattande nivå dra upp riktlinjer för och upprätta ett långsiktigt program för att främja barn- och barnfamiljsbefolkningens välbefinnande och skapa strukturer för att trygga genomförandet och uppföljningen av programmet.
- Delegationen för barnärenden ska årligen sammankalla ett stort barnpolitiskt forum.
- Delegationen för barnärenden ska bereda inrättandet av en barnombudsmannatjänst.
- Ett separat anslag ska reserveras för tvärvetenskaplig forskning om barnpolitik.
- Varje kommun borde före år 2005 ha ett barnpolitiskt program.

Till slut konstaterades det att det krävs många former av åtgärder för att värna om familjelivet och värdesätta föräldraskap. För att samsprakspraxis och -strukturer som ändrar verkligheten ska uppkomma, räcker det inte med "programsvammel" på kommunal, regional eller nationell nivå som trötter ut deltagarna. Det som behövs är en visioner, som håller sinnet friskt och ger upphov till idéer, samt en vilja att bedriva verksamhet. (Bardy m.fl. 2001)

Statsrådets redogörelse bereddes vid social- och hälsovårdsministeriet. I den konstaterades det att de grundläggande strukturerna för att trygga barns, ungdomars och barnfamiljers välbefinnande fortfarande var funktionsdugliga. Redogörelsen riktade inte uppmärksamhet mot sektoriseringen och inte heller mot de utspridda tjänsterna. Bedömningar och framställningar presenterades separat för de olika servicehelheterna. Det konstaterades att det centrala problemet var nativitetsutvecklingen, barnfamiljernas försörjning, barns och ungdomars marginalisering och sammanjämkningen av arbete med familjeliv.

Den ekonomiska depressionen hade ökat antalet barn, ungdomar och barnfamiljer som mår dåligt och löpte risk att marginaliseras, och situationen hade inte reparerats tillräckligt i början av år 2002. I syfte att förebygga marginalisering ska man ingripa mot situationer för barn och ungdomar som mår dåligt. Därför sågs tryggande och utveckling av tjänsterna som primärt i förhållande till inkomstöverföring. Förbättring av ställningen för marginaliserade barn gavs prioritet i förhållande till övriga familjepolitiska mål.

ETT FINLAND FÖR BARNEN (2005)

Det förutsattes att de stater som undertecknat konventionen om barnets rättigheter upprättar en nationell genomförandeplan. Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte en delegation för barnärenden för att bereda planen. Dess uppgifter var att 1) sörja för informationen om barnets rättigheter, 2) verka som det nationella organ som förutsattes vid FN:s specialsession om barn, 3) bereda Finlands nationella handlingsplan, A World Fit for Children, 4) organisera och koordinera barns och ungas medverkan vid beredningen av handlingsplanen, 5) bereda åtgärder under jubileumsåret för FN:s familjeårtionde 2004 samt 6) lägga fram ett förslag till en permanent nationell struktur (eller strukturer) för koordinering av barn- och familje frågor.

Handlingsplanen Ett Finland för barnen kompletterades av färdiga nationella handlingsprogram, såsom grunderna för planen för småbarnspedagogik, grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen, guiden om och kvalitetsrekommendationer för skolhälsovården och guiden om barnrådgivning. Utgångspunkten var bedömningarna och anmärkningarna avseende den andra periodiska rapporten till FN:s kommitté för barnets rättigheter (oktober 2000), vilka omfattade såväl orosmoment som rekommendationer:

- En aktör som fokuserar på barnärenden saknades inom regeringen.
- På centralförvaltnings- och lokalnivå saknades ansvariga aktörer, som koordinerar program med lång räckvidd som gäller barn och övervakar implementeringen av konventionen.
- Kommunernas olika socialpolitiker och samhällstjänster på olika nivåer beaktade inte i tillräcklig grad grupper i den mest sårbara ställningen, såsom fattiga familjer, ensamvårdarfamiljer, barn med funktionsnedsättning, flyktingbarn och barn som hör till minoritetsgrupper.

- Det fanns skillnader mellan kommunernas välfärds-tjänster, vilka berodde på kommunernas olika ekonomiska resurser, beslutsfattarnas olika prioriteringar och olika servicesystem.
- Regelbunden och omfattande insamling och analys av data och indikatorer som gäller barnärenden ska utvecklas, för att bättre kunna bedöma implementeringen av konventionen på lokal nivå.
- Ett beslut om att inrätta en nationell barnombudsman-tjänst saknades.

Nedan följer utplock av centrala punkter i handlingsplanen Ett Finland för barnen:

- I Finland behövs det en bred och gemensamt godkänd riksomfattande barn- och familjepolitisk strategi för utveckling och uppföljning av barnens och barnfamiljernas välbefinnande. I strategin bör man både beakta barnets bästa och behov och säkerställa service och ekonomiska resurser för familjer.
- Vid alla åtgärder och beslut i samhället som gäller barn måste barnets bästa beaktas. Kommissionen hade utarbetat en modell för analys av barnkonsekvenser och rekommenderat att den provas och vidareutvecklas.
- Föräldrarnas viktigaste uppgift är att ansvara för barnens uppföstran och välbefinnande. Samhället ska med egna beslut och förfaranden ge en tydlig signal om att det stöder familjerna i denna uppgift.
- Föräldrarna behöver det stöd för föräldraskap och parförhållande som basservicen ger och särskilt den gemenskap som grupper av likställda erbjuder.
- Barns deltagandemöjligheter ska förbättras.
- Mediernas ansvar för barns säkerhet ska utökas, barns välbefinnande ska följas effektivare, information om barnets rättigheter ska förbättras och barnets synvinkel ska beaktas i utvecklingssamarbetet.
- Särskild uppmärksamhet ska riktas mot att stärka fostringsgemenskapen i basservicen för barn.
- Tidigt stöd i problemsituationer för familjerna och stödåtgärder inom förebyggande barnskydd såsom familjearbete, hembesök och hemservicehjälp ska inkluderas i det servicenätverk som ska vara tillgängligt med en låg tröskel för familjerna.
- I den grundläggande och kompletterande utbildningen av anställda inom hälso- och sjukvården, socialväsendet och undervisningsväsendet ska man ge ännu bättre färdigheter för bemötande av familjer, barn- och familjeorienterade förfaringssätt och omfattande samarbete med frivilligorganisationer och andra aktörer som producerar barn- och familjetjänster.

- Bostadspolitiken ska främja uppkomsten av boendelösningar över generationsgränserna och erbjuda alternativ som har som mål att olika generationer bor bredvid varandra. På så sätt skapas möjligheter att bevara barnfamiljers sociala nätverk och att få hjälp vid problemsituationer.
- I nationella utvecklingsprojekt ska man sörja för att resultaten utnyttjas då servicesystemet för barnfamiljer revideras. Projektresultaten ska vara tillgängliga också i utbildningen inom vård- och uppföstringsbranschen.
- Genom utvecklingsarbete bör man förbättra basservicens kvalitet och stärka samarbetet mellan olika aktörer på kommun- och regionnivå. Utvecklingsåtgärder och ekonomiska resurser ska inriktas på barn och familjer som lever i de allra mest utsatta förhållandena.
- Finlands Kommunförbund, social- och hälsovårdsministeriet och Stakes bör stödja barnpolitiskt/välfärdspolitiskt programarbete i kommunerna och regionerna samt verkställigheten och utvärderingen av programmen. (SHM2015)

BARNOMBUDSMANNEN (2005-)

Barnombudsmannauppgiften har varit föremål för debatt sedan 1980-talet. I sin rapport från år 1985 förhöll sig barnskyddskommissionen med förbehåll till detta genom att konstatera att ett barnombudsmannasystem som är fristående i förhållande till den sedvanliga förvaltningen och det sedvanliga beslutsfattandet knappast har väsentliga möjligheter att påverka barns ställning. Ratificeringen av konventionen om barnets rättigheter satte fart på beredningen. Uppgifterna i den tjänst som inrättades från och med år 2005 definierades på följande sätt:

- Barnombudsmannen bedömer och främjar tillgodoseendet av barnets rättigheter i Finland.
- Barnombudsmannen riktar beslutsfattarnas uppmärksamhet mot barnärenden och påverkar samhällspolitiken genom att tala för barnens räkning. Ombudsmannen förstärker barnens röst och är en brobyggare inom barnpolitik. Grunden för arbetet finns i konventionen om barnets rättigheter, vars genomförande ombudsmannen bedömer och främjar på allmän samhällspolitik- och lagstiftningsnivå.
- Barnombudsmannen är en självständig statlig myndighet. Ombudsmannen verkar administrativt sett i anslutning till justitieministeriet, men ministeriet styr inte barnombudsmannens verksamhet.
- Ombudsmannens uppdrag är enligt lagen att främja tillgodoseendet av barnets bästa och rättigheter på allmän samhälls- och nivå tillsammans med övriga aktörer inom området.
- Barnombudsmannen avger årligen en berättelse om sin verksamhet till statsrådet. Berättelsen innehåller en

bedömning av utvecklingen för barnets rättigheter och levnadsförhållanden i Finland och nödvändiga behov av att ändra lagstiftningen.

Barnombudsmannen har årligen publicerat en årsbok och ett stort antal andra rapporter. I sin helhet omfattar detta material på ett mångsidigt sätt de viktigaste temana i det barnpolitiska programarbetet. Årsboken för år 2009 innehöll en bedömning av tillgodoseendet av barnets rättigheter i Finland. Barnombudsmannen hänvisade till den ekonomiska depression som börjat och konstaterade bland annat att

- statliga och kommunala beslutsfattare nu måste väga sina prioriteter noggrant. Utgångspunkterna är nu dock bättre än under föregående ekonomiska depression. Man är nu bättre medveten om barnets rättigheter och synvinklar. Men kommer man att gå vidare från bra planer till omsättning i praktiken? Hamnar tjänster för barn och familjer i skymundan på grund av kommunernas och statens ekonomiska trångmål? Kan man nu undvika de misstag som begicks under föregående ekonomiska depression?
- Barns och ungdomars synlighet i förvaltningen och koordineringen av ärenden som gäller dem har förbättrats av statsrådets politikprogram för barn, unga och familjer. De centrala målen för politikprogrammet motsvarar de så kallade allmänna åtgärderna för att verkställa konventionen, vilka kommittén för barnets rättigheter förutsatt. Dessa utgörs av information om barnets rättigheter, främjande av barnets delaktighet, utvecklingen av bedömningen av beslutens barnkonsekvenser och förbättring av kunskapsbasen för barns välbefinnande.

År 2015 utgjordes temat för barnombudsmannens årsbok av barnkonsekvenserna av regeringsperioden 2011–2015. I denna konstaterades bland annat:

- Den finländska modellen för välfärdspolitiken grundar sig på kraftig styrning med författningar, vilken innehåller normstyrning bland annat om grunderna för den grundläggande utbildningen och grunderna för planen för småbarnspedagogik. Utgångspunkten är att barntjänsterna bygger på författningarna, det vill säga på den lagstiftning som binder staten och kommunerna. Det så kallade normtalkot har inte ännu på detaljerat sätt innehållit en reflektion över försämringen av författningsgrunden för basservice för barn.
- Under den gånga regeringsperioden ordnades inte någon koordinering av beredningen av barn-, ungdoms- och familjeärenden. Under regeringsperioden kan man egentligen inte alls urskilja någon positiv utveckling i bedömningen av barnkonsekvenser i statsrådets arbete.

DELEGATIONEN FÖR BARNS OCH UNGAS HÄLSA OCH VÄLFÄRD (2007–)

Statsrådet har på framställan av social- och hälsovårdsministeriet från och med år 2007 och för tre år i sänder tillsatt en delegation för barns och ungas hälsa och välfärd, vars uppgift är att:

- bevaka och utvärdera hur barns och ungas hälsa och välfärd samt tjänsterna i anslutning till dessa utvecklas nationellt och internationellt,
- främja och koordinera olika förvaltningsområdens, kommuners, forsknings- och utbildningsinstitutioners, organisationers och övriga instansers arbete för att främja och trygga barns och ungas hälsa och välfärd,
- delta i den strategiska planeringen och ledningen av att främja och trygga barns och ungas hälsa och välfärd och
- lägga fram förslag om hur barns och ungas hälsa och välfärd främjas och tryggas genom långsiktigt utvecklingsarbete. (Förordning 734/2007)

I slutrapporten över den första perioden (SHM 2010) låg fokus på servicesystemet. Åtgärdsförslagen fokuserade på att stärka barns, ungdomars och familjers delaktighet, i synnerhet vad gäller universaltjänster. Detta ansågs förutsätta en kulturell ändring och tillägnande av nya färdigheter, såsom dialogiska förfaringsätt och nätverksarbete:

- I syfte att nå barn, ungdomar och familjer som lämnar utanför servicen, ska service på ett ännu djärvare sätt riktas till dem som är i behov av särskilt stöd.
- Servicen för barn, ungdomar och familjer ska bilda en systematisk funktionell helhet, som möjliggör att barn och familjer är delaktiga.
- Tyngdpunkten ska i hög grad riktas mot förebyggande tjänster på grund av såväl ekonomiska som mänskliga orsaker.
- Genomslagskraften för den förebyggande verksamheten ska förbättras.

I den rapport som delegationen publicerade år 2013 (Pelkonen m.fl. 2013) konstaterades det att barns hälsa och välbefinnande i första hand beror på de personer som sköter och uppfostrar dem och på deras välbefinnande och levnadsförhållanden. Förståelsen för utvecklingsmiljöernas betydelse för barns välbefinnande har fördjupats. Dessa miljöer utgörs av föräldrarna och hemmet, men därtill också av dagvården, skolan och fritidsmiljöerna. Rekommendationer riktades till kommunerna:

- De kommunala förvaltningarna och de anställda ska bilda en gemensam uppfattning om de omständigheter som skyddar utvecklingsmiljöerna och metoder för att stärka dessa samt komma överens om förfarandet för att minska omständigheter som utgör risker i utvecklingsmiljöerna eller för att lindra dessa.
- De tjänster som tillhandahålls av dem som arbetar med barn och ungdomar ska ordnas som en koordinerad helhet, där ovan nämnda arbete som grundar sig på gemensamma avtal är möjligt.

UTVECKLINGSPROGRAMMET FÖR BARN- OCH UNGDOMSPOLITIKEN (2007–)

Utifrån den ungdomslag (72/2006) som trädde i kraft år 2006 har statsrådet vart fjärde år godkänt ett utvecklingsprogram för ungdomspolitiken, som innehåller riksomfattande mål för ungdomspolitiken och riktlinjer för kommunernas ungdomspolitiska programarbete. Utvecklingsprogrammet har beretts av undervisningsministeriet i samarbete med övriga ministerier. I författningarna talade man om utvecklingsprogrammet för ungdomspolitiken, men i beredningen utvidgades det till ett utvecklingsprogram för barn- och ungdomspolitik.

I inledningen till det första utvecklingsprogrammet konstateras det att senaste gång som en så omfattande tväradministrativ nationell riktlinje för barn- och ungdomspolitiken dragits upp var i samband med det internationella barnåret 1979 och att det handlar om Finlands första utvecklingsprogram för barn- och ungdomspolitiken. I den arbetsgrupp som beredde utvecklingsprogrammet var alla ministerier representerade.

Enligt en studie om beredningsskedet påverkades det att de medverkande aktörernas olika vikt och påverkansmöjligheter. Vissa förvaltningsområden, sakkunnigaktörer och frivilligorganisationer är viktigare samarbetspartner än andra med tanke på beredningen; deras mål syns i större utsträckning i slutresultatet. Utvidgningen mot barnpolitiken väckte en debatt:

- ”Problemet i det barn- och ungdomspolitiska programmet kan vara att behoven och åtgärderna är väldigt olika, då målgruppen utgörs av alldeles små barn och eller å andra sidan av unga, som redan kan vara ute i arbetslivet, som själva är föräldrar osv. Å andra sidan ska grunden för största delen av de omständigheter som påverkar barns välbefinnande läggas redan som barn, då det är bara till fördel att se helheten.”
- ”Barn och barnpolitiken finns numera jämsides med ungdomspolitiken, men den har också blivit viktigare. Det är en utmaning att kombinera begreppen, och ingen tillräcklig reflektion har gjorts över detta. Vem bedriver barnpolitik och vem bedriver ungdomspolitik? Uppkommer verkligen ett nytt konstruktivt barn- och ungdomspolitiskt koncept och genomförs det på kommunal nivå?”⁴⁴

Det första programmet grundade sig på levnadslöppspolitik, där människornas utvecklingscykel sågs som en sömlös utveckling från de tidiga barndomsfaserna mot en allt mer självständig ungdom och vuxendom. Målet var att överstiga de administrativa gränstängslen och på lokal nivå stärka det sektorsövergripande samarbetet. Ett av de strategiska fokusområdena var ännu intensivare närvaro i livets olika övergångs-, förändrings- och krissskeden. Det ansågs att bedömningen av barn- och familjekonsekvenserna av beslutsfattandet stöder detta arbete. De problem som strukturerna gav upphov till beskrevs, men strukturerna i sig bedömdes inte. Det ansågs att den övergripande bilden av barns, ungdomars och familjers välbefinnande var utspridd. Samarbete och sektorsövergripande arbete betonades i många samband.

Programmet innehåller en bedömning av nuläget och åtgärdsförslag ur flera olika synvinklar, vilka beskrivs av kapitlens rubriker:

- Barn och ungdomar idag samt framtida utmaningar
- Mångfald och jämlikhet
- Kreativitetens Finland
- Den digitala generationen
- Brett deltagande och social gemenskap
- Stöd för familjer
- Tidigt ingripande och stöd för specialgrupper
- Utbildning och arbetsplatser för alla ungdomar
- Hälsofrämjande och minskning av skillnader i hälsa och välfärd
- Boende och samhällsplanering
- Uppföljningen av utvecklingsprogrammet och kunskapsbehovet

I det andra programmet (2011–2015) reflekterades man över förhållandet mellan barnpolitik och ungdomspolitik:

- Enligt ungdomslagen avses med unga personer under 29-år. I vardagsspråket är ungdomar ofta 13–19-åringar. Personer under 12 år kallas allmänt för barn, även om också till exempel termen ”yngre barn” används. Unga vuxna är klart och tydligt personer i slutet av ungdomsåldern. Som den absoluta administrativa gränsen för barndom ses en gräns på 18 år. Ungdom kopplas till ett visst livsskede, då åldern inte är den viktigaste fastställande omständigheten. Förenklat kan man beskriva barn- och ungdomspolitikens fält som politiska fält som delvis är överlappande vad gäller ålder.

De problem som gällde förvaltningens struktur identifierades, men de specificerades inte närmare. Som avgörande föreslogs ett samarbete:

- Barn och ungdomar granskas på olika sätt i olika kommunala förvaltningar och i olika samband. Till exempel klientrelationen för ett barn eller en ung person som en del av de riktade tjänsterna kan vara i fokus. Ibland ser man på barn och unga som gruppledare, ibland som medborgare som påverkar samhällsutvecklingen. När det gäller skillnaderna mellan dessa gransknings-synvinklar kan det också handla om huruvida man i första hand letar efter lösningar med personliga, ofta korrigering åtgärder eller med förebyggande, socialt stärkande åtgärder som är riktade till alla barn och ungdomar. Det står klart att barns och ungdomars ärenden inte på någon förvaltningsnivå kan främjas utan bra samarbete och sammanjämkning av olika synvinklar.
- Kommunerna styrs att utarbeta välfärdsplaner för barn och ungdomar enligt barnskyddslagen på så sätt att de innehåller också det kommunala ungdomspolitiska programarbete som ungdomslagen förutsätter och en hälso- och välfärdsberättelse enligt hälso- och sjukvårdslagen.

⁴⁴ Se Lapsi- ja nuorisopoliitikan neuvotteleva ohjaus valtioneuvostossa. Kehittämishenkilöiden (2007–2011) valmistelulauseunnon antaneiden tahojen näkökulmasta. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/lanuke.pdf>

- På framställan av UKM tillsätter statsrådet en ledningsgrupp för att leda genomförandet av det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet.

I programmet fastställdes nio strategiska mål :

- Barn och ungdomar växer till aktiva medborgare som bär ett gemensamt ansvar.
- Barn och ungdomar kan på jämlikt sätt delta i kultur-, motions- och fritidsverksamhet.
- Unga sysselsätts och sysselsättningsgraden bland unga förbättras.
- Likabehandling genomförs.
- Flickor och pojkar har likvärdiga möjligheter.
- Ungdomar har möjlighet att bo och leva självständigt.
- Alla barn och unga har oberoende av sina utgångspunkter möjlighet att få en högklassig utbildning.
- Med förebyggande åtgärder upprätthålls barns och ungdomars välbefinnande och hälsa.
- Barns, ungdomars och familjers ärenden sköts på ett kompetent sätt och i gott samarbete.

POLITIKPROGRAMMET FÖR BARN, UNGDOMAR OCH FAMILJERS VÄLFÄRD (2008–2011)

Vanhanens II regering startade Politikprogrammet för barns, ungdomars och familjers välfärd, vars mål var att främja och minska den psykiska ohälsan och marginaliseringen:

- De flesta riskfaktorer i anknytning till uppväxt och utveckling kan urskiljas redan i den tidigare barndomen. Resurser rikas i olika sektorer mot en sund och trygg utveckling för barn och unga och familjers välbefinnande.
- Den grund för politikprogrammet, vilken överskrider olika förvaltningsområdens gränser, läggs av barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprojektet, som statsrådet ska godkänna. Politikprogrammet följer och stöder genomförandet av det första barn- och ungdomspolitiska programmet under valperioden.
- I främjandet av barns och ungdomars välbefinnande behövs flera åtgärder i samma riktning inom olika förvaltningsområden. Detta förutsätter förbättring av samarbetet och koordineringen mellan förvaltningsområdena samt lokal utveckling av det sektorsöverskridande samarbetet.
- Med olika åtgärder stärks samhälleligheten, föräldraskapet och det ömsesidiga ansvaret för barns och ungdomars välfärd. Familjernas välbefinnande stöds

genom att förbättra barnfamiljernas ekonomiska ställning och tjänster. Utmaningarna med multikulturalism beaktas i barn-, ungdoms- och familjetjänster.

- Tidigt ingripande i barns och familjers problem och förebyggande arbete lyfts fram som ett prioriterat område för regeringen. På så sätt minskas också på lång sikt kostnaderna på grund av marginalisering.
- Kunskapsunderlaget för uppföljningen av barns och ungas välfärd utvecklas, prognostiseringen och bedömningen av hur beslut påverkar barnen samt informationen om barnens rättigheter främjas.⁴⁵

KOORDINERING AV BARN-, UNGDOMS- OCH FAMILJEPOLITIKEN (2011)⁴⁶

Utifrån det beslut som fattades vid den politiska brainstormingen som ordnades av Vanhanens II regering 24.2.2009 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet år 2009 en styr- och utredningsgrupp för att utreda det övergripande tänkandet i ungdomspolitiken och koordineringen i statsförvaltningen och kommunerna. Arbetsgruppen lade år 2011 fram tre alternativa lösningsmodeller för statsförvaltningen:

- *Barn-, ungdoms- och familjeminister:* En minister ansvarar för den helhet som utgörs av barn-, ungdoms- och familjeärenden, budgeten och lagstiftningen. De enheter som hör till portföljen slås samman till en "barn-, ungdoms- och familjeenhet". De befintliga delegationerna slås samman till en omfattande delegation för barns, ungdomars och familjers välfärd.
- *En programminister för barns, ungas och familjers välfärd:* För regeringsperioden tillsätts en programminister för barns, ungdomars och familjers välfärd, som ansvarar för separat fastställda temahelheter från följande ministerier: UKM, JM, SHM och ANM. Ministern skulle inte ha ansvarsområden i statsrådet, men en tjänstemannakår, som skulle "lånas" från de fyra medverkande ministerierna. I användningen av budgetanslagen och i lagstiftningsberedningen används ett samarbetsförfarande för att säkerställa samtycket av såväl program- som ansvarsministern.
- *Utvecklingsprogrammet för barn-, ungdoms- och familjepolitiken som koordineringsredskap:* Regeringens barn-, ungdoms- och familjepolitik leds via utvecklingsprogrammet för barn-, ungdoms- och familjepolitiken. En minister som utses av statsrådet ansvarar för beredningen och genomförandet av utvecklingsprogrammet för statsrådet enligt ungdomslagen. Utvecklingsprogrammet upprättas kring 3–4 centrala mål, som antecknats i regeringsprogrammet i samarbete med olika ministerier och intressentgrupper. Ansvaret för att leda ärendehelheten hos statsrådet skulle förenas med ministerns övriga ansvarsområden, riktlinjerna för hela programmet beslutas i en egen tväradministrativ ministergrupp.

45 <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-ii/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff>

46 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75573>

På samma gång tillsattes en arbetsgrupp för att till utredningsgruppen upprätta framställningar med vilka 1) växelverkan mellan välfärdsplaner enligt barnskyddslagen och barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet enligt ungdomslagen ökas, 2) bedömningen av barnkonsekvenser av centralförvaltningens och kommunernas beslut främjas och 3) regleringen av de allmänna hörandeskyldigheterna i barnskyddslagen och ungdomslagen utvecklas. Arbetsgruppens centrala förslag:

- Uppföljningen av barns och ungdomars välbefinnande tas upp som ett politiskt tema som ska följas särskilt av regeringen i enlighet med regeringens strategidokument.
- En barn-, ungdoms- och familjepolitisk ministerarbetsgrupp tillsätts och för den grundas en beredningsgrupp som utgörs av aktörer från ministerierna och övriga eventuella nödvändiga aktörer för beredningen.
- Kommunerna uppmuntras att samla ordnandet av välfärdstjänster för barn och ungdomar till den så kallade verksamhetsmodellen enligt levnadsloppstänkandet.
- Lagstiftningen om barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet och den kommunala välfärdsplanen för barn och ungdomar samordnas.
- Bestämmelserna om barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet revideras.
- Bestämmelsen om den kommunala välfärdsplanen för barn och ungdomar revideras.
- En omfattande delegation för barns och ungdomars välfärd och ett sekretariat för denna grundas.
- En bestämmelse om uppföljningsgrupper för välbefinnandet bland kommunernas barn och ungdomar införs i lagen.
- Produktionen av statistik och forskning om barns och ungdomars välbefinnande säkerställs.
- Lagstiftningen om barns och ungdomars deltagande- och påverkansmöjligheter preciseras.
- En bestämmelse om bedömningen av barnkonsekvenser läggs till.





REFLEKTIONER ÖVER RÖTTERNA OCH NÄRHISTORIAN

INSTITUTIONERNA DIFFERENTIERAS OCH STRUKTUREN ETABLERAS

Statens åtgärder för att stöda barn och familjer har redan i ett tidigt skede delats in i relativt självständiga förvaltningsområden och servicehelheter. Jämsides med familjer och deras närgemenskaper har man under 1990-talet bit för bit byggt upp otaliga servicehelheter för att komplettera och delvis också ersätta uppgifter som tidigare hört till hemmet och dess närgemenskaper vad gäller omsorgen om, uppfostringen och undervisningen av barn. I de flesta fall har den nya verksamheten startats i organisationsform. Det allmänna har så småningom börjat bära ansvaret. I och med att statens roll växt, har egna speciallagar föreskrivits för servicehelheterna och styrnings-, genomförande- och övervakningsarrangemang som grundar sig på dessa.

I en internationell jämförelse har det karakteristiska för Finlands välfärdspolitik varit det allmännas stora intresse för och investeringar i specialiserad yrkespersonal, först i undervisningen och hälso- och sjukvården och senare också i andra tjänster. Vid ingången till 1960-talet verkade inom barn- och barnfamiljstjänsterna redan flera etablerade yrkeskårer, såsom till exempel folkskolelärare, läroverkslärare, barnmorskor, hälsosystrar, läkare och socialsekreterare.

I statsförvaltningen tilldelades uppgiften att stöda barn och barnfamiljer till tre relativt självständiga förvaltningsområden (hälso- och sjukvården, socialvården och utbildningen). Styrningen och övervakningen delegerades till de centrala ämbetsverken (medicinalstyrelsen, socialstyrelsen, utbildningsstyrelsen och yrkesutbildningsstyrelsen) och inom dessa till de organisationsenheter som ansvarar för servicehelheterna. De otaliga åldersgränserna bidrog till att denna struktur delades upp ytterligare. Helheten spriddes i självständiga servicehelheter: mödrarådgivning, barnråd-

givning, skolhälsovård, läropliktsskola, läroverk, yrkesskola, barnskydd, uppfostringsrådgivning, grundläggande hälso- och sjukvård, somatisk specialiserad hälso- och sjukvård, barnpsykiatri, ungdomsarbete osv.

Statens och kommunernas samarbete i ordnandet av tjänster för barn och barnfamiljer kan ända fram till 1990-talet beskrivas som ett beställar- producentarrangemang, där statsförvaltningen beställde tjänster för barn och barnfamiljer och deltog i kostnaderna. Fokus i kommunernas uppgifter låg på produktionen. De statliga institutionerna ansvarade för de strategiska valen, forsknings- och utvecklingsarbetet och utbildningen av yrkespersonalen. Detta ledde till att kommunen inte utvecklade strategisk kompetens om helhetshanteringen och inte heller de strukturer som dessa förutsatte.

Uppmärksamhet riktades mot förvaltningens differentieringsutveckling redan på 1940-talet (se Stenvall 1995, 145). Enligt kommittén för tjänstemannaexamen

- kunde det för tjänstemännen, i skötseln av egna tjänstemannauppgifter, vara till stor nytta att de får tillfälle att se och uppleva hur motsvarande och liknande uppgifter sköts vid andra ämbetsverk. Det är möjligt att i synnerhet det ömsesidiga förhållandet mellan centralförvaltningen och lokalförvaltningen gör det önskvärt att de tjänstemän som tjänstgör i lokalförvaltningen får tillfälle att bekanta sig med hur ärenden bedöms och sköts ur lokalförvaltningens synvinkel och vice versa. (Kommittébetänkande 1942:4, 50)

Enligt Stenvall (1995) reflekterade förslagen om uppgiftsrotation en form av ett generalistiskt ideal. Kriteriet för en bra tjänsteman var en förmåga att på ett övergripande plan förstå förvaltningen och de ärenden som den behandlar. Förslagen av kommittén för tjänstemannaexamen realiserades inte.

BARNPOLITISKT PROGRAMARBETE I STATSFÖRVALTNINGEN

Samhällsklimatet ändrades på 1960-talet överlag och också vad gäller debatten av stöd för barn och barnfamiljer. Även om debatten ytterligare delades in enligt den etablerade strukturen, var den gemensamma nämnaren de nya tolkningarna av utgångspunkterna, målen och innehållet. Dessa beskrivs av några kärnbegrepp, såsom uppväxtförhållanden, barn som växer upp i sårbara förhållanden, barnvård, stöd för hemmauppföstring och familjefostran. Barnpolitik kom med i den finländska politiska debatten som ord och begrepp.

I åtgärdsförslagen i kommittébetänkandena talade man vid sidan om bemötandet av barn och barnfamiljer också om samhällsarbete, strukturellt arbete, regionalisering och det gemensamma uppföstringsansvaret. Ett citat ur betänkandet av kommissionen för barns och ungdomars socialvård (1977) sammanfattar det mest väsentliga på följande sätt:

- Under 1970-talet har man vad gäller barnvård övergått till en allt mer övergripande syn. Barnvården tolkades som en del av samhällspolitik och den hade en familjepolitisk uppgift. Familjeorienterad verksamhet borde utvidgas till förebyggande arbete i ett så tidigt skede som möjligt. Med ändamålsenligt ordnande av allmänna tjänster är det möjligt att minska barns och barnfamiljers sociala otrygghet. Förebyggande vård och stödtjänster ska utvecklas på så sätt att ett barn i sitt eget hem kan få den vård och fostran som det behöver.

Av de cirka 80 sidorna i förslagsdelen i betänkandet av den finländska kommittén för det internationella barnets år 1979 är enbart 15 inriktade på barn som lever i sårbara förhållanden. Också då granskades uppväxtmiljön i större utsträckning än barnens personliga problem. Dessa observationer stöder tolkningen av Satkas arbetsgrupp (2002). I den finländska debatten sågs redan på 1970-talet många av de teman som år 1989 sammanfattades till FN:s konvention om barnets rättigheter. Sådana är till exempel framställningarna om uppföljningssystem för statsförvaltningens barnpolitik, beaktande av barnets bästa i statens ekonomiförvaltning samt barns deltagande och påverkan.

I efterskott är det intressant att observera att en ny systemtolkning, som senare karakteriserats som en bioekologisk tolkning, blev allmän i den internationella forskningen om barns utveckling på 1970-talet⁴⁷. Syftet med denna var att rikta uppmärksamhet mot barns närmiljö och växelverkan mellan samhällets strukturer och kulturer. Den finländska debatten om stöd för barn och barnfamiljer var med andra ord inte speciell, utan den anknöt till en mer allmän internationell utveckling, som i slutet av 1980-talet resulterade i FN:s konvention om barnets rättigheter.

Det samhälleliga intresset för stöd för barn och barnfamiljer och utvecklingen av tjänster inom ett brett samhälleligt ramverk började minska på 1980-talet. De var aktuella i samband med statsrådets redogörelse till riksdagen i medlet av 1990-talet och början av 2000-talet. Den arbetsgrupp

som beredde redogörelsen år 1995 föreslog att barns rättigheter ska beaktats ännu bättre i förvaltningen och i den samhälleliga planeringen och i det samhälleliga beslutsfattandet. I detta syfte ska man

- följa det samhällspolitiska beslutsfattandet och lagstiftningen och övervaka att plikterna i konventionen om barnets rättigheter och barnsynvinkel i denna beaktas,
- enligt generation, med livscykeln som mått och som ett tvärsnitt följa politiken för utdelning av resurser mellan befolkningen i barnålder, arbetsför ålder och pensionsålder och i detta syfte årligen upprätta en generationsbalk i statens budgetproposition. (SHM 1994, s. 8)

Kommissionens förslag lämnade dock bort från regeringens redogörelse i slutföringsfasen. I redogörelsen konstaterade regeringen att konventionen om barnets rättigheter är folkrättsligt bindande för Finland och att dess normer till och med kan gå före våra nationella författningar och att konventionen skapar riktlinjer för utvecklingen av Finlands barnpolitik. Kapitlet "Utveckling av barnpolitiken" nämnde arbete med barnnärden och framlade att en barnombudsmannatjänst inrättas. Trots att barnpolitik tolkades på brett sätt i de inledningskapitlen, fokuserade åtgärdsförslagen på problem.

Följande redogörelse bereddes vid millennieskiftet vid Stakes. De omfattande barnpolitiska reflektionerna i Stakes rapport (Bardy m.fl. 2001) lämnade så gott som helt bort i det skede då redogörelsen slutfördes vid social- och hälsovårdsministeriet. Den strategiska grundläggande linjen hade flyttats från bioekologisk systemtolkning till hot och problem på individnivå. Förändringen antecknades också tydligt i redogörelsen:

- Den grundläggande strukturen i det finländska välfärdssamhället för att trygga barns, ungdomars och barnfamiljers välbefinnande är fortfarande funktionsdugliga. Det centrala problemet är nativitetsutvecklingen, barnfamiljernas försörjning, barns och ungdomars marginalisering och sammanjämkning av arbete med familjeliv. I syfte att förebygga marginalisering ska man ingripa i situationer för barn och ungdomar som mår dåligt. *Därför är trygghet och utveckling av tjänsterna fortfarande primärt i förhållande till inkomstöverföring. Förbättring av ställningen för marginaliserade barn ges prioritet i förhållande till övriga familjepolitiska mål.*

I starten för barnombudsmannens verksamhet och handlingsplanen "Ett Finland för barn" hördes fortfarande ekon från 1970-talets reflektioner. Detta är också fallet för barn- och ungdomspolitiska utvecklingsplanen och politikprogrammet för barns, ungdomars och familjers välfärd av Vanhanens II regering. De sist nämnda kan ses som statsförvaltningens första barnpolitiska program.

I de fyra senaste decenniernas material riktas förslagen om de gemensamma temana för bedömningarna och åtgärdsförslagen, vilka upprepats med så gott som samma

47 Den ekologiska systemteorin är Bronfenbrenners utvecklingspsykologiska teori, där det anses att individens utveckling äger rum i växelverkan med miljön. Bronfenbrenner delar in den miljö som påverkar utvecklingen i fem system; mikro-, meso-, exo- och makrosystemen. Senare har också kronosystemet lagts till. Se till exempel <http://sokl.uef.fi/verkkokoulukaisut/monitiet/pdf/harkonen.pdf>

innehåll. De gemensamma temana har varit till exempel 1) en oro för barnfamiljernas försörjning och levnadsförhållanden och barns uppväxtförhållanden, 2) förvaltningens utspriddhet och tjänsternas fragmentering, 3) ordnande av stöd för barn och familjer som en helhet och 4) förskjutande av tyngdpunkten i verksamheten från korrigerande arbete till främjande av barns och barnfamiljers välbefinnande. Det har varit särskilt intressant att observera att förslagen i II delbetänkandet av principkommittén för socialvården och den kommission som reflekterat över anordnandet av socialvården för minderåriga så gott som alltid upprepades med samma innehåll, men med en ny ordalydelse i programmen på 2010-talet, också i de spetsprojekt som statsminister Sipiläs regering startat. Det genuint nya är att digitaliseringen kommit med i debatten vid millennieskiftet.

Det strategiska ansvaret överfördes i välfärdspolitiken i allmänhet och också i barnpolitiken på 1990-talet från staten till kommunerna. Vid millennieskiftet rekommenderade staten och Kommunförbundet till kommunerna att de bereder barnpolitiska program och programarbetet startade i relativt omfattande form. Satka har tillsammans med sin arbetsgrupp (2002) den fas då kommunerna startade det barnpolitiska programarbetet enligt följande:

- Kommunerna lämnade med en plikt att producera basservice och välfärd för medborgarna, men med nya ideologier. I stället för de tidigare tillägnades nya läror och krympning, privatisering och kommersialisering av kommunala funktioner. Säkerställandet av tjänsternas nivå överfördes från det centrala ämbetsverket till kommuninvånarna, vars ställning stärktes om kravet på kommuninvånarnas delaktighet och möjlighet till växelverkan i kommunallagen. I den krisstämning som rådde under den ekonomiska depressionen varslades under samma tid många kommuner lärare och de minskade också antalet socialarbetare, vilket i kombination med arbetslösheten och uppgången i övriga sociala problem orsakade aldrig tidigare skådade klientköer. Arbets-takten för de socialarbetare som befullmäktigats till ombud för barnen blev extremt hektisk. Interessebevakning på individnivå var det bästa som yrkeskåren kunde erbjuda i dessa förhållanden, och under den ekonomiska depressionen fanns det inte heller i någon större mån aktörer som förde tankarna till barnpolitiken.

I barnskyddslagen från år 2008 ålades kommunerna att upprätta en välfärdsplan för barn. Alla kommuner har redan åtminstone två planeringsperioders erfarenhet av beredning

och genomförande av barnpolitiska program. Kommunernas barnpolitiska programarbete uppföljdes i början av 2000-talet, men därefter finns det ingen omfattande beskrivning av dess utveckling och inte heller någon utvärderingsstudie. Erfarenheterna är inte särskilt uppmuntrande. En delorsak kan vara att statsförvaltningens stöd för det kommunala barnpolitiska programarbetet har lämnat på anspråkslös nivå.

Hittills har man inte diskuterat kommunernas roll i det barnpolitiska programarbetet efter att den aktuella social- och hälsovårdsreformen genomförs. Hos kommunerna lämnar därefter inte yrkesutbildad personal, som utgjort grunden då detta programarbete utförts i två decennier.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har avgett följande respons om de två senaste landsrapporterna till Finland:

- *Respons år 2005.* Kommittén riktar uppmärksamhet mot de nya program med vilka man försöker tillgodose barnets rättigheter, och finner att handlingsprogrammet "Ett Finland för barn" är positivt, då det grundar sig på dokumentet "En värld för barnen" som antagits vid specialsessionen år 2002 i FN:s generalförsamling. Dessa planer har inte samordnats. FN:s kommitté för barnets rättigheter rekommenderar att staten ska:
 - säkerställa att den nationella strategin riktar sig till de rättigheter för barn vilka konventionen skyddar,
 - ge tillräckliga resurser för dess genomförande,
 - förena alla andra handlingsprogram som hänförs till den nationella strategin, så att utspriddhet undviks i tillgodoseendet av barnets rättigheter och
 - ge den nya barnombudsmannen till uppgift att följa den nationella strategin och dess genomförande.
- *Respons år 2011:* Konventionsstaten ska utveckla en täckande handlingspolitik och handlingsplan för att till fullo genomföra konventionen. När planen utarbetas ska uppmärksamhet riktas mot slutdokumentet av specialsessionen i FN:s generalförsamling år 2002 ("A World Fit for Children") och dess uppföljningsdokument från år 2007. Periodiska och mätbara mål ska införas i verksamhetsplanen. Planen borde styra internationella och kommunala strategier, för att kunna säkerställa tillräckliga resurser för genomförandet av den.⁴⁸

DIFFERENTIERINGSUTVECKLINGEN OCH DEN STRUKTURELLA LIKGILTIGHETEN FORTSÄTTER

Analys av genomförandet av statens stöd för barn och barnfamiljer och dess utfall ingick inte i uppdragsgivningen för denna utredning. Det är dock möjligt att presentera några slutsatser om detta. Erikson och Arnkil (1995, s. 324) har beskrivit 1970- och 1980-talen på följande sätt:

- I Finland pågår ett kraftigt uppbyggande av servicestaten. Tillväxt överallt. Arbetskraftsbrist rådde på marknaden för psyko-socialt arbete. Serviceställen för barn, ungdomar och barnfamiljer grundades och inriktades på nytt. Personalen vid dessa bytes oavbrutet. Det är inte något mirakel att personalens intresse vid denna tidpunkt i högre grad riktades mot att anamma den egna grundläggande uppgiften än att föra ett omfattande samarbete. Servicesystemet med en arbetsfördelning fungerade bra om det fanns ett problem, men om problemen var flera började ett och annat betjäningssätt behöva extra resurser. Sådana fanns inte i sikte vad gäller tillväxt eller specialisering.

Man försökte fylla tomma hål som lämnat mellan de etablerade servicehelheterna med nya tjänster. Utvecklingen av uppfostringsrådgivningen, elevvården och familjerådgivningen och uppfostringens ställning i utvecklingen av grundskolan illustrerar de etablerade institutionernas kamp om kontrollen över gråzoner:

- Nätverket av uppfostringsrådgivningar utvecklades systematiskt fram till 1980-talet. Å ena sidan eftersträvades balans mellan uppfostringsrådgivningen och det terapeutiska arbetet. Å andra sidan balanserade man mellan socialvård och hälso- och sjukvård (se Linna 1988). Socialstyrelsens stöd för utvecklingen av uppfostringsrådgivningar upphörde vid organisationsförändringarna inom statsförvaltningen i början av 1990-talet. När ingen försvarade uppfostrings- och familjerådgivningarna i statsförvaltningen, gjorde kommunerna nedskärningar i resurserna och nätverket började falla sönder. Så småningom har uppfostrings- och familjerådgivningarna slagits samman med äldre institutioner. Uppfostringsrådgivningen, som ursprungligen var kärnuppgiften, har hamnat i skymundan.
- Sedan början av 1900-talet har arbetsfördelningen mellan familjerna och de tjänster som ordnas av det allmänna diskuterats i uppfostringsdebatten. Till exempel i anvisningarna för läropliktsskolan har fostran och undervisning upprepats som ordpar från 1920-talet ända fram till 1990-talet. I början av grundskolereformen betonades gemensamt ansvar för fostran⁴⁹. Så

småningom lämnades fostran åt sidan och på 1990-talet utlokaliseras den från grundskolans kärnuppgifter. Fokus i lärarnas uppgifter låg på undervisning. Det ansågs att fostran låg på föräldrarnas ansvar.

- Stöd för hemmauppfostran var aktuellt redan i början av 1900-talet i betänkandet av kommittén för skyddsuppfostran. Under så gott som hela 1900-talet hölls det som en huvuduppgift i stödet för barn och barnfamiljer. Ännu under 1980-talet var utveckling av familjefostran föremål för reflektion i undervisningsministeriets och social- och hälsovårdens arbetsgrupper. De pedagogiska institutionerna vid universiteten hade docenter i familjefostran. Stödet för hemmauppfostran och familjefostran försvann dock på 1990-talet helt och hållet från ordförandet i utvecklingen av tjänster för barnfamiljer och utbildningen av yrkesutbildade personer. Man övergick från uppfostringsuppgiften och -kompetens till stöd för föräldraskapet. (se Sihvonen 2016)
- I början av 1970-talet bereddes ett omfattande utvecklingsprogram för elevvården för den grundläggande utbildningen. Framställningarna nedbantades i genomförandeskedet. Den psyko-sociala elevvårdens utveckling bromsades av att den befann sig i gråzonen mellan social- och hälsovården och utbildningen. I början av 2000-talet började man på nytt utreda elevvården i flera arbetsgrupper, men med en snävare tolkning än på 1970-talet. Justitiekanslern riktade flera gånger uppmärksamhet mot bristerna⁵⁰. Efter flera års beredning trädde en särskild elevvårdslag i kraft, vars verkställande präglats av en kritisk debatt om målen och innehållet. Debatten om elevvården har aktualiserats på nytt i samband med reformen av social- och hälsovården.

Styrkan hos etablerade servicehelheter syns också då uppdraget utgjorts av ett omfattande samarbete mellan förvaltningsområdena. I till exempel uppdraget för delegationen för barns och ungdomars välfärd och hälsa, vilken tillsatts på framställan av social- och hälsovårdsministeriet, betonas en omfattande uppföljnings- och bedömningsuppgift, men fokus i förslagen har legat på social och hälsotjänster. Barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammen, som beretts av undervisnings- och kulturministeriet under ledning av enheten för ungdomsärenden, har fokuserat på ungdomspolitik.

I början av detta kapitel riktades uppmärksamhet mot *differentieringsutvecklingen* och den presenterades utifrån beskrivningen av parlamentariska ungdomskommittén från år 1980. Som sammanfattning kan det sägas att differentieringsutvecklingen har fortsatt vad gäller uppväxtförhållanden och tjänster. Samarbete över förvaltningsgränserna och mellan yrkesgrupperna har föreslagits som svar. Bestämmelser som förpliktar till samarbete har lagts till i

49 Förhållandet mellan vuxna och barn definieras av jämställdhet och de vuxnas omsorgsansvar. Föräldrarna och skolan tillsammans delade ansvaret för barns välbefinnande och studieframgång. Skolans omsorgsuppgift kopplades inte till de specialarrangemang som uppfattades som "elevvård". Skolanstalten skulle präglas av en princip om omsorg om barnen i form av en strukturell verksamhetskultur. "Fostran och undervisning var ett oskiljbart ordpar. Varje "lärarfostrare" skulle bidra till att trygga en tillräcklig omsorg om sina elever som individer och personer som lär sig. Specialundervisningspersonal och kuratorer, skolpsykologer, hälsovårdare och läkare som sörjer för barnens välbefinnande till skolorna. (Vesikansa 2009)

50 Se till exempel. https://www.okv.fi/media/uploads/ratkaisut/arkisto_1997-2011/okv_6_50_2011.pdf

speciallagarna⁵¹. Vid millennieskiftet var mångprofessiona-
litet och nätverksbildning nyckelbegrepp⁵². Under de senaste
åren har man talat om sammanjämkning av ledning med
mångsektoriell verksamhet⁵³. Gränssnitt har börjat kallas
för kontaktytor. Ordalydelsen har varierat, men tolkningen
av orsakerna till problemen är oförändrade. I stället för att
analysera strukturerna, har man letat efter orsakerna hos
de yrkesutbildade personerna, ledarna och de förtroende-
valda. Hindren för samarbete har hittats i motståndet till
förändringar, attityder och brist på samarbetsförmåga hos
personalen och beslutsfattarna⁵⁴. Denna strategi kan på all-
män nivå kallas för *strukturell likgiltighet*.

Under senaste år har man sett tecken på att den struk-
turella likgiltigheten faller sönder inom social- och hälso-
vården, då det ansetts att integrationen av social- och häl-
so-tjänster är viktigt i reformen av området. För tillfället är
det dock oklart i vilken mån den förvaltningsreform som är
under beredning genuint minskar differentieringen av tjäns-
terna för barn och barnfamiljer. Specialiserade tjänster för
problem håller på att slås samman till familjecentraler
under ledning av landskapen, men på samma gång är det
möjligt att ett ännu mer utmanande gränssnitt bildas mel-
lan dessa och de tjänster som kommunerna ansvarar för

att ordna. När tjänsterna koncentreras till familjecentraler,
är det också möjligt att ett avstånd uppstår till barns och
barnfamiljers boendegemenskaper.

Det färskaste exemplet på strukturell likgiltighet är en ar-
betsgrupp som då den inrättades fokuserade på anordnande
av tjänster för barn och familjer på ett familjerorienterat sätt.
Uppgiften avgränsades dock till nya kontaktytor (gränssnitt)
som uppkommer i förnyandet av förvaltningen av etablerade
serviceenheter, utan att ifrågasätta deras ändamålsenlighet.⁵⁵

Uppväxtmiljön för barn är en annan arena för differentie-
ringsutveckling och strukturell likgiltighet. Ett stort antal stu-
dier har visat det kraftiga sambandet mellan uppväxtmiljöer
och barns välbefinnandeutveckling. Differentieringen av boen-
deområden för barnfamiljer håller på att tillta i hela landet och
i synnerhet inom befolkningscentra, men den har inte blivit ett
kärntema i samhällsdebatten. Den subjektiva dagvårdsrätten,
den flytt rörelse som arbetsutbudet förutsätter, arbetsresor och
familjeledigheter granskas i huvudsak inom ramen för syssel-
sättningsgraden. I samhällsdebatten letar man oftare efter
orsaken till barns psykiska ohälsa hos föräldrarna och barnen
som individer. Mest uppmärksamhet riktas mot de problem
som de yrkesutbildade personer som specialiserat sig på om-
rådet definierar, letar efter, identifierar och åtgärdar.⁵⁶

51 se Perälä m.fl. 2012, s. 21, bilagetabell 1. ReUB 1/2014 rd - B 3/2014 rd. Marginaliseringen av unga, <https://www.edilex.fi/mt/trvm20140001>

52 Till exempel enligt Arnkils undersökningsgrupp (2000, sidorna 224–233) förelåg en risk att utvecklingen av tjänsterna faller sönder till tiotals projekt som behandlar specialfrågor, som i värsta fall inte föder varandra och inte heller förankrar sig i den strategiska politiken. Som lösning föreslogs samlingsprogram, vars genomförande styrs av enskilda projekt (barn- och familjepolitik, kanske i synnerhet förebyggande av marginalisering). På kommunal nivå finns det skäl att överväga en sektorsövergripande styrgrupp för verksamheten, för prioriteringar av linjeorganisationer som gynnar nätverkssamarbete, samt användning av nätverkskoordinatorer.

53 Bestämmelserna ålägger kommuner och yrkesutbildade personer till samarbete, men de ger enbart lite handledning om hur sammanjämkningen av funktionerna görs i praktiken. Målet med guiden för koordinerande ledning är att stöda kommunledningen, ledare med ansvar för barns, ungdomars och familjers tjänster och anställda i samarbete och ansvars-
tagande enligt bestämmelserna. (Perälä m.fl. 2012)

54 Lösning av strukturella förvaltningsproblem med individinriktade åtgärder utgjorde tolkningsram redan på 1940-talet. Kommittén för tjänstemannaexamen identifierade såväl statsförvaltningsintern differentiering som differentiering mellan statsförvaltningen och den kommunala förvaltningen, men den analyserade inte strukturerna, utan föreslog tjäns-
temannarotation som lösning.

55 Fyra utredningsmän kartlägger bildningstjänsternas och social- och hälsovårdstjänsternas kontaktytor och modeller för nätverksledning, för att säkerställa bästa möjliga funktion för tjänsterna för barn och familjer från och med början av år 2019. Kontaktytorna utgörs av verksamheter och uppgiftshelheter, som kommunerna eller landskapen ansvarar för att ordna, men vars invånar- eller klientorienterade genomförande förutsätter gemensamma mål och samarbete. (http://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sivistys-ja-sote-palvelut-lapsi-ja-perheheloisiksi)

56 se till exempel Harrikari 2008, Vesikansa 2009, Sihvonen 2016.



HUR GÅ VIDARE HÄRIFRÅN?

Tjänsterna för barn och barnfamiljer delades redan i början av 1900-talet in i kommunala förvaltningar och självständiga serviceenheter. Den allmänna barnpolitiska debatten startade på 1970-talet, men den framskred dock inte till beredning av en nationell strategi för barnpolitik.

Statsförvaltningen har gjort framställningar om hanteringen och koordineringen av den helhet som utgörs av barns ärenden i flera betänkanden och program och också tillsatt delegationer. Senast år 2011 framställde en arbetsgrupp som tillsatts av undervisnings- och kulturministeriet tre alternativ för att effektivisera den barnpolitiska koordineringen i statsförvaltningen. Trots allt detta har barnpolitiken i statsförvaltningen utspritts till flera förvaltningsområden och inom dessa i flera olika självständiga serviceenheter. Ingen struktur som ansvarar för barnpolitikshelheten har tillsvidare bildats i statsförvaltningen.

Det samhälleliga intresset för barns utveckling och stöd till barnfamiljer har varierat under decennierna. Det var som störst efter självständigheten, på 1940-talet och på nytt på 1970- och 1980-talen. När investeringen utgör kriteriet, har barnpolitikens ställning i den interna konkurrensen inom den offentliga politiken varit relativt kraftig fram till 2010-talet. Mätt i euro har det allmänna stöd i proportion till antalet barn oavbrutet, med undantag för vissa faser med en ekonomisk depression, ökat fram till 2010-talet.

Inom den offentliga politiken har olika befolkningsgruppers vikt varierat. Trots att barn och barnfamiljer varit föremål för särskild omsorg, har de som befolkningsgrupp varit tvungna att fråna och med 1960-talet konkurrera först med personer i arbetsför ålder, sedan med äldre och till sist med invandrare. Det har funnits hänvisningar till konkurrens mellan befolkningsgrupperna till exempel i den redogörelse som överlämnats till riksdagen år 1995, där det framställdes att generationsbalans utarbetas i beredningen av statsbudgeten.

Ändringen av konkurrenssituationen mellan befolkningsgrupperna syns tydligt i social- och hälsovårdsreformen, som beretts ur den åldrande befolkningens synvinkel. Barn och barnfamiljer har inkluderats i debatten först i den fas då reformen slutförts. En analys av de olika alternativen barnkonsekvenser saknas fortfarande i skrivande stund.

Närings-, ekonomi- och arbetskraftspolitiken har alltid styrt statens verksamhet för att stöda barn och familjer. De hade en betydande roll redan på 1800-talet, då en arbetsplikt för barnen ingick i omsorgen om barn. Under 1900-talet har stöd för barn och barnfamiljer blivit ett intresse som kommit ikapp och till och med gått förbi ovan nämnda politiska avsikter. Under de senaste decennierna har närings-, ekonomi- och arbetskraftspolitiken roll i den offentliga politiken stärkts. Under den senaste regeringsperioden har balanse-

ring av den offentliga ekonomin blivit en nödvändighet som styr all offentlig politik och också barnpolitiken.

Den utveckling och det genomförande som delades in i kommunala förvaltningar och serviceenheter var en framgång, då system för stöd för barn och familjer bit för bit byggdes i ett tomt Finland. Ett nytt skede inleddes på 1970- och 1980-talen. Finland började fyllas av system för stöd till barn och barnfamiljer och man borde ha övergått från byggande till förnyande⁵⁷.

I statsförvaltningen vaknade man till denna förändring långsamt, trots att dess oundviklighet antecknades i flera betänkanden och rapporter. I medlet av 1990-talet fick sig tillfredsställelsen över framgången en törn av uppgifterna om belastning på de problemorienterade tjänsterna. Den briserade framgångshistorien förklarar den debatt och rent ut sagt den panik som följde då uppgifter om ökad belastning på barnskyddet, specialundervisningen och barnpsykiatrien kom flera år i rad. Den samhällsekonomiska depressionen gav en enkel förklaring. Den ekonomiska depressionen i kombination med resursbrist har dominerat utredningarna fram till senaste år.

Befolkningsundersökningarna har så småningom tydliggjort helhetsbilden. Till exempel uppgången i mentalvårdsproblem har konstaterats enbart i avgränsade delgrupper. Resultaten förstärker inte förmodan om att belastningen på tjänsterna i första hand berott på en utbredning av problem hos barnen.

Också förmodan om att ökade resurser för tjänster skulle avbryta den oroväckande utvecklingen har visat sig vara tvivelaktig. Efter några år av ekonomisk depression började resurserna för specialiserade tjänster för problem på nytt växa. Nya investeringar i specialiserade tjänster för problem steg till en nivå på en miljard euro och som en helhet har deras resurser i proportion till antalet barn på 2010-talet varit avsevärt större än före den ekonomiska depressionen på 1990-talet.

På samma gång som man i den omfattande samhällsdebatten varit orolig för barnens och barnfamiljernas dåliga mående, har man fortfarande känt en nationell stolthet över rådgivningar, läropliktsutbildningen, skolhälsovården och ett flertal mindre sociala innovationer, såsom skolmaten. När den yrkesutbildade personalen upplevt orimlig belastning, har man som lösning framställt ett ökat antal anställda som lösning. De etablerade institutionerna har dominerat samhällsdebatten och dämpat förslagen utifrån den mest detaljerade analysen av strukturen, vilka kunde hota deras kontinuitet.

Den huvudsakliga orsaken till belastningen i problemorienterade tjänster är inte utbredningen av problem bland barn och barnfamiljer, inte 1990-talet ekonomiska depression, och inte heller bristen på resurser. Utifrån det som lagts fram ovan kan man dra en slutsats om att den viktigaste förklaringen varit att den utveckling där tjänster för barn och barnfamiljer differentierats har godkänts och den struk-

57 Läs mer allmänt om denna utveckling i Hautamäki, i boken Andersson m.fl. 1993, s. 145: "Styrsystemet för tjänsterna fungerade relativt väl i välfärdsstatens tillväxtfas. Problemet började dyka upp i medlet av 1970-talet och förvärrades, då tillväxten vände nedåt: ... Klientens ärende drunknar i stora hierarkiska organisationer och långa kedjor för beslutsfattande. Serviceorganisationernas förmåga att anpassa sig efter klienternas föränderliga tjänster blir svag. De anställda som befinner på servicefronten har begränsade möjligheter till självständiga avgöranden och flexibilitet."

turella likgiltigheten redan från och med 1970-talet. Senast i slutet av 1980-talet borde den strategiska tyngdpunkten på barnpolitiken ha flyttats från byggande till förnyande i den riktning som redan på 1980- och 1990-talen skisserades i flera kommittébetänkanden och utredningar. Till följd av den utspridda förvaltningen och de fragmentiserade tjänsterna har verksamhetens kostnadseffektivitet försämrats åtminstone från och med 1970-talet. Prognosen för den psykiska ohälsan bland barn har försämrats och detta syns som en uppgång i belastningen på tjänster som är specialiserade på problem.

Den utveckling och det genomförande som delats in i förvaltningsområden och serviceenheter gav bra resultat fram till 1970-talet. Enskilda serviceenheter har varit och är fortfarande internationellt uppskattade. Man var så tillfredsställd med stödet och tjänsterna för barn och barnfamiljer att ratificeringen av FN:s konvention om barnets rättigheter inte gav orsak till en omvärdering. Detta torde förklara varför det inte fanns hänvisningar till konventionen om barnets rättigheter i regeringsprogrammen på 1990-talet och varför de också senare varit sällsynta.

Depressionen i samhällsekonomin och dess påföljder dominerade den offentliga politiken på 1990-talet. Statens roll minskades. Det strategiska ansvaret överfördes till kommunerna och övriga närgemenskaper. Det ansågs att kommunernas barnpolitiska program svarade mot de aktuella utmaningarna. Kommunerna hade dock inte kompetens, resurser och inte heller strukturer för det strategiarbete som grundade sig på konventionen om barnets rättigheter⁵⁸. Efter de inledande årens entusiasm har program uppgjorts, då statsförvaltningen och kommunförbundet rekommenderade dessa och senare då barnskyddslagen förutsatte sådana. Betydelsen av kommunernas barnpolitiska program i utvecklingen av stödet för barn och barnfamiljer är fortfarande ifrågasatt.

Ratificeringen av konventionen om barnets rättigheter i början av 1990-talet sammanföll med en tid med stora ändringar i utvecklingen av den offentliga politiken. Inom statsförvaltningen hade man inte vid det tillfället, och inte ännu heller, utvecklat en sådan förenande struktur, som skulle ha ett genuint intresse att leda beredningen och genomförandet av den nationella strategi som grundar sig på konventionen om barnets rättigheter. Om en sådan trots allt fanns, saknade den befogenheter, kompetens och resurser att klara av denna uppgift. I denna miljö stärktes de etablerade förvaltningsområdenas och serviceenheternas grepp om barnpolitiken. Följden var en fortsatt differentieringsutveckling och strukturell likgiltighet, som drivs av denna. Den bedömning som gjordes år 1980 av kommittén för det internationella barnåret 1979 är fortfarande aktuell. Det karakteristiska för barnpolitiken har varit kortsiktigheten och slumpmässigheten.

En separat intressant fråga är varför de av tradition starka organisationerna för barnärenden inte var pådrivare och kritiker av det barnpolitiska programarbetet på samma sätt som Mannerheims Barnskyddsförbund på 1970-talet.⁵⁹

VERKSAMHETSMILJÖN FÖRÄNDRAS – EN GEMENSAM BILD AV NÄRHISTORIAN OCH NUTIDEN

Det är nödvändigt att bilda en gemensam bild av utvecklingen för barns och barnfamiljers välbefinnande och de omständigheter som styr denna för att kunna avancera i beredningen av den nationella strategi som FN:s konvention om barnets rättigheter förutsätter. Nedan följer några exempel på aktuella frågor:

- Stöd för barn av barnfamiljer är i den offentliga politiken en investering i välbefinnandet, men också i samhällsekonomin framtid⁶⁰. Då barnens och barnfamiljernas andel av befolkningen minskar, blir det aktuellt att öppet diskutera och överväga vilken som är deras rättvisa andel av samhällets resurser, med hänsyn till såväl befolkningens välbefinnande som framtiden för Finlands internationella konkurrenskraft.
- I och med att regeringsprogrammen utvidgats har barnpolitikens strategiska val gömts bland detaljer⁶¹. Regeringarna har inte enligt prövning presenterat förhållandet mellan deras val och konventionen om barnets rättigheter.
- Nativiteten har sjunkit redan en lång tid. Den snabba nedgången under de senaste åren har ökat oron för befolkningsutvecklingen. Idag är cirka vart tionde barn av invandrarsprung. Deras andel kommer att öka och koncentrera sig till vissa boendeområden.
- Differentieringsutvecklingen vad gäller barns välbefinnande ökar. Den psykiska ohälsan anhopar sig i allt högre grad i samma familjer från en generation till en annan. Finland är indelat i områden som förlorar befolkning och områden som tar emot befolkning. De regioner som tar emot befolkning är fortfarande indelade i bostadsområden som mer än i snitt främjar och hotar välfärdsutvecklingen för barn. Barnfattigdom håller på att koncentrera sig till vissa boendeområden.
- I områden med negativ befolkningsutveckling minskar nativiteten och antalet barn snabbt. Anordnandet av tjänster för barn och barnfamiljer kräver annorlunda förfaringsätt och organisering jämfört med områden med positiv befolkningsutveckling.

58 Se till exempel Määttä 2010, Rimpelä och Rimpelä 2015.

59 "På samma gång behövs också oberoende övervakning som genomförs av nationella människorättsinstitutioner, frivilligorganisationer och övriga aktörer. [Anvisningar för genomförande av FN:s konvention om barnets rättigheter]

60 I sin kritiska analys av välfärdsstaten år 1993 delade Hautamäki in tjänsterna i tre grupper: 1) Konkurrenskrafttjänster, som är riktade mot framtiden och främjar medborgarnas och näringslivets konkurrenskraft 2) Trygghetstjänsterna, som tryggar utkomsten utanför arbetslivet och hjälper att överkomma kriser. 3) Livsinnehållstjänster, som berikar medborgarnas liv, främjar självutvecklingen och höjer livskvaliteten. Universaltjänster för barn tolkades som konkurrenskrafttjänster, som ska vara av internationell toppklass och på vilka det lönar sig för staten och kommunerna att satsa, eftersom de stöder framgång för företagen och den finländska samhällsekonomin på ett sätt som anpassar sig efter marknaden, Hautamäki 1993, s. 203–204.

61 Enligt en färsk undersökning (Hellman m.fl. 2017) kan de senaste decenniernas regeringsprogram allmänt delas in i tre tidsperiodgrupper, där regeringens förhållande till välfärdsstaten varierar. Mellan åren 1950 och 1970 höll man på att bygga välfärdsstaten, under 1980- och 1990-talen utvecklades och stärktes modellen, medan man på 2000- och 2010-talen i regeringsprogrammen allt mindre pratade om idéer som hör till den klassiska nordiska välfärdsstaten, såsom universalism och jämlikhet.

- Den helhet som utgörs av tjänster för barn och barnfamiljer kan inte komma under kontroll utan att kontroll av den information som beskriver dessa och datasystem som möjliggör produktion av jämförbar information. Tillämpning av ny teknologi på stöd för barns utveckling i allmänhet och i synnerhet på tjänster för barn under utmanande utvecklingsskeden är ett av de forsknings- och utvecklingsarbetsområden som växer snabbast på ett internationellt plan.
- Vad gäller barntjänster har det länge ansetts vara viktigt att känna barns uppväxtmiljöer och barnfamiljernas levnadsförhållanden och att påverka dessa. Strukturellt arbete, regionalisering av tjänsterna och familjernas sociala närgemenskap har hamnat i skymundan, då servicedebatten domineras av individuella problem och utökade valmöjligheter.
- Tjänster för barn och barnfamiljer har i regel hört till det allmännas uppgifter i Finland. De största undantagen till detta har varit sjukvård, dagvård och placering utom hemmet av barn. En debatt fördes om att öppna upp utbildningen för marknaden på 1990-talet. I samband med reformen av social- och hälsovårdstjänsterna har ett på ett omfattande sätt öppna upp social- och hälsovårdstjänster för barn och barnfamiljer för marknaden för första gången varit aktuellt.
- Balanseringen av den offentliga ekonomin har blivit en ny likgiltighet på 2010-talet. Det är relativt sannolikt att man på 2020-talet vad gäller barns och barnfamiljers tjänster måste lära sig att klara sig med upp till tio procent mindre resurser än för tillfället (se Rimpelä och Rimpelä 2015).
- Statens och kommunernas ansvarsfördelning i barnpolitiken ändrades på 1990-talet. Ansvarsfördelningen ändras på nytt då den förvaltningsreform av social- och hälsovården som är under beredning genomförs. För tillfället har det inte diskuterats hur ansvaret för den strategiska beredningen och det strategiska genomförandet av barnpolitiken fördelas mellan staten, landskapen och kommunerna från och med år 2019. För första gången kommer till Finland en genomförandestruktur för social- och hälsovården, vars kärnuppgifter omfattar att främja barns välbefinnande på befolkningsnivå.⁶²

Hurudana är de strategiska flödena i statens barnpolitiska i slutet av 2010-talet? De idéer som anknyter till den nordiska välfärdsstaten⁶³ har ingått, men nya betoningar⁶⁴ finns numera dock jämsides med dessa. De beskrivs till exempel av debatten om uppöppnande av rådgivningsverksamheten

för konkurrens på marknaden och framställan av de centrala barnpolitiska opinionsbildarna om ett nationellt program för stöd för föräldraskapet.⁶⁵ Marknadiseringen⁶⁶ och betoningen av individernas (föräldrarnas, barnens och enskilda yrkespersoners) ansvar håller på att styra framtiden för barn- och barnfamiljstjänster långt bort från de mål som den finländska offentliga politiken åtagit sig, då riksdagen år 1991 ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter.

OM PLIKTERNA I KONVENTIONEN OM BARNETS RÄTTIGHETER

De internationella jämförelserna visar att Finland framskridit relativt väl i genomförandet av konventionen om barnets rättigheter. Konventionsstatens särskilda uppgifter preciseras till exempel i den andra, tredje och fjärde artikeln. Dessa allmänna plikter som statligt ansvar har i finländska tolkningar hamnat i skuggan av enskilda rättigheter.

Till exempel enligt den andra artikeln och den allmänna princip som preciserats utifrån denna ska konventionsstaten samla in specificerad information för att identifiera marginaliseringsutveckling och vidta särskilda åtgärder för att lindra eller undanröja förhållanden som leder till marginalisering av barn. I fråga om genomförandet av denna allmänna princip kan man inte tala om framgång, då man till exempel granskar anhopningen av barn med psykisk ohälsa från en generation till en annan, krisen i socialarbetet inom barnskyddet, utvecklingen för inlärningsresultaten i den grundläggande utbildningen och barnens avancemang mot självständig vuxendom efter fullgjord läroplikt.

I Finland stärktes statens roll fram till 1980-talet, men därefter har den i allt högre grad ifrågasatts. I samhällsdebatten talar man nu om föräldraskap, föräldrarnas ansvar och om barns särskilda problem, då det är lätt hänt att frågan om den offentliga politikens roll och ansvar hamnar i skymundan. Pratet om att det handlar om föräldrarnas ansvar undanröjer dock inte det faktum att det samtidigt handlar också om ett ansvar för dem som drar upp politiska riktlinjer och fattar beslut⁶⁷.

Förhållandet mellan den offentliga politiken och barns självbestämmanderätt kan också vara föremål för en pragmatisk reflektion. Det allmänna använder årligen cirka 15 miljarder euro för barns utveckling till vuxna. Det allmänna har en skyldighet att säkerställa att investeringarna i stöd för barn och barnfamiljer ger maximal avkastning.

Beredning och godkännande av politiska dokument räcker inte längre. Det är lätt hänt att de analyser, tolkningar och verksamhetsförslag som producerats av statsförvaltningen enbart blir ett inlägg i de otaliga institutionernas och ideologiernas debatter. Den politik som genomförs kommer i varje fall att formas som ett samarbete mellan flera politiska

62 se Rimpelä 2010.

63 Anderson 2015.

64 Andersson m.fl. 1993, Vartiainen 2015, Saari 2017. "Det finländska välfärdssamhället ändras i och med förändringen av den ideologiska paradigmen, eftersom den betonar individens förmåga att göra val. Trots att forskarna redan visat att en förändring ägt rum och trots att de forskat i denna sedan en tid, har vi nu tydliga resultat av ändringen av den politiska ledningens riktning. Finland har tagit ett steg i en helt ny riktning" (Hellman 2017, <https://www.helsinki.fi/fi/utiset/pohjoismainen-hyvinvointivaltio-on-havinnut-hallitusohjelmista>).

65 19.5.2017 Förslag av stiftelsen för självständighetsjubileets barnfond till arbetsgruppen Finland 100. "Finland behöver ett nationellt program för stöd av föräldraskap, med vilket det vore möjligt att främja positiv växelverkan inom barnfamiljer och hindra psykisk ohälsa, som överförs i kedjor från en generation till en annan." [<http://www.hs.fi/paivanlehti/06052017/art-2000005198748.html>]. Se också Sihvonen 2016.

66 "...politikprogrammets överlevnad är dock kopplad till dess förmåga att anpassa sig efter förändringar i verksamhetsmiljön. En av de viktigaste av dessa förändringar är utvecklingen mot ett marknadssamhälle. Denna framtid är dock inte klappad och klar, utan i denna anpassning har politiken det sista ordet. (Saari 2017, s. 484).

67 Se Salmi m.fl. 2012, s. 38–45.

institutioner. Därför borde dess mål och innehåll klargöras och bedömas inom ramen för en öppen samhällsdebatt⁶⁸.

FRÅN FLERA POLITIKPROGRAM TILL BARNFAMILJEPOLITIK

Statens verksamhet för att fullgöra plikterna i konventionen om barnets rättigheter styrs i sista hand av svaret på de två följande frågorna: hur förstås barnets utveckling till en vuxen och på vilket sätt kan staten på ett vist sätt stöda denna utveckling? Nedan följer några utplock av teman från det stora fält som dessa två frågor täcker.

Tolkningarna om barns utveckling till självständiga vuxna är strategival

Det finns ingen etablerad tolkningsram för barns utveckling till en vuxen. Tolkningsspektret syns då man granskar deras utveckling under flera decennier i rad. Då uppväxtförhållanden, familjeorientering och stöd för hemmauppföstran betonades på 1970- och 1980-talen, har debatten från och med millennieskiftet dominerats av hot, problem och det försvunna föräldraskapet. I fråga om den offentliga politiken stärktes denna ändring i statsrådets redogörelse till riksdagen år 2002. Denna förändring syns särskilt tydligt i anvisningarna för den grundläggande utbildningen (Vesikansa 2009) och i analysen av 2000-talets projekt (Sihvonen 2016).

Den tolkning som beskrivits av Bronfenbrenner på 1970-talet och sedermera oavbrutet utvecklats, vilken sätter barns utveckling till en vuxen i en bioekosystemisk ram, som tidigare kallades för ramen för uppväxtmiljön, lämpar sig väl som grund för den offentliga politiken. Bio-prefixet hänvisar till barnets biologiska egenskaper, vars betydelse internationella studier snabbt tydliggjort. Bytet av uppväxtmiljö till ett ekosystem är en uppdatering av ordalydelsen, men innehållet är i huvudsak oförändrat. Kort sagt växer ett barn upp i ett för honom eller henne särskilt ekosystem, där det är möjligt att identifiera zoner från den direkta vardagen till samhällsstrukturer, den offentliga politiken och kulturer. Samhällets institutioner formar barnens vardag. Allt detta ändra med tidens gång⁶⁹.

Den bioekosystemiska utvecklingstolkningen kan preciseras genom att ta i bruk begreppet "utvecklingsgemenskap"⁷⁰. Barnen växer upp i parallella och konsekutiva utvecklingsgemenskaper, som utgörs av till exempel hemmet, bostadsgemenskapen, dagvården, skolan, fritidsaktiviteter, medier och grupper av kompisar i samma ålder. Antalet utvecklingsgemenskaper har ökat under de senaste decennierna. Till exempel är dagvårdens, fritidsaktiviteternas och mediernas betydelse i vardagen idag avsevärt större än under 1960-talet. För barn är det å sin sida karakteristiskt att de vill bli accepterade och får stöd av de vuxna i varje utvecklingsgemenskap. Å andra sidan lär de sig att leva sin

egna speciella vardag i varje utvecklingsgemenskap. Detta leder till exempel till att det i bedömningen av barnets utveckling och utmaningar kan finnas stora skillnader mellan föräldrar, lärare och fritidshandledare.

Den helhet som bygger på utvecklingsgemenskaper och tjänster i ett enskilt barns liv avgör riktningen för barnets utveckling. Övriga utvecklingsgemenskaper konkurrerar med hemmet och föräldrarna om barnets tid och därför har det bredare spektret av dessa utmanat föräldraskapet. När det ekosystem som finns kring barnet blir allt komplexare, minskar föräldrarnas möjlighet att hantera det. Marginaliseringsrisken för barn ökar snabbt om föräldrarna saknar kunskaper, möjligheter och ibland till och med vilja till denna hantering.

Det viktigaste budskapet av den bioekosystemiska tolkningen till den offentliga politiken är att en fostringsgemenskap inte räcker, även om den i sista hand är mest avgörande. De professionella institutionerna för stöd för barn och barnfamiljer påverkar var och en på eget sätt barns utveckling genom att styra de yrkesutbildade personernas praktiska verksamhet. Vid millennieskiftet talade man i hög grad om tanken om att "hela byn uppfostrar" och man utvecklade också denna tanke, som fokuserade på en gemensam fostringsuppgift för barnens närgemenskaper och det professionella stödet.

Barns utveckling till vuxna framskrider som sömlösa processer. Utvecklingshastigheten varierar stort. Till exempel är det naturligt att den snabba tillväxten i pubertetsåldern infaller med 3–4 års skillnad. Flickor utvecklas snabbare än pojkar. Skillnaden syns redan i 2–3 års ålder. Inom flick- och pojkgupper är variationen dock mycket större än mellan dem.

Ordnande av stöd för barn enligt den genomsnittliga utvecklingen för barn i viss ålder utgör ett orättvist bemötande av barn som utvecklas långsammare än i snitt eller i övrigt annorlunda barn. Det faktum att pojkar i snitt utvecklas långsammare leder till att om till exempel grundskolan kräver en viss mognadsnivå, hamnar pojkar i högre grad i svårigheter jämfört med flickor. Hos barn som utvecklas snabbare än i snitt är styrkorna och stödet av närgemenskaperna oftast så bra att barnet klarar av utmanande utvecklingsfaser utan större skador.

Så gott som varje barns utveckling innehåller faser som föräldrarna, närgemenskapen och/eller de yrkesutbildade personerna tolkar som utmanande. De mest bestående konsekvenserna av dessa beror på identifieringen och tolkningen och det tillgängliga stödet i barnfamiljen och i närgemenskapen, inklusive system med yrkesstöd. Stödets kontinuitet, hanteringen av det och dess genomslagskraft testas separat i varje barns individuella utveckling. Det karakteristiska för de senaste decennierna har varit en beskrivning av normalitet som blivit allt snävare. Ett barns naturliga utveckling avgränsas i allt högre grad enligt den genomsnittliga kronologiska åldern. Avvikelse från den ge-

68 För att konventionen ska ha den viktiga roll som hör till den i verkställigheten, måste den vara känd bland vuxna och barn i hela konventionsstaten. Rapporteringsprocessen ger en bild av hur staterna bemöter barn och deras rättigheter. Om rapporter inte sprids och det inte är möjligt att föra en konstruktiv diskussion på nationell nivå, är det osannolikt att processen har en betydande inverkan på barnets liv. (http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf)

69 Bronfenbrenner delade in den miljö som påverkar människans utveckling i fem interna system; mikro-, meso-, exo- och makrosystemen samt kronosystemet, ändring med tidens gång, som senare lagts till. Se till exempel <http://sokl.uef.fi/verkkojulkaisu/monitiet/pdf/harkonen.pdf>

70 I det finländska samhället har uppväxtmiljön för barn delats in i relativt självständiga institutioner, som ur barnets synvinkel kan kallas för utvecklingsgemenskap (hem, boendemiljö, dagvård, skola, fritid, media o.d.). Under de senaste decennierna har antalet utvecklingsgemenskaper utanför hemmen och deras betydelse i styrningen av utvecklingen ökat. Helheten avgör utvecklingsriktningen och i synnerhet hur barnet klarar såväl utmanande förhållanden som utmanande utvecklingsfaser. Förutom antalet utvecklingsgemenskaper och den ökade inverkan har det varit karakteristiskt för det finländska samhället att stödet för barn och barnfamiljer i allt högre grad koncentrerats till särskilda problem som yrkesutbildade personer definierat och att problemorienterat stöd differentierats från utvecklingsgemenskaperna. (Se till exempel Rimpelä 2013).

nomsnittliga utvecklingen definieras ofta som ett problem, som anses förutsätta stöd av en yrkesutbildad person som är specialiserad på uttryckligen problemet i fråga.

Åldersgränserna för vuxendomen har med tidens gång flyttats allt längre framåt. Ännu under medlet av 1800-talet räknades barn ofta in i arbetskraften. För cirka hundra år sedan började barn skyddas fram till 14–15 års ålder. I sakta mak har den administrativa åldersgräns som avslutar barndomen stigit till 18 år⁷¹. De åldersgränser som gäller för tillfället har beretts i den samhälleliga miljön i slutet av 1900-talet. Därefter har de miljöer där man växer upp till en vuxen ändrats och blivit komplexare. Många av de uppgifter som vid den tidpunkten gav möjlighet till försörjning på egen hand utan yrkesutbildning har eller håller på att försvinna. Enbart utbildning som grundar sig på grundläggande utbildning förutser svårigheter att sysselsätta sig för en del av ungdomarna.

I lagstiftningen är etablerad praxis att reglera barnets rättigheter och stöd utifrån den genomsnittliga utvecklingen enligt den kronologiska åldern. De stora och ofta naturliga skillnaderna i barns utvecklingsskeden och -hastigheter kastar tvivel över sådan reglering. Vid sidan om den kronologiska åldern borde uppmärksamhet riktas mot barnets utvecklingsålder. Ändringen från barndom till vuxendom borde granskas som förhållandet mellan varje barns särskilda psyko-sociala utveckling och de krav som verksamhetsmiljön ställer. Till exempel kan man fråga sig om det i 2020–2030-talens Finland är motiverat att den särskilda omsorg som avses i konventionen om barnets rättigheter upphör då barnet fyller 18 år, om ett barn långsamt växer till en vuxen eller av en annan orsak inte uppnått den utvecklingsnivå som krävs för självständighet då han eller hon uppnått 18 års ålder.

Barnfamiljepolitiken och dess kritiska stig

Nedan följer ett försök till utredning av två grundläggande frågor, då staten förbereder sig på att svara på 2000-talets utmaningar i genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter. Först kommer en reflektion över hur man ska definiera och kalla det område inom den offentliga politiken, vars kärnuppgift är att stöda barns utveckling till självständiga vuxna?

För personer under 18 år är familjen jämte dess många strukturer den viktigaste utvecklingsgemenskapen. Familjens välbefinnande och föräldrarnas fostringskunnande styr i första hand hur ett barn växer till en självständig vuxen. Redan i början av 1900-talet var man medveten om detta i kommittén för skyddsuppfostran, som fann det viktigt att stöda hemmet och hemmauppfostran. Indelningen av stöd för barn i barnpolitik och familjepolitik är inte enbart artificiell, utan också en indelning som inte är förenlig med verkligheten. Därför framställs det att stödet för personer under 18 år och deras familjer utvecklas inom en gemensam ram tillsammans med *barnfamiljepolitiken*.

Det finns ingen naturlig åldersgräns som skiljer barnfamiljepolitik från ungdomspolitik. När barnets individuella

utveckling till en vuxen beaktats, finns det i gråzonen mellan ungdomspolitik och barnfamiljepolitik ett gemensamt område, där ett tätt samarbete behövs. När ett barn växer till en självständig vuxen, stiger barnfamiljepolitiken så småningom åt sidan och överlämnar ansvaret åt ungdomspolitikern.

Nedan följer ett försök till att ge en förenklad bild av den mest aktuella utmaningen i barnpolitiken i en fyrfältare som bildats av två dimensioner: 1) främjande mot korrigering 2) uppväxtekosystemet mot problem i barnets utveckling (figur 7). I den senare dimensionen placerar sig barn som individ och familj som en utvecklingsgemenskap för barnet mellan uppväxtekosystemet och problemet. Ett barn kan tolkas i första hand som en medlem av utvecklingsgemenskaperna i sin uppväxtmiljö eller så kan man koncentrera sig på att leta efter problem i barnets utveckling.

I bästa fall utvecklas och genomförs barnfamiljepolitiken på balanserat sätt i fyrfältarens alla fyra delar. Politikens särskilda innehåll och betoningar kan variera enligt den aktuella frågan, men under decenniernas lopp är balansen det väsentliga. Följaktligen mäts barnpolitikens kostnadseffektivitet utifrån det välbefinnande och den arbetsförmåga som produceras av det eurobelopp som styrts som en helhet för dessa ändamål, då varje generation växer från början av graviditeten till medelåldern.

Det spår som markerats i figur 7 blev i slutet av 1900-talet kritiskt, då problemorienteringen förstärktes och barnens uppväxtekosystem lades åt sidan. Mediaintresset och medborgarnas betalningsvilja har bidragit till denna utveckling. Barnens och barnfamiljernas särskilda problem och de anknutna erfarenheterna och historierna får avsevärt mer synlighet i medierna än det allmänna främjandet av välbefinnandet. Tragiska händelser, såsom skolskjutningar och barndödsfall som orsakats av föräldrarna, ger upphov till en omfattande samhällsdebatt, som har en tendens att fokusera på särskilda problem som identifierats i enskilda människors – såväl vuxnas som barns – levnadslopp. Vad gäller besluten i praktiken är beredskapen hos de förtroendevalda och de medborgare som röstat på dem att godkänna ökade utgifter för särskilda problem mycket större än för gemenskapsorienterat främjande av välbefinnandet⁷².

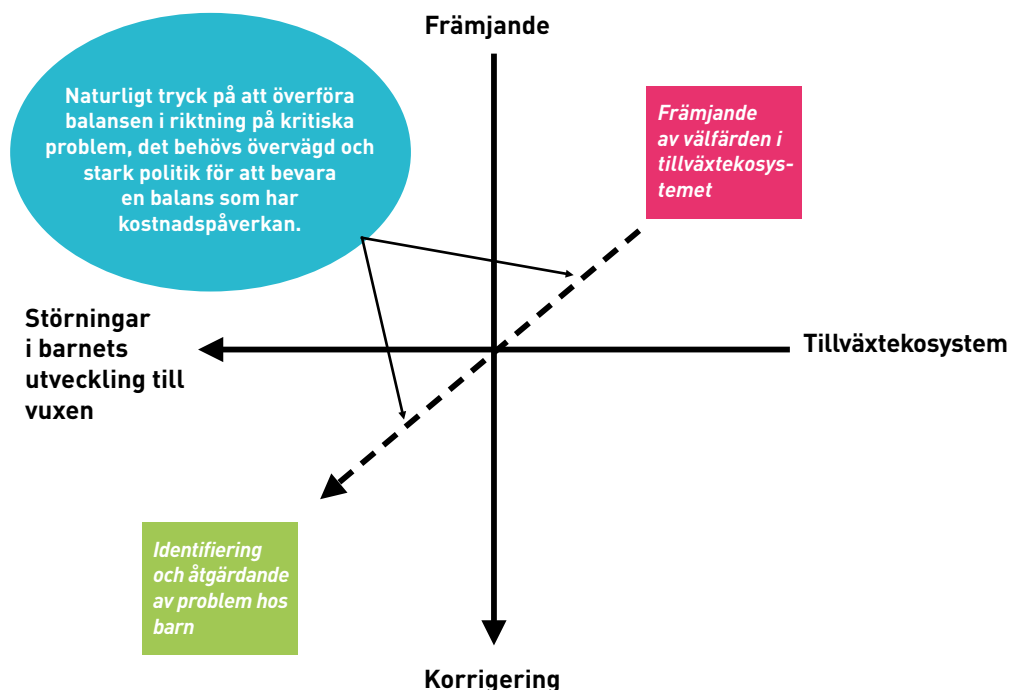
Det internationella forsknings- och utvecklingsarbetet är inriktat på problem, utifrån vilka det är enklare att producera vetenskaplig forskning som kan generaliseras än gemenskapsorienterat främjande av välbefinnandet. De krav på bevis och genomslagskraft, vilka utbretts, sätter sin prägel på den offentliga ledningen. I verksamhet som är specialiserad på problem får man snabbare bevis på genomslagskraften än i gemenskapsorienterad verksamhet.

När allt detta förenas, differentieras de etablerade servicehelheterna av naturliga krafter också internt. De tomrum som uppstår mellan dessa fylls med nya tjänster. Allt oftare är ett särskilt problem som identifierats av en yrkesutbildad person en förutsättning för att få hjälp. Stöd "förtjänas"

71 Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter måste man, när ålder är en förutsättning för att åtnjuta vissa rättigheter, göra en balansgång mellan två saker; respekt för utvecklingsnivån hos det barn som ärendet gäller och skyldigheten att erbjuda barnet särskilt skydd. Kommittén har betonat att när staterna fastställer lagstiftningsmässiga minimiåldersgränser, ska de göra det enligt de allmänna principer som konventionerna skapat, i synnerhet med beaktande av principen om diskrimineringsfrihet, principen om prövning av barnets bästa som primär grund och principen om rätten till liv och överlevnad och utveckling under så fullvärdiga förutsättningar som möjligt.

72 I statsförvaltningen diskuterades främjande av barnfamiljernas välbefinnande genom att öka personalen i rådgivningen, elevvården och familjearbetet. De förtroendevalda gav inte sitt stöd för ökad personal i syfte att upprätthålla den strikta ekonomiska disciplinen. Mitt under budgetåret godkändes ett extra anslag på över två miljoner euro för placering av barn utom hemmet i fullmäktige utan debatt. Med detta beslut skapade fullmäktige i verkligheten tiotals arbetsplatser i de kommuner i vilka placering utom hemmet upphandlades av producenter av denna tjänst.

Figur 7. Barnpolitikens kritiska spår i en fyrfältare med två dimensioner (främjande mot korrigerande och uppväxtmiljön mot problem i barnets utveckling).



genom att uppfylla kännetecknen för problem. Ofta talar man om "en kultur av bortsändande". Ett potentiellt särskilt problem ger rätt att sända ett barn/och eller en familj till undersökning och korrigerande inom ramen för tjänster som uttryckligen är specialiserade på problemet i fråga. Det fanns en hänvisning om detta redan i betänkandet av kommittén för barnets år 1979⁷³. På så sätt uppbyggs ett nätverk av totala tjänster, vilket är desto mer fragmenterat, ju mer stöd ett barn och/eller hans eller hennes familj behöver.

Stödet för barn och barnfamiljer överförs mot problemen utan att någon aktör fattar överlagda beslut om detta (det kritiska spåret i figur 7). Denna utveckling är global och den kan generaliseras på alla välfärdstjänster. Det är möjligt att tala om ett globalt tryck. Överföringen av balansen i problemens riktning syns först efter flera år på grund av att synliga linjebeslut inte behöver fattas om de ändringar som främjar detta. "En smygande förändring"⁷⁴ framskrider som en kedja av enskilda beslut. För att se förändringen behövs en analys av utvecklingen under en tillräckligt lång tid.

Identifiering och gestaltning av barnpolitikens kritiska spår bidrar till att förstå varför differentieringsutvecklingen fortsätter, trots att man i decennier pratat om uppväxtförhållanden, stöd för familjer, tjänster med låg tröskel och förflyttning av tyngdpunkten från korrigerande till förebyggande arbete. Det globala problemorienterade trycket i kombina-

tion med ett stort antal självständiga institutioner kräver en stark motkraft. Ju mer utspridda strukturer för beslutsfattande, desto sannolikare är det att de anpassar sig efter de globala trycken. När det strategiska ansvaret spriddes ut i kommunerna, tilltog differentieringen av tjänsterna för barn och barnfamiljer snarare än att de stannade. I ett litet land avgör statens roll och de valda strategierna utvecklingsriktningen, då man försöker säkerställa att man på balanserat hålls inom den fyrfältare som visas i figur 7.

BARN OCH BARNFAMILJERNAS ANDEL AV SAMHÄLLETS RESURSER

Den fjärde artikeln i konventionen om barnets rättigheter hänvisar till den första av de tre hörnstenarna (provision, participation, protection): Hurudana blir barnens och barnfamiljernas andel av samhällets resurser. Denna fråga har i statsrådets redogörelse till riksdagen år 1995 i den mån varit föremål för en förtjänstfull och tidsenlig reflektion att den två decennier gamla reflektionen och framställan kan upprepas utan att ändra ett enda ord:

- Ändringen i befolkningens åldersstruktur och problemen i samhällsekonomin har väckt en debatt om inkomstfördelningen mellan generationerna. Allokeringen av inkomster, inkomstöverföring och tjänster till olika be-

⁷³ Man har föredragit att grunda nya organisationer i stället för att omvärdera befintliga organisationers verksamhet.

⁷⁴ Enligt Julkunen (2001, s. 291–300) konkurrerar den smygande förändringen med spårbundet. Välfärdssystemen är så immuna att det ofta är möjligt att göra enbart små gallringar och omformuleringar. Enligt Julkunen är mysteriet med denna tid att radikala förändringar i samhällsinstitutionerna är omöjliga, trots att världen förändras. En radikal förändring förutsätter inte nödvändigtvis radikala åtgärder. Det är svårt att fånga in ändringar. De ser så små ut. Men redan ett perspektiv på tio år bakåt avslöjar att sådana finns.

folknings- och åldersgrupper granskas i allmänhet med en tvärsnittsanalys. Olika grupper jämförs till exempel utifrån inkomstuppgifterna för ett år. Generationspolitiken förutsätter långsiktig granskning. Indelningen av välbefinnandet och inkomster mellan olika generationer jämförs mellan åldersklasser som fötts under olika tider, med hela livsrytmen som grund. I så fall beaktas hela levnadstiden eller en avsevärd av denna.

- Vid sidan om inkomstöverföring till olika befolkningsgrupper – minderåriga, personer i arbetsför ålder, pensionärer – handlar det om en möjlighet att producera välfärd i framtiden och till och med utöka den. Hittills har de generationer som fötts senare oavbrutet uppnått en högre levnadsstandard än de som fötts tidigare. För tillfället är det inte en självklarhet att följande generationer i framtiden uppnår ens samma levnadsstandard som deras föräldrar.
- Tillväxthastigheten för samhällsekonomin och omfördelningen av de inkomster som den offentliga ekonomin genererar bidrar till att avgöra om inkomstfördelningen mellan generationerna blir ett problem. Om samhällsekonomins tillväxt är långsam, är det svårt för åldersklasser som fötts senare att uppnå levnadsstandarden för dem som fötts tidigare. En måttlig ekonomisk tillväxt underlättar lösningen av problem som anknyter till inkomstfördelningen mellan generationerna, men den förutsätter en hög skattegrad. En snabb ekonomisk tillväxt underlättar problemlösningen, men hotar å sin sida vår miljö.
- Barns och barnbefolkningens rättigheter och behov kan ännu bättre beaktas i samhällsplanering- och beslutsfattandet, om politiken för utdelningen av resurserna följs enligt generation med livsrytmen som mått och som ett tvärsnitt mellan barn, personer i arbetsför ålder och pensionärer. Förutsättningar ska skapas för att följa att resurser fördelas jämnt mellan generationerna genom att utveckla statistikföringssystemet till mer barnorienterade system och genom att *årligen upprätta en generationsbalans i samband med statsbudgeten*. (Statsrådet 1995)

Kommittén för barnets rättigheter har år 2016 publicerat en allmän kommentar som grundar sig på artikel fyra i konventionen.⁷⁵ Konventionsstaterna ska

- oavbrutet bedöma budgeternas inverkan på olika barngrupper och säkerställa att man med budgetbeslut uppnår bästa möjliga resultat för så många barn som möjligt och riktar särskild uppmärksamhet mot barn i sårbar ställning.
- i planeringen av budgeten noggrant reflektera över situationen för olika barngrupper och i synnerhet för barn i sårbar ställning och beakta det förflutna (åtminstone senaste 3–5 år), den nuvarande situationen och framtiden (åtminstone 5–10 år).

Därtill borde konventionsstaterna

- förklara hur lagstiftning, politik och program med barnkonsekvenser finansieras och genomförs,
- definiera de budgetanslag som direkt och indirekt riktar sig mot barn,
- presentera resultat över tidigare budgeters konsekvenser för barnbedömningar,
- på ett detaljerat sätt presentera vidtagna och framtida åtgärder för att främja barnets rättigheter,
- fastställa prestationsmål, som förenar programmet i anknytning till barn med budgetanslagen och de faktiska utgifterna. På så sätt är det möjligt att övervaka konsekvenserna för barn i allmänhet och i synnerhet för barn i sårbar ställning.

För att i samband med behandlingen av budgeter och bokslut kunna säkerställa uppgifter som beskriver barnets situation, uppmanades konventionsstaterna att med jämna mellanrum:

- granska åtkomsträttigheterna till statistiksystemen och resurserna för insamling, behandling, analys och utredning av väsentlig data som gäller barn,
- säkerställa att tillgänglig data om barnens situation specificerats med beaktande av olika barngrupper och principen om diskrimineringsförbud i artikel 2 i konventionen,
- ställa användarvänliga, specificerade och uppdaterade uppgifter om barnens situation till förfogande för de genomförandemyndigheter som deltar i budgeteringen och medlemmarna i lagstiftningsorganen samt också för det civila samhället jämte barn, samt
- grunda och administrera en databas som gäller alla policyer och program, så att de som deltar i tillgodoseendet och övervakningen av motsvarande program och tjänster oavbrutet har tillgång till objektiva och tillförlitliga uppgifter.

Ovan nämnda citat från regeringens redogörelse till riksdagen 1995 i kombination med anvisningarna av FN:s kommitté för barnets rättigheter från år 2016 fastställer de åtgärder som det allmänna ska vidta för att trygga barnbefolkningens rättigheter då samhällets resurser delas. Dessa frågor har varit föremål för en preliminär reflektion i den rapport av finansministeriets arbetsgrupp som färdigställdes år 2015, vilken innehöll ett utkast till sammanläggning av befolkningsorienterad budgetering med statsbudgetsberedningen också med tanke på barn och barnfamiljer.⁷⁶

⁷⁵ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_19_julkaisu.pdf

⁷⁶ Sammanställning av ärenden som gäller barnfamiljer och i synnerhet ensamstående äldre som en del av statsbudgeten. Publikation 18. Helsingfors 2015.



HÅLLBART FÖRNYANDE AV SYSTEMEN

VAD AVSEES MED HÅLLBART FÖRNYANDE AV SYSTEMEN?

I stället för att bevara historisk spårbarhet borde blickarna riktas mot barns framtid åtminstone mot 2020- och 2030-talen: Med hurudana strategier, strukturer och funktioner är det möjligt att få bästa möjliga avkastning då de nya generationerna växer upp till vuxna med det eurobelopp som används för att barns utveckling och barnfamiljers välbefinnande? Två strategiska alternativ står till buds:

- I huvudsak godkänns den etablerade institutionsstrukturen, inom vars ram samarbetet stärks, lednings- och verksamhetsinnovationer över förvaltningsgränserna utvecklas och deras utbredning och etablering främjas⁷⁷.
- De etablerade institutionerna och deras särskilda tolkningssätt ('paradigmer') är så starka att det trots bra mål inte är möjligt att åstadkomma hållbart förnyande med samarbete. Därför ska man fastställa ett mål om utveckling av en övergripande arkitektur, som genuint svarar mot nya och 2030-talets utmaningar på ett mer kostnadseffektivt sätt än för närvarande, vilket innebär ett *omfattande systemiskt förfarande*⁷⁸ från statsförvaltningen till barns och barnfamiljers vardag.

På det sätt som tidigare nämnts i detta kapitel har differentieringsutvecklingen och den strukturella likgiltigheten såväl orsakat som påskyndat uppgången i belastningen på specialiserade tjänster för problem. De problem som utspreddheten i tjänsterna orsakat har inte kunnat undanröjas genom att fokusera på samarbete och fortfarande bevara de etablerade strukturerna. Den först nämnda strategin hade testats redan i över tre decennier. Resultaten uppmuntrar inte till en fortsättning.

Det andra strategiska alternativet har tidvis förekommit i debatten. När strukturerna är etablerade och kraftiga och det globala problemorienterade trycket påverkar i samma riktning som dessa, räcker det inte att människorna som individer förändras. Kommunerna har testat nya organiseringsformer (se till exempel Rimpelä och Rimpelä 2015). I statsförvaltningens betänkanden, rapporter och program har man på allmän nivå beskrivit framtidsutsikterna. Tillsvärdare har systemiskt förnyande av stödet till barn och barnfamiljer⁷⁹ dock inte analyserats mer ingående och inte heller

beretts, för att inte tala om långsiktigt framskridande med tillräckliga resurser. Kärnfrågan är att i första hand och i så lång utsträckning som möjligt fokusera på stöd för barn och barnfamiljer med universaltjänster i deras vardag och först i andra hand med specialiserade tjänster för problem.

I rapporten 'Att leda innovativa miljöer och organisationer' av riksdagens framtidsutskott beskrevs systemiskt förnyande på följande sätt:

- Surr (buzz) innebär att många former av fascinerande och intressanta nya kreativa processer hela tiden pågår i innovationsmiljön, vilka gör dem till mångsidiga inspirations- och innovationskällor.
- Surr ger upphov till medvetet och slumpmässigt lärande, men också till systematiska och spontana kommunikationskanaler mellan organisationerna.
- De gemensamma ramverken som lämnar utrymme för tolkning och de delade uppfattningarna om branschens utveckling och framtidsutsikter anger riktningen för surret.
- Den lokala innovationsmiljön är kopplad till den geografiska regionen. Ur aktörernas synvinkel är innovationsmiljön dock främst ett mycel av lösa och starka band, vilket i bästa fall har lokala, internationella och globala dimensioner. Följaktligen kan en lokal innovationsmiljö gestaltas som en lokal knypunkt för större nätverk.
- För att surr ska uppkomma behövs svaga och kraftiga band mellan aktörerna. Surr förutsätter bägge två.
- Innovationsmiljön ger upphov till insikter och synergi och till personliga och organisationsspecifika inlärningsprocesser.
- Verksamhetsmodellerna, kulturen och praxis i innovationsmiljön uppkommer i lokala nätverk, men de tar emot influenser av omvärlden.⁸⁰

Surr-tolkningen har citerats för att den på ett bra sätt beskriver utvecklingen för tjänster för barn och barnfamiljer under de senaste decennierna. Surr har förekommit i riklig mängd och dess spektrum är brett. Surr har fördelat sig i

⁷⁷ se till exempel Koivisto m.fl. (2011): Gränsöverskridande innovation är svaret på förändringsprocesserna i samhället: innovationsmiljön blir allt mer svårforcerad, produkterna och tjänsterna blir allt mer komplexa och utvecklingstempot trappas upp, kunskapen är fragmenterad. Hjälpmedlen för att överskrida gränserna utgörs av nätverk för kreativ verksamhet, inläring och innovation, i vilka aktörerna utvecklar gemensamma objekt. Deltagarna i nätverken är väldigt olika, från privatpersoner via överstatliga projekt till företag och organisationer i det civila samhället.

⁷⁸ Med systemisk förändring hänvisar man till en samtidig omfattande förändring av verksamhetsmodeller, strukturer och deras växelverkan, som skapar förutsättningar för välbefinnande och hållbar utveckling i framtiden (Valovirta m.fl. 2011). En innovation av systemen är en ny verksamhetsmodell, som för att kunna genomföras förutsätter växelverkan mellan flera systemdimensioner, såsom teknologi, serviceprocesser, organisationsledning och strukturer. (Nieminen och Kivisaari 2012)

⁷⁹ Det ska observeras att man i stället för förändring ovan talade om förnyande och uttryckligen om förnyande. Vad gäller detta tillämpas en ekologiskt bekant tolkning. Skog förnyas oavbrutet och formas av klimatförändringen, stormar och avverkning. Motsvarande kontinuerliga förnyande kan också tillämpas på systemen för stöd för barn och barnfamiljer.

⁸⁰ Teknologiska bedömningar 19. Publikationer av riksdagens kansli 6/24, s. 16–18.). https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_6+2004.pdf

flera sektorer och förvaltningsområden och vidare i deras interna servicehelheter. Varje särskilda institution för tjänster har haft sitt interna surr⁸¹. Helhetshanteringen har försvunnit⁸². De yrkesutbildade personernas verksamhet styrs ofta i högre grad av den roll som definierats av den egna institutionen än av barnets och familjens stödbehov. Uttryckligen därför behövs systemiskt förnyande, där fokus ligger på stöd för barn och barnfamiljer enligt riktlinjerna i FN:s konvention för barnets rättigheter. I anvisningarna för genomförandet av konventionen betonas det att tillgodoseende av barnets rättigheter kan förutsätta ändringar i lagstiftningen, förvaltningen och resursallokeringen samt utbildning för att ändra attityderna, det vill säga omfattande systemiskt förnyande.

EN TROVÄRDIG FRAMTIDSHISTORIA

I en studie som färdigställdes år 2015 framställdes det att man för det systemiska förnyandet av tjänster för barnfamiljer borde bereda ett långvarigt forsknings- och utvecklingsprogram, eftersom det är möjligt och till och med sannolikt att man på 2020-talet måste klara sig med mindre resurser än för närvarande (Rimpelä och Rimpelä 2015):

- I en situation med ett ekonomiskt tryck behövs en omfattande totalreform, där fokus ligger på barnets bästa enligt FN:s konvention om barnets rättigheter och den barnorientering och familjeorientering som kan härledas ur detta. I det långsiktiga reformprogrammet ska man utveckla en målmodell som förenar alla tjänster för barnfamiljer:
 - Som ett parlamentariskt samarbete bereds målprogrammet Barnpolitik fram till år 2025 för behandling av riksdagen.
 - Den nya servicehelheten testas och utvecklas i kommunförsök ("referenskommuner"), där särskild uppmärksamhet riktas mot kostnadseffektivitet och informationsledning.
 - Den utvärderingsstudie som ska utvecklas kopplas från första början till kommunförsöken.
 - Författningsändringar som främjar servicereformen bereds snabbt och tillräckliga insatser görs för att förnya informationshanteringen och tillämpningen av ny teknologi.

Då två år gått från beredningen av studien, ska det konstateras att den undervärderade den tid, det ledarskap och de investeringar som behövs för systemiskt förnyande. Ån en gång har de etablerade institutionernas kraft visat sig med den effekt de övertagit de spetsprojekt som Sipiläs regering startat och förenklat det strukturella förändringstrycket till samarbete och förändringsutmaningar på individnivå (det första av ovan beskrivna strategiska alternativ), i stället för att ifrågasätta strukturerna för stöd- och servicesystemen för barn och barnfamiljer i allmänhet, och inte enbart inom social- och hälsojourerna⁸³.

Det långsamma framskridandet förklaras i synnerhet av att den verkliga karaktären för hållbart systemiskt förnyande förblivit oklar bland nyckelpersonerna. Engagemanget till de ansträngningar som helhetshanteringen kräver har varit anspråkslöst.⁸⁴ Därför är det nödvändigt att reservera tillräckligt med tid för att utreda behoven av att förnya tjänsterna för barnfamiljer och verksamhetskulturen och målen för dessa⁸⁵.

Den väsentligaste frågan är den framtidsutsikt som är målet med samarbetet. Yrkespersonerna inom systemiskt förnyande talar ofta om en visionsmodell som gäller den övergripande arkitekturen, som också kan uttryckas som en " trovärdig framtidshistoria": Var befinner vi oss till exempel år 2025, om allt går väl?⁸⁶

Hur kan en trovärdig historia om helheten av tjänster för barn och barnfamiljer se ut? Nedan följer några omständigheter som gett upphov till denna debatt:

- Tjänster för barn och barnfamiljer bildar en kontinuerlig helhet från början av graviditeten tills dess att barnet vuxit upp och kan ta ansvar för sin egen framtid. Denna helhet styrs av ett gemensamt ansvar att ordna tjänster, ledning, informationshantering, ekonomi och bedömning. Varje barn och familj har ett gemensamt bedömnings- och serviceprogram, som utvidgas då behovet av stöd växer. Det gemensamma målet är att stärka barnens uppväxtkosystem på så sätt att behovet av specialiserade tjänster för problem minskar.
- Tjänsterna beskriver barnet i hans eller hennes naturliga utvecklingsgemenskap och samordnar stödet för varje barns unika utveckling. Också då utvecklingsutmaningarna kräver specialiserat kunskande, är målet för stödet att parallellt med omedelbar hjälp till barnet identifiera och undanröja problem.

81 Mödrarådgivningens surr, barnrådgivningens surr, småbarnspedagogikens surr, den grundläggande utbildningens surr, elevvårdens surr indelad i skolpsykologernas, skolkuratorernas och skolhälsovårdens surr, vuxensocialtjänsternas surr, barnskyddets surr, barnpsykiatriens surr, ungdomspsykiatriens surr, primärvårdens surr, den somatiska specialiserade sjukvårdens surr, kulturtjänsternas surr, motionstjänsternas surr, od.

82 Nieminen m.fl. (2011): Sociotekniska regimer bildas till de väsentligaste delarna av olika regelverk och de bildar en valmiljö, där olika teknologiska och funktionella möjligheter inkluderas för utveckling inom ramen för regimen eller för exkludering utanför denna. En regim är konservativ, eftersom aktörerna upprätthåller den utifrån val som upplevs som självklara och eftersom ändringarna ofta sker i sakta mak, främst förbättringar som sker inom ramen för de regler som bildats av regimen vad gäller teknologi och verksamhetsmodeller. Inom ramen för regimen bildas "spårundenhet" (tidigare beslut påverkar senare valmöjligheter) och också "låsningar" ("blockering" som bildas via olika kopplingar och gäller en viss teknologi eller verksamhetsmodell).

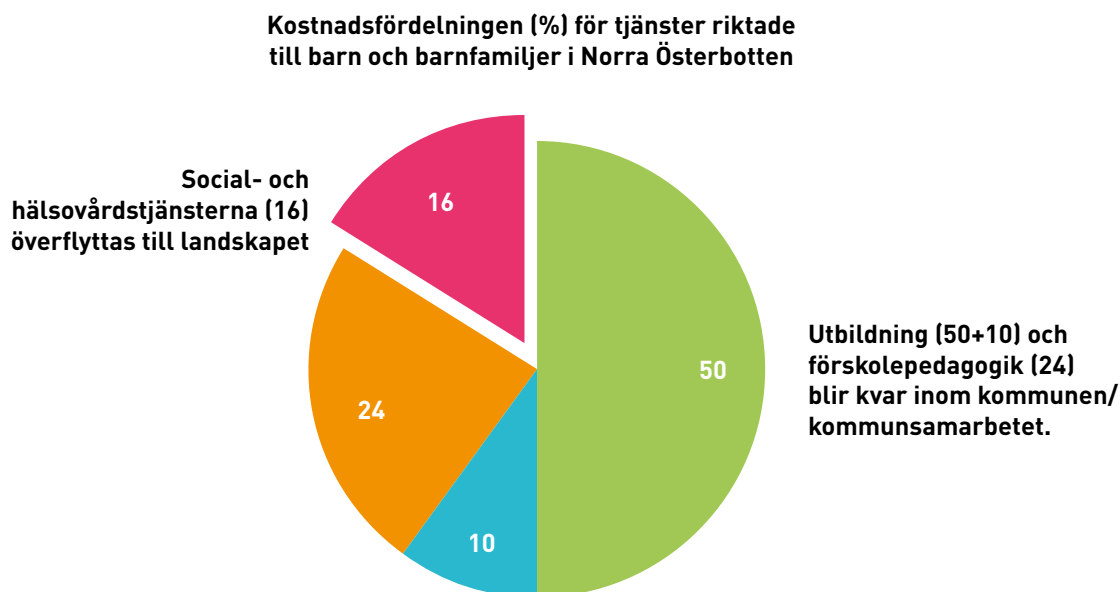
83 Undantaget utgörs av integreringen av social- och hälsovården genom att slå samman deras förvaltning. Tillsvare har fokus i förvaltningsreformen avseende tjänster för barn och barnfamiljer legat på att samla deras social- och hälsovårdstjänster till familjecentraler, vars kostnader redan uppgår till en femtedel av totalkostnaderna för tjänsterna för barn och barnfamiljer. På samma gång som ansvaret för social- och hälsovårdstjänster samlats till landskapen, är det möjligt att avståndet till barnens och barnfamiljernas vardag och de tjänster som kommunen fortfarande ansvarar för att ordna ytterligare ökar.

84 se Nieminen och Kivisaari (2012, 430): Ur förändringsledningssynvinkel kan orsakerna till att utvecklingsprojektet misslyckats sammanfattas med observationen om att de kommunala ansvarspersonerna för utvecklingsprojektet inte i något skede urskilde eller identifierade systemkaraktären på den innovation som ska utvecklas.

85 Vad gäller avskiljande av den dialog och det samarbete som förståelse förutsätter från dialogen och samarbetet för att bereda beslut, se Alhanen (2016) och Hallamaa (2017).

86 Vid sidan om de livligaste framtidsvisionerna behöver den moderna kulturen systematisk och analytisk, vetenskapligt vägd framtidsinformation till stöd för det förutseende arbetet (foresight). Framtidsscenarier, framtidsverkstäder, Delfoi-metoder och dylika är en väsentlig och etablerad del av organisationernas strategiarbete. (Valovirta m.fl. 2011).

Figur 8. Bruttokostnader för tjänsterna för barn och barnfamiljer (totalt 999 miljoner euro), procentfördelning år 2015 i Norra Österbotten. Om social- och hälsovårdsreformen genomförs, de tjänster som sannolikt överförs till landskapet (16 procent) och de tjänster som fortfarande ordnas av kommunen/kommunerna i samarbete (84 procent)⁸⁷.



- Anordnandet av tjänster grundar sig på samarbete mellan barnen och deras familjer samt den yrkesutbildade personalen. Barnen och deras närstående är i egenskap av självständiga aktörer med i beredningen och genomförandet av såväl servicehelheten som det personliga stödet. Planen ska för dem synas som en övergripande, målinriktad, kontinuerlig, begriplig, förutsebar och godtagbar plan. Undantaget utgörs av de situationer där barnets bästa förutsätter ingripande i barnets och/eller föräldrarnas självbestämmanderätt. När barnets bästa förutsätter ingripande mot barnets vilja, avskiljs stödet för föräldrarna och skyddet av barnet från varandra. På så sätt säkerställs det att stödet för föräldrarna fortsätter, trots att de kan uppleva att deras rätt som vårdnadshavare kränkts.
- Universaltjänsterna ska stödas av specialkompetens för problem. Ju mer ett barn och/eller hans eller hennes familj behöver specialiserat stöd, desto viktigare är det att en yrkesutbildad person vad gäller universaltjänster ansvarar för stödhelheten. Denna person ska ha en konfidentiell relation med föräldrarna och barnet och känna till deras livsförhållanden och de stöd som är tillgängligt eller som saknas i deras närmiljö.
- I bedömningen och ordnandet av stödet för barn och barnfamiljer förlitar man sig på de yrkesutbildade personernas expertis och bedömningar. Förvaltningsbeslut avgränsas till situationer där det är nödvändigt att ingripa i självbestämmanderätten. På så sätt etableras en gemensam praxis i social- och hälsovårdstjänsterna och i utbildningen.

I ett samhälle som blir allt mer komplext utgörs den centrala frågan vad gäller framtiden för barns och barnfamiljernas tjänster av ledningen av helheten, då förvaltningsstrukturerna förändras. Det förväntas att den administrativa reformen av social- och hälsovården framskrider i huvudsak enligt nuvarande planer. Mätt i euro och personal skulle över 80 procent av anordnandet av tjänster för barn och barnfamiljer lämnas som en uppgift för en kommun eller för flera kommuner tillsammans (figur 8). Därför skulle det kännas naturligt att det primära ansvaret för främjandet av barns och barnfamiljers välbefinnande tilldelas kommunerna. Kommunerna skulle på lokal nivå ansvara för genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter. De borde ha en exekutiv organisation som ger möjlighet att fullgöra denna uppgift.

⁸⁷ Bruttokostnaderna för tjänster för barn och barnfamiljer i Norra Österbotten uppgick år 2015 till ungefär 999 miljoner euro och de fördelade sig enligt följande: Grundläggande utbildning 50 %, andra stadiets utbildning (16–17 år) 10 %, dagvård 24 % och social- och hälsovårdstjänster 16 % (Helanen 2017, <https://www.thl.fi/documents/605877/3674647/Lapsibudjetointi+esitys+LAPE-pvt+221117+päivitetty.pdf/ed21b0c3-3a13-457e-a7b6-50b6de9831c0>). Enligt en uppskattning som gjorts i Tavastehus kommer antalet anställda efter social- och hälsovårdsreformen att uppgå till cirka 1 400, av vilka så gott som 1 200 (cirka 85 %) kommer att arbeta med tjänster för barn och barnfamiljer (Markku Rimpelä, personligt meddelande. 5.12.2017).

En helhet av universaltjänster från början av graviditeten till barnets utveckling till en självständig vuxen ger upphov till flera frågor. Är tiden inne för att slå samman rådgivningsarbetet med småbarnspedagogiken till en helhet? Varför behövs särskild förskoleundervisning eller morgon- och eftermiddagsverksamhet? Är det möjligt att slå samman dem med den grundläggande utbildningen? Vore det möjligt att slå samman elevvården till en sömlös del av den grundläggande utbildningen? Vore det motiverat att sänka åldersgränsen för läroplikten till fem år? Är det möjligt att genomföra övergången från småbarnspedagogik till den grundläggande utbildningen i huvudsak på så sätt att barnen och föräldrarna inte ens lägger märke till den? Eftersom övergångar är nödvändiga i tjänsterna, är det möjligt att placera dem i platåfaser i barnets utveckling, till exempel klart före puberteten, kanske i åldern 9–10 år? Är det möjligt att grupperna innehåller fler barn av olika åldrar, vilka skulle styras mot inlärnin g tillsammans i egen takt?

Med tanke på diskrimineringsfrihetsplikten är den övre gränsen för läroplikten den största frågan, då den avbryter stödet till barn som är i störst behov av stöd två år innan de uppnått den övre gränsen för barndom enligt konventionen om barnets rättigheter. Varför har de planmässiga universaltjänsterna avgränsats till 18 års ålder enbart för de barn som framskrider med framgång till andra stadiets utbildning? Den diskrimineringsfrihetsplikt som grundar sig på konventionen om barnets rättigheter kräver i praktiken

att motsvarande systematiska stöd som beaktar särskilda behov ordnas också för dem som då den grundläggande utbildningen upphör inte framskridit till andra stadiets utbildning eller helt lämnat utanför den. I synnerhet ska det observeras att tillämpningen av diskrimineringsfrihet inte innebär identiskt bemötande. Med detta i åtanke borde stöd med bättre resurser än i snitt, i jämförelse med det stöd som ges i andra studiets utbildning och av dess elevvård, ordnas åtminstone till 18 års ålder för varje barn som lämnar utanför andra stadiets utbildning.

Konventionen om barnets rättigheter tillämpas på barn under 18 år. När denna åldersgräns prövades på 1980-talet, var en flexibel tolkning av denna aktuell. Det känns som om det vore motiverat att fortsätta den särskilda omsorg som konventionen förutsätter också efter den 18:e födelsedagen då ett barn mognar till en självständig vuxen i långsammare takt än i snitt. Det systematiska stödet kunde fortsättas till exempel till 21 års ålder, som är den övre åldersgränsen för eftervård inom barnskyddet. Ingen skulle gå förlorad före 21 års ålder, då inte heller specialiserade tjänster för att hitta borttappade personer behövs.

Möjligheten att genomföra en historia som går i denna riktning avgörs i praktiken då arbetsgemenskapen för tjänster för barn och barnfamiljer bildas: styrs bildandet av framtida arbetsgemenskaper av behovet av stöd hos barnen och barnfamiljer och det kompetensspektrum som detta förutsätter i sin helhet eller av de etablerade institutionernas gränser och yrkesexamina?⁸⁸

88 Vad gäller dataintensiva tjänster, i synnerhet då de fungerar i komplexa miljöer, försöker man oftast kombinera olika former av kompetens i teamen, för att täcka den kompetenshelhet som uppgiften kräver. I sådana team kan den närmaste chefen vara en personlig stödperson för varje yrkesutbildade persons yrkesskicklighet. Chefen har till uppgift att med varje medlem i teamet komma överens om att fördjupa den personliga yrkesskickligheten och ge förutsättningar för detta. Om detta tillämpas, kan man tänka sig till exempel att lärare, yrkesutbildade personer inom elevvården, familjearbetare, ungdomsarbetare, socialarbetare, skolgångsbiträden tillsammans med det övriga ansvariga för anordnandet av stöd för barn och barnfamiljer i skolgemenskapen bildar mångkunniga team med en gemensam närmaste chef.





SLUTORD

När ovan presenterade bedömningar och förslag granskas finns det skäl att ha begränsningarna i åtanke. Enbart regeringsprogrammen har granskats på ett omfattande sätt. Den huvudsakliga uppmärksamheten har riktats mot det familjebarnpolitiska programarbetet och inom detta mot servicesystemet. Utjämning och inkomstöverföring av familjekostnader har åsidosatts så gott som helt och hållet. Inte heller utbildningen av fackpersonal, forsknings- och utvecklingsarbetet och uppföljningen av barnens och barnfamiljernas välbefinnande och övriga utmaningar i informationshanteringen har granskats. Detta kapitel innehåller en granskning av barnpolitikens historia och framtid.

Ett målmedvetet och hållbart förnyande av systemen för stöd till barn och familjer är inte möjligt utan en nationell strategi som grundar sig på konventionen om barnets rättigheter. För det första borde denna konventions vikt i den offentliga politiken granskas. Erkänns den som en del av den författnings-samling som är förpliktande för staten eller tilldelas den enbart samma vikt som en rekommendation har? Om konventionen om barnets rättigheter och de anvisningar som grundar sig på dessa tolkas som förpliktande, ska staten utan dröjsmål inleda parlamentarisk beredning av en nationell strategi för barnpolitik och anvisa tillräckliga resurser för detta.

Därefter ska det avgöras vart ansvaren för beredningen, styrningen av genomförandet, uppföljningen och bedömningen av barnpolitiken ska placeras i statsförvaltningen. Etablerad praxis har varit att tilldela det allmänna ansvaret till social- och hälsovårdsministeriet. Undantaget till detta utgjordes av placeringen av barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet under undervisnings- och kulturministeriets ansvar. Barnombudsmannens verksamhet förlades först till social- och hälsovårdsministeriet, men den överfördes till justitieministeriet. Småbarnspedagogiken har överförts från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet. Under senaste år har rollen för statsrådets kansli stärkts i statsförvaltningens strategiarbete. Reformen av statsförvaltningen har beretts under en lång tid. I väntan på omfattande reformer kunde det övergripande ansvaret för barnpolitiken anvisas till un-

dervisnings- och kulturministeriet, i synnerhet därför att det redan nu förvaltar största delen, mätt i euro över 80 procent, av tjänsterna för barnfamiljer⁸⁹.

Vad gäller utjämningen av familjekostnader ger denna utredning skäl till ett förslag. Överföringen av tyngdpunkten från och med början av 1990-talet från inkomstöverföring till barnfamiljer till utökade problemorienterade tjänster borde omprövas.

Det förmodas att utkastet till historien om barn- och barnfamiljstödet framtid utvecklas till en trovärdig historia och att den godtas i tillräckligt stor utsträckning. Inom statsförvaltningen skulle en familjebarnpolitisk institution med tillräckliga resurser utvecklas för att ansvara för beredningen, genomförandet och bedömningen av den nationella strategi som grundar sig FN:s konvention om barnets rättigheter. I följande regeringsprogram skulle de strategiska riktlinjernas förhållande till konventionen om barnets rättigheter uttryckas på öppet sätt.

På lokal nivå skulle kommunen i första hand ansvara för främjandet av barns och barnfamiljernas välbefinnande och genomförandet av konventionen om barnets rättigheter. Med förstärkta universaltjänster skulle man följa barns utveckling som en helhet och ansvara för att barn och deras familjer får det stöd som deras behov förutsätter. Social- och hälsovårdstjänster som är specialiserade på problem skulle stöda de förstärkta universaltjänster som kommunen ansvarar för. Då det är oundvikligt att stödet för barn och deras familjer också i framtiden fördelas mellan flera ansvariga aktörer, skulle man sörja för att de ekonomiska avkastningarna av en kostnadseffektiv verksamhet och ett framgångsrikt utvecklingsarbete delas rättvist mellan de aktörer som ansvarar för anordnandet och olika producenter.

Ratificeringen av konventionen om barnets rättigheter innebär också idag att staten behåller det övergripande ansvaret, trots förändringarna i verksamhetsmiljöerna och ändrade framtidsutsikter. I egenskap av undertecknare av konventionen ansvarar staten i sista hand för att barnets rättigheter värdesätts och beaktas i all verksamhet som påverkar barnens och också barnfamiljernas välbefinnande.

89 I denna berättelse överlämnar barnombudsmannen till riksdagen prövningen av hur ansvaret för beredningen av den nationella barnstrategin fördelas till de olika ministerierna vid statsrådet.

KÄLLOR

- Alhanen K. Dialogi demokratiassa. Gaudeamus 2016.
- Andersson JO, Hautamäki A, Jallinoja R, Niiniluoto I, Uusitalo H. Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. SITRAs publikationsserie 131. WSOY. Juva 1993.
- Anderson TM. Mauno Koivisto Lecture 2014: The Nordic welfare model and welfare services – Can we maintain acceptable standards? Research on Finnish Society 2015;8:85–96.
- Anttonen A, Sipilä J. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino. Tammerfors 2000.
- Arnkil TE, Erikson E, Arnkil R. Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes. Rapporter 253. Gummerrus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.
- Bardy M., Salmi, M. & Heino, T. (2001). Vad hotar våra barn? Suunta- viivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Stakes. Rapporter 263
- Bardy M. Lapsuuden politiikka: Kulutusyhteiskunnasta ekososiaali- seen kehitykseen? I verk: Aalto E, Alasuutari M, Heino T, Lamponen T, Rutanen N (red.). Suojeltu lapsuus? Rapport från Barn- domsforskningsdagarna. THL:s rapporter 51, 30-43. Helsingfors 2011
- Erikson E, Arnkil TE. (red.) Ammattilaiset arvailevat toisistaan – tul- kintaverkostot psykososiaalisessa työssä. Stakes. Rapporter 184/1995.
- Gilbert N, Parton N, Skivenes M. Protection systems. International Trends and Orientation. Oxford University Press, 2011.
- Gilbert N. A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results
- Children and Youth Services Review 2012;34/3:532–566.
- Hallamaa I. Yhdessä toimimisen etiikka. Gaudeamus 2017.
- Harisalo R, Aarrevaara T, Stenvall J, Virtanen P. Julkinen toiminta, julkinen politiikka. Tampere University Press. Tammerfors 2007.
- Harrikari T. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. Ungdomsforskningssällskapet publikationer 12/87. Hakapaino Oy. Helsingfors 2008.
- Hellman, M, Monni, M, Alanko, A. Declaring, shepherding, managing: The welfare state ethos in Finnish Government Programmes, 1950– 2015. Research on Finnish Society 2017;10: xxx
- Hiilamo H. Akantappolaista isäkiintiöön. Perhepolitiikan pitkä linja Suomessa ja Ruotsissa. Stakes. Gummerrus. Vaajakoski 2006.
- Häikiö L, Leino H. Tuloksinen mahti. Johdatus tulkitsevaan politiik- ka-analyysiin. Tampere University Press. Tammerfors 2014.
- Hänninen SL. Kätilötoiminnan vaiheita. Otava. Helsingfors 1965.
- Jahnukainen M. m.fl. Erityisopetuksen ja lastensuojelun kehitys ja nykytila. I boken Jahnukainen M: Lasten erityishuolto ja -opetus Suo- messa. Vastapaino 2012.
- Julkinen R. Suunnanmuutos. 1990-luvun poliittinen reformi Suomes- sa. Vastapaino. Jyväskylä 2001.
- Karisto A, Takala P. Sosiaalivaltion kriisi. Universitetsstryckeriet. Hel- singfors 1985.
- Karvonen S, Lammi M (red.) Lapsiperheiden köyhyys 2010-luvulla. THL. Arbetspapper 30/2016.
- Kirjavainen T, Pulkkinen J. PISA-tulokset heikentyneet huippuvuo- sista – kuinka paljon ja mistä se voisi johtua? Talous & Yhteiskunta 2017/3:8–13.
- Koivisto T, Mikkonen T, Vadén T, Valkokari K, Ahonen M, Vainio N. Rajo- ja ylittävä innovointi, Tampere University Press 2011.
- Kuusi P. 60-luvun sosiaalipolitiikka. WSOY. Borgå 1968.
- Lampinen O. Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Gaudeamus. Tammerfors 1998.
- Lehtisalo L, Raivola R. Koulutuspolitiikka. WSOY. Juva 1992.
- Linna P. Psykiatris-yhteiskunnallisesta työstä kasvat- ja perhe- neuvonnaksi. Suomen kasvatustieteiden liiton tutkimus I-II.VAPK. Helsingfors 1988.
- Medicinalstyrelsen. Lastenpsykiatrisen terveydenhuollon kehittämi- nen. Rapporter 1982/1.
- Mannerheims barnskyddsförbund. Barns grundtrygghet. Barnpolitiska programmet 1974. Helsingfors 1975.
- Määttä M. Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa. Janus vol. 18 (3) 2010;18/3:243–259.
- Nieminen M, Valovirta V, Pelkonen A. Systeemiset innovaatiot ja sosi- otekninen muutos Kirjallisuuskatsaus. VTT Meddelanden – Research Notes 2593. Esbo 2011.
- Nieminen M. Kivisaari S. Kunnallisen toimintamallin uudistami- nen systeemisestä haasteena. Tapaustutkimus. Samhällspolitik 2012;77/4:419–433.
- Ojala A. Yleinen terveydenhoito. WSOY, Borgå 1967.
- Paananen R, Ristikari T, m.fl. Lasten ja nuorten hyvinvointi. Kansal- linen syntymäkohortti 1987 –tutkimusaineiston valossa. Institutet för hälsa och välfärd Rapporter 52/2012.
- Palola E, Karjalainen V. (red.). Socialpolitik. Hukassa vai uuden jäljillä? Tema 12. Institutet för hälsa och välfärd Helsingfors 2011.
- Pelkonen M, Hakulinen-Viitanen T, Hietanen-Peltola M, Puimalainen T. (red.) Hyvinvointia useammille –
- lasten ja nuorten palvelut uudistuvat. Slutrapport av delegationen för barns och ungas hälsa och välfärd. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2013:36.
- Perälä ML, Halme N, Nykänen S, m.fl. Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittava johtaminen. Institutet för hälsa och välfärd Guide 19. Tammerfors 2012.
- Pulma P, Turpeinen O. (red.) Suomen lastensuojelun historia. Central- förbundet för Barnskyddet. Helsingfors 1987.
- Rimpelä M. Vaarantaako kansallinen terveyshanke kansan terveyden? I publikationen Rimpelä M, Ollila E (red.) Näkökulmia 2000-luvun terveyspolitiikkaan. Stakesin asiantuntijoiden puheenvuoroja. Teman 8/2004, s. 53–90.
- Rimpelä M. Terveydenhoidosta terveyden edistämiseen. I publikatio- nen Ståhl T, Rimpelä A. (red.) Terveyden edistäminen tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena. Institutet för hälsa och välfärd Helsingfors 2010. Sidorna 11–34.
- Rimpelä M. Kasvatustieteiden yhteisen ymmärryksen. I boken Lämsä A. (red.). Verkosto vahvaksi. Toimiva vuorovaikutus perheiden kanssa. PS-Kustannus. Jyväskylä 2013. Sidorna 17–47
- Rimpelä, M. Lapsipolitiikkaa ja lasten kuntapalvelujen kehittämistä 1980-luvulta 2010-luvulle: Miksi olemme epäonnistuneet? Kunnallis- tieteellinen Aikakauskirja 2015/3:255–272.
- Rimpelä Matti, Rimpelä Markku. Laaja uudistaminen tuottaa säästöjä lapsiperheiden palveluissa. KAKS – Stiftelsen för kommunal utveck- ling. Studier 93. Vammalan kirjapaino. 2015.
- Roos JP, Hoikkala T. Elämänpolitiikka. Gaudeamus. Tammer-Paino OY. Tammerfors 1998.
- Saari J. Hyvinvointivaltio markkinointiyhteiskunnassa. Samhällspolitik 2017;82/4:479–485.
- Salmi M. Rakenteellinen välinpitämättömyys riski lasten tulevaisuu- delle. Futura 2008;27/4:37–47.
- Salmi M, Bardy M, Sauli H. Lapsen ja lapsiperheiden asemasta nyky-Suomessa. I boken Söderholm A, m.fl. (red.) Lapsen kaltoinkoh- telu. Duodecim 2004. Sidorna 16–39
- Salmi M, Sauli H, Lammi-Taskula J. Lapsen ja lapsiperheiden asema- ta nyky-Suomessa. I boken Söderholm A, m.fl. (red.) Lapsen kaltoin- kohtelu. Duodecim 2012.
- Satka M., Moilanen, J. & Kiili, J. Suomalaisen lapsipolitiikan mutkai- nen tie. Samhällspolitik 2002;67/3:245–259.

Silvennoinen H. (red.) Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Nuorisotutkimusseura. Publikationer 29. Universitetstryckeriet Ab. Helsingfors 2002.

Sihvonen E. Huoli kadonneesta vanhemmuudesta 2000-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa: lasten kasvatusta ja vastuullinen vanhemmuus. *Kasvatus & Aika* 2016;10/5:72–86

Social- och hälsovårdsministeriet. Promemoria av arbetsgruppen för den barnpolitiska redogörelsen. Arbetsgruppspromemoria 1994;24

Social- och hälsovårdsministeriet. Riktningen för den social tryggheten 2003. Publikationer 2003/7.

Social- och hälsovårdsministeriet. Friska och välmående barn och unga. Åtärdsförslag av delegationen för barns och ungas hälsa och välfärd Rapporter 2010:26.

Sourander A ym. Have There Been Changes in Children's Psychiatric Symptoms and Mental Health Service Use? A 10-Year Comparison From Finland. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*. 2004;43/9:1134–114.

Sourander, Andre, et al. Changes in Mental Health, Psychiatric Service Use, and Bullying Behavior Among Eight-Year-Old Children Over the Course of 24 Years. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 2016;55/10: S286–S287 [https://www.researchgate.net/publication/303815958_]

Stenvall, J. Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Helsingfors 1995.

Suortamo M, Laaksola H, Välijärvi J. (red.). Opettajan vuosi 2008–2009. Teemana hyvinvointi. PS-kustannus. Jyväskylä 2008.

Therborn G. Child politics. Dimensions and Perspectives. *Childhood* 1996;1/3:29–44.

Terho P, Ala-Laurila EL, Laakso J, Krogus H, Pietikäinen M. Kouluterveydenhuolto. Helsingfors. Duodecim 2002.

Torikka, A., Kaltiala-Heino, R., Rimpelä, A., Marttunen, M., Luukkainen, T., & Rimpelä, M. Self-reported depression is increasing among socio-economically disadvantaged adolescents—repeated cross-sectional surveys from Finland from 2000 to 2011. *BMC public health*. 2014;14/1:408.

Valovirta V, Nieminen M, Pelkonen A, m.fl. Systeemisen muutoksen haasteet ja innovaatiotoiminnan mahdollisuudet. Tapaustutkimuksia ja politiikanäkökulmia. Översikt av TEKES 286, Helsingfors 2011.

Statsrådets redogörelse till riksdagen. Från barnskydd mot barnpolitik Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 1995:6.

Finansministeriet. Sammanställning av ärenden som gäller barnfamiljer och i synnerhet ensamstående äldre som en del av stadsbudgeten. Publikation 18. Helsingfors 2015.

Vartiainen J. The tortuous politics of sustainable welfare states. *Research on Finnish Society* 2015;8:97–98.

Vesikansa S. Kuka kasvattaa, kuka opettaa? Genealoginen tutkimus perheen ja koulun välisen kasvatusvastuun politiikasta. Helsingfors universitet Sociologiska institutionens studier 261. Helsingfors 2009.

Waris H. Suomalaisen yhteiskunnan rakenne. Otava. Helsingfors 1952.



FN:S KONVENTION OM BARNETS RÄTTIGHETER I DEN NATIONELLA LAGSTIFTNINGEN

INLEDNING

FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991, nedan konventionen om barnets rättigheter) har varit i kraft som en konvention på lagnivå i 26 år i Finland. En av de viktigaste åtgärderna för att genomföra konventionen är att genomföra den nationella lagstiftningen så att den i sin helhet tillgodoser de rättigheter för barn vilka tryggats i konventionen. Konventionens principer och föreskrifter ska verkställas på behörigt sätt med stöd av lagstiftningen. Vid behov ska föreskrifterna i konventionen kunna tillämpas också direkt.¹

Detta kapitel redogör för hur konventionen om barnets rättigheter beaktats på lagstiftningsnivå i dagens Finland. I Finland tillämpas inte konventionen om barnets rättigheter direkt i större utsträckning i rättspraxis, trots att det vore möjligt då konventionen satts i kraft genom lag.² I synnerhet borde konventionen tillämpas då det inte alls finns någon nationell bestämmelse som motsvarar konventionen i den aktuella situationen eller då regleringen inte överensstämmer med de rättigheter som garanterats i konventionen. I domstolarna motiveras besluten i regel med bestämmelser i nationella lagar och konventionen om barnets rättigheter

nämns sällan.³ Numera hänvisar riksdagens justitieombudsman till konventionen så gott som alltid då det handlar om ett avgörande med koppling till barnets rättigheter. Avgörandet motiveras dock i allmänhet med bestämmelser i den nationella lagen. Med tanke på fördjupat genomförande av konventionen om barnets rättigheter och enhetlig tillämpningspraxis vore det följaktligen synnerligen viktigt att den nationella lagstiftningen oavbrutet utvecklas så att den i ännu högre grad täcker de rättigheter som tryggats i konventionen.

I början av kapitlet behandlas ikraftsättandet av konventionen om barnets rättigheter och de anknutna fakultativa protokollen i början av 1990-talet (konventionen) och under 2000-talet (de fakultativa protokollen). Därefter följer en kort beskrivning av innehållet i konventionen och de fakultativa protokollen och deras förpliktande karaktär på nationell nivå. Den huvudsakliga delen av skriften utgörs av en översikt av den nuvarande centrala nationella lagstiftningen med tanke på artiklarna i del I i konventionen om barnets rättigheter.⁴

1 CRC/GC/2003/5, punkt 1.

2 Direkt tillämpning av andra människorättskonventioner är också sällsynt. Undantaget utgörs av Europeiska människorättskonventionen [FördrS 18 och 19/1990], som redan tillämpas direkt i synnerhet av de högsta domstolarna i relativt allmän grad.

3 Någon form av ändring är på gång, ett bra exempel på detta är HFD:2017:81. I motiveringen till detta avgörande behandlas artiklarna 12 och 3(1) i konventionen om barnets rättigheter. Den innehåller också en hänvisning till den allmänna kommentaren nr 14 av kommittén för barnets rättigheter. Avgörandet handlade om försummelse av hörande av ett barn vid ett asylförhör.

4 Del I i konventionen innehåller de rättigheter för barn vilka konventionen tryggar och del II och III bestämmelser om övervakning av och anslutning till konventionen samt om konventionens ikraftträdande och ändring av denna

FN:S KONVENTION OM BARNETS RÄTTIGHETER

KONVENTIONENS UPPKOMST

Konventionen om barnets rättigheter utgör grunden för barnets rättigheter. Konventionen antogs vid FN:s 44:e generalförsamling 20.11.1989, och konventionen trädde i kraft 2.9.1990 på ett internationellt plan. I Finland implementerades konventionen som en del av den nationella lagstiftningen 20.7.1991.

Konventionen om barnets rättigheter är den människorättskonvention som ratificerats i störst utsträckning i världen idag. Enbart Förenta Staterna står utanför konventionen.⁵ Att en konventionsstat satt i kraft konventionen på nationellt plan innebär inte ännu att statens lagstiftning och praxis ligger i linje med konventionen. Genomförande förutsätter kontinuerliga och aktiva lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder av samhällets alla olika aktörer.⁶

Konventionen om barnets rättigheter började upprättas år 1979 på initiativ av polska staten. Den konventionstext som polska staten ursprungligen föreslog låg väldigt nära FN:s deklaration om barnets rättigheter från år 1959. Vid den tidpunkten torde önskemålet ha varit att godkänna konventionen i snabb takt år 1979, som var ett internationellt barnår, eftersom texten redan grundade sig på de principer som godkänts gemensamt i deklarationen om barns rättigheter. Vid den mer genomgripande behandlingen ansågs det dock vara viktigt att få till stånd en avtalstext som är mer vittgående än deklarationen om barns rättigheter och tillräckligt detaljerad och tydlig för att vara juridiskt bindande. I syfte att utföra detta arbete inrättades en öppen arbetsgrupp, som sammanträdde årligen under de följande tio åren för att uppnå konsensus om konventionstexten. Finland var en aktiv medlem av arbetsgruppen.

Den långa beredningstiden visar hur svårt det vara att nå en lösning som tillfredsställde alla parter. Samstämmighet krävdes såväl på ett innehållsmässigt som på ett ideologiskt plan. Kravet på samstämmighet ledde till en lång beredningstid, men bland annat också till att det var nödvändigt att lämna en del av de föreslagna konventionspunktionerna utanför konventionen. Ingen tydlig majoritet stödde formuleringen av dessa konventionspunkter, trots att enighet i princip rådde om själva saken.⁷ Eftersom målet var att skapa

en konvention som kunde godkännas av alla stater, skrevs artiklarna i relativt rymlig form.⁸ Följaktligen är konventionen en summa av många kompromisser.

Med konventionen om barnets rättigheter stärktes barnets ställning som subjekt för de egna rättigheterna. Konventionen har varit ett steg mot en modern barnrätt, som handlar om barnets rättigheter och skydd av dessa, inte enbart om skydd av barnet.⁹ Av tradition har det familjerättsliga synsättet om barnets rättsliga ställning fokuserat på skydd av barnet och barnet som en del av familjen.¹⁰ Redan föregångaren till konventionen om barnets rättigheter, FN:s deklaration om barns rättigheter (1959), identifierade barnets särskilda ställning som en sårbar människa, som därför behöver särskilt skydd. Enligt konventionen om barnets rättigheter har ett barn fortfarande rätt till skydd och omsorg, men barnet är inte enbart ett skyddsobjekt, utan i första hand en innehavare av egna rättigheter som aktivt kan utöva sina rättigheter. Utgångspunkten är följaktligen barnets autonomi och trygghet av barnets självbestämmanderätt.¹¹ Å andra sidan understryker konventionen fortfarande barns rätt till särskilt skydd av såväl vårdnadshavare och andra närstående som staten. Konventionen om barnets rättigheter innehåller civila, ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter.

Också andra internationella människorättskonventioner som binder Finland, såsom FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976, nedan MP-konventionen), konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976, nedan ESK-konventionen) och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 och 19/1990) gäller barn. De internationella handlingar som gäller grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter och uppgjorts efter att konventionen om barnets rättigheter ingicks innehåller ofta hänvisningar till konventionen om barnets rättigheter som en påverkande och förpliktande människorättskonvention.

Konventionen om barnets rättigheter stärker det skydd för barn vilket andra människorättskonventioner garanterar, dels med samma, dels med kompletterande rättigheter. Kompletterande rättigheter, vilka följaktligen garanteras enbart för barn, utgörs av till exempel rätten att få sitt

5 Den uppdaterade ratificeringssituationen finns på webben på adressen <http://indicators.ohchr.org/>. I september 2017 uppgick antalet konventionsstater till 116. Av dessa är 167 konventionsparter när det gäller det fakultativa protokollet om väpnade konflikter, 173 i fråga om det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och -pornografi och 35 vad gäller det fakultativa protokollet om klagomålsförfarandet.

6 FN:s kommitté för barnets rättigheter har publicerat den allmänna kommentaren nr 5 om allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter CRC/GC/2003/5.

7 Detrick 1992, s. 22.

8 Detta är mycket vanligt då internationella konventioner upprättas.

9 Det ser ut som om konventionen också haft en tydlig, åtminstone indirekt konsekvens för utformningen av de allmänna läroplanerna i barnrätt. Se till exempel Nieminen 2004, s. 598–599.

10 Se till exempel Nieminen 1990, s. 17. Nieminen betonade i det skede då konventionen om barnets rättigheter trädde i kraft att det finns skäl att hålla skydd av barn åtskilt från skydd av barns rättigheter. Trots att barnets rätt att åtnjuta de rättigheter som tryggats i konventionerna erkänts i människorättsorganens tolkningspraxis, har barn i praktiken snarare setts som familjemedlemmar än som självständiga individer. Två decennier senare konstaterade Hakalehto-Wainio det följande om konventionen om barnets rättigheter: "Konventionen om barnets rättigheter var början till en ny epok för barnets rättigheter, eftersom det kan anses att den revolutionerade den traditionella synen på de rättigheter som hör till barn. -- I Finland har barns rättigheter dock snarare uppfattats som familjepolitik än som barns egna rättigheter." Hakalehto-Wainio, 2011, s. 510.

11 Nieminen 1990, s. 18

intresse beaktat som en primär prövningsgrund i ärenden som gäller barnet själv, rätten till lek och fritid, rätten till diskrimineringsfrihet oberoende av föräldrarnas eller vårdnadshavarnas egenskaper och rätten till särskilt skydd mot all skadlig verksamhet.

När konventionen om barnets rättigheter var på väg att sättas i kraft i Finland som en del av vår nationella lagstiftning, var uppfattningen att lagstiftningen i regel redan färdigt låg på den nivå som konventionen förutsatte. Finland deltog aktivt i den arbetsgrupp som beredde konventionen¹², varför det säkert var möjligt att beakta många omständigheter redan på förhand i den finländska lagberedningen. Utifrån lagberedningshandlingarna framgår det dock inte att man i beredningen gjort en omfattande jämförelse av konventionens förhållande till den nationella lagstiftningen. Vid riksdagsbehandlingen riktade socialutskottet uppmärksamhet mot detta och förutsatte en sådan utredning i sitt betänkande.¹³ Trots detta har inte någon systematisk utredning inletts. Det finns också väldigt lite rättslitteratur om temat från den tid då konventionen sattes i kraft.¹⁴

Ingen tydlig motstridighet med den nationella lagstiftningen förekom då konventionen trädde i kraft. Den centrala principen i konventionen, barnets bästa, var ett begrepp som förekom redan i beredningen av ikraftträdandet av konventionen, till exempel i *lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt* [361/1983] från år 1983. Bestämmelser om den andra genomskärande principen i konventionen, hörande av barn och barns deltagande i beslut som gäller honom eller henne själv, utfärdades till exempel i ovan nämnda *L angående vårdnad om barn och umgängesrätt* och i *barnskyddslagen* [683/1983], som också varit i kraft sedan år 1983. Vid den tidpunkten konstaterades det att enbart reglering som möjliggör att minderåriga gärningsmän placeras att avtjäna sitt fängelsestraff med vuxna på samma ställe står i strid med konventionen. Ursprungligen föreslogs ett förbehåll i konventionen i samband med ikraftsättandet. Riksdagen godkände inte förbehållet, utan förutsatte att ärendet ska sättas i ordning åtminstone med administrativa anvisningar.¹⁵

Trots det som nämns ovan har Finland på upprepade gånger fått anmärkningar av FN:s kommitté för barnets rättigheter om att lagstiftningen inte är helt överensstämmande med konventionen. Utifrån den första periodiska rapporteringen om konventionen uttryckte kommittén år 1996 sin oro över att Finland i lagstiftningen och i sin politik inte ännu fullt ut beaktat konventionens allmänna principer, i synnerhet rätten till diskrimineringsfrihet (artikel 2), prioriteten för barnets bästa (artikel 3) och barnets rätt att uttrycka sin

åsikt (artikel 12).¹⁶ Under följande rapporteringsomgångar har kommittén upprepat denna oro och lyft fram det faktum att Finland saknar en harmoniserad lagstiftningsram, som täcker tillämpningsområdet för konventionen och dess fakultativa protokoll till alla delar.¹⁷

Det är viktigt att förstå att konventionen inte varit avsett att vara ett statiskt dokument, utan ett instrument som utvecklas i tid och rum. Detta ålägger konventionsstaterna att sörja för att konventionen om barnets rättigheter alltid beaktas aktivt då lagstiftningen utvecklas. Förståelsen för barn som innehavare av egna rättigheter har förbättrats. Fortfarande finns det stort utrymme för förbättring såväl på lagstiftningsnivå som i tillämpningen i praktiken.

KOMMITTÉN FÖR BARNETS RÄTTIGHETER

Men konventionen om barnets rättigheter inrättades kommittén för barnets rättigheter (nedan kommittén).¹⁸ Kommittén inrättades för att övervaka konventionsstaternas framsteg vad gäller fullgörandet av plikterna i konventionen (artikel 43). Med konventionen fastställdes kommitténs sammansättning till tio medlemmar, som är sakkunniga inom konventionsområdet. Medlemmarna väljs bland medborgare i konventionsstaterna. Varje konventionsstat kan utse en kandidat till hemliga val. Medlemmarna tjänstgör i kommittén i deras personliga egenskap. Vid valet betonas jämlik fördelning på det geografiska planet och representation av centrala rättssystem. Elisabeth Tigerstedt-Tähtelä har representerat Finland i kommittén under åren 1999–2003. För tillfället hör 18 oberoende sakkunniga från olika delar av världen till kommitténs sammansättning. Renate Winter från Österrike är ordförande.¹⁹

Konventionsstaterna har en skyldighet att via FN:s generalsekreterare vart femte år avge rapporter till kommittén om de åtgärder som de vidtagit för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen och de framsteg som gjorts i fråga om åtnjutandet av dessa rättigheter (artikel 44.1). Kommittén ger konventionsstaterna ett skriftligt svar inklusive rekommendationer utifrån rapporteringen. Konventionsstaterna har ålagts att göra sina rapporter allmänt tillgängliga för allmänheten i sina respektive länder (artikel 44.6). Därtill har kommittén i många samband uppmanat konventionsstaterna att sprida de mottagna skriftliga svaren på de periodiska rapporterna och de anknutna rekommendationerna för att skapa en debatt om konventionen och för att öka medvetenheten om den och dess verkställighet och uppföljning.²⁰ I Finland deltar också barnombudsmannen,

12 En omfattande beskrivning av avtalets beredningskedan finns i Legislative History of The Convention on the Rights of the Child, Volume I ja II, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

13 SoUB 12/1990 rd, s. 2. Utskottet ansåg också att det finns skäl att skapa statistiska förutsättningar för att följa barnets ställning.

14 Liisa Nieminen har sin bok "Lapsen perusoikeudet", som handlar om barns grundläggande fri- och rättigheter, behandlat konventionen om barnets rättigheter i dess ratificerings-skede år 1990. Enligt Nieminen "torde det kunna sägas att den finska lagstiftningen i huvudsak redan uppfyller kraven i konventionen om barnets rättigheter" (Nieminen 1990, s. 35). I ratificeringsskedet har också Sami Mahkonen gjort ett konstaterande som går i samma riktning genom att fastslå att "den finländska lagstiftningen mer eller mindre uppfyller alla minimikrav som ställts i konventionen" och att de lagstiftningsmässiga delområden som är i behov av reformer (enbart) gäller den rättsliga ställningen för gärningsmän som utgörs av barn och ungdomar (Mahkonen 1990, s. 47–49). Enligt honom ser det ut som om de egentliga problem som gäller konventionens genomslagskraft finns i vardagslivet, inte "inom juridiken".

15 UtUB 24/1990 rd, s. 2.

16 CRC/C/15/add.53, punkt 13.

17 CRC/C/15/add.132, punkt 24, CRC/C/15/add.272, punkt 6 [ärendet framgår av flera punkter], CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 9.

18 Det finns bestämmelser om kommitténs sammansättning och uppgifter i artiklarna 43–45 i konventionen om barnets rättigheter.

19 Närmare information om kommitténs sammansättning och uppgifter finns på adressen <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>.

20 Bland annat CRC/GC/5/2003, punkterna 71–73 och CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 66.

riksdagens justitieombudsman och medborgarsamhället i rapporteringen med egna rapporter.²¹ Finland har avgett fyra rapporter till kommittén. Utrikesministeriet bereder för närvarande följande statsrapport.²²

Kommittén för barnets rättigheter styr tolkningen och genomförandet av konventionen om barnets rättigheter genom att publicera allmänna kommentarer (*general comments*). De allmänna kommentarerna behandlar en viss artikel eller ett visst tema, som granskas mångsidigt aningen utifrån konventionens synvinkel eller i en annorlunda samhällelig kontext. Hittills har 23 allmänna kommentarer publicerats.²³ De inofficiella översättningarna av de allmänna kommentarerna till finska kan läsas på barnombudsmannens webbsidor.²⁴

Ställningen för kommittén för barnets rättigheter som högsta auktoritet som styr tolkningen av konventionen ger de allmänna kommentarerna avsevärd vikt i fråga om åtgärderna för att genomföra konventionen. De allmänna kommentarernas betydelse i genomförandet av konventionen kan i viss mån jämföras med till exempel ställningen för lagberedningshandlingar för den nationella lagstiftningen, det vill säga regeringspropositioner. Utnyttjandet av allmänna kommentarer bland annat i lagberedningen borde utökas. För tillfället innehåller inte lagberedningshandlingarna systematiskt hänvisningar till de allmänna kommentarerna, även om konventionen om barnets rättigheter i övrigt beaktats i beredningen. I domstolsavgöranden utnyttjas inte de allmänna kommentarerna alls i praktiken.²⁵

FAKULTATIVA PROTOKOLL TILL KONVENTIONEN OM BARNETS RÄTTIGHETER

Till konventionen om barnets rättigheter anknyter tre fakultativa protokoll, av vilka det första antogs av FN:s generalförsamling år 2000, medan det nyaste, som gäller klagomålsförfarandet, godkändes år 2011. Finland har satt i kraft alla tre fakultativa protokoll.

Fakultativt protokoll om deltagande i väpnade konflikter

Det fakultativa protokollet om indragning av barn i väpnade konflikter har trätt i kraft år 2002 i Finland (FödrS 30 och 31/2002). Protokollet stärker tillgodoseendet av de rättigheter som skyddas av konventionen genom att ännu effektivare skydda alla personer under 18 år från att bli indragna i väpnade konflikter. Minimåldern för obligatorisk rekrytering till militären och deltagande i väpnade konflikter höjdes från 15 år till 18 år. Protokollet ålägger konventionsstaterna bland annat att vid behov ge ändamålsenlig hjälp för att rehabilitera och till samhället återanpassa offer för gärningar som står i strid med protokollet.

På nationellt plan finns det bestämmelser om frivillig militärtjänst i *värnpliktslagen (1438/2007)* och *lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (131/1994)*. Åldersgränsen för värnplikten, som också gäller inledande av frivillig militärtjänst, höjdes år 2000 såväl för män som för kvinnor till 18 år. Detta var en följd av det politiska klimat som skapats av förhandlingarna om det fakultativa protokollet.²⁶ Motiveringen var uttryckligen att den åldersgräns på 17 år för inledande av frivillig militärtjänst, vilken varit i kraft tidigare, inte överensstämde med föreskrifterna i konventionen om barnets rättigheter och det fakultativa protokollet om indragning i väpnade konflikter. Finland hade aktivt understött en åldersgräns på 18 år i alla situationer i den arbetsgrupp som beredde protokollet.²⁷

Det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi

Det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnpornografi och barnprostitution trädde i kraft år 2012 i Finland (FödrS 40 och 41/2012). Protokollet ålägger konventionsstaterna att förbjuda försäljning av barn och utnyttjande av barn i prostitution eller pornografi. Det innehåller bestämmelser om bland annat strafflagstiftningens utsträckning, internationellt samarbete och skydd av barnoffers rättigheter och intressen i de olika faserna av en brottmålsrättegång.

Finland undertecknade det fakultativa protokollet redan år 2002. De nödvändiga ändringarna i strafflagen gjordes i regel under åren 2004 och 2011²⁸, men ikraftsättandet av protokollet väntade ännu på att adoptionslagstiftningen ändras på så sätt att olagligt inhämtande av adoptionssamtycke föreskrivs som en straffbar gärning. Som olagligt inhämtande av adoptionssamtycke ses till exempel ett samtycke som fåtts mot en avgift. Detta genomfördes år 2012, då 3 b §, som gäller ärendet, lades till i 25 kap. i strafflagen (39/1889).²⁹

Det fakultativa protokollet om klagomålsförfarandet

Det fakultativa protokollet om klagomålsförfarandet trädde i kraft 12.2.2016 i Finland (FödrS 4 och 5/2016). Enligt protokollet har barn och barngrupper som hör till konventionsstatens jurisdiktion rätt att framföra klagomål till kommittén, om de anser att konventionsstaten kränkt deras med konventionen eller med dess fakultativa protokoll erkända rättigheter. Kommittén för barnets rättigheter avger ställningstaganden och vid behov rekommendationer utifrån klagomål som den tagit upp för behandling. Därtill innehåller protokollet föreskrifter om bland annat klagomål på statsnivå, där en konventionsstat hävdar att en annan konventionsstat inte uppfyller sina plikter enligt konventionen eller ovan nämnda protokoll.

Målet med det fakultativa protokollet är att effektivisera genomförandet av konventionen och dess fakultativa protokoll, förbättra rättsskyddet för barn och stärka ställningen

21 Rapporteringen av det civila samhället samordnas av Centralförbundet för Barnskyddet.

22 Den rapport som avges år 2018 är en sammanslagning av den 5:e och 6:e rapporten. De avgivna rapporterna och svaren på dessa av kommittén kan läsas på utrikesministeriets webbsidor www.formin.fi i punkten Första sidan/Verksamhet och mål/All verksamhet A-Ö/Internationella fördrag/Mänskliga rättigheter: Konventioner och rapporter/FN:s gällande människorättskonventioner.

23 Allmänna kommentarer av FN:s kommitté för barnets rättigheter på FN:s officiella språk på webben http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

24 Översättningarna av de allmänna kommentarerna 1–19 till finska på barnombudsmannens webbsidor <http://lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/komitean-yleiskommentit/>

25 Ett positivt undantag till detta utgörs av ovan nämnda (fotnot 3) nya avgörande av högsta förvaltningsdomstolen HFD:2017:81.

26 UtUB 1/2002 rd, s. 2–3.

27 RP 187/1999 rd, s. 9. Detta behandlas närmare nedan i samband med artikel 38.

28 Se RP 34/2004 rd och RP 280/2010 rd

29 RP 141/2011 rd, s. 9, RP 47/2011 rd.

för barns rättigheter som en juridiskt förpliktande mänsklig rättighet. Ikraftsättandet av protokollet förutsatte inte ändringar annanstans i lagstiftningen.³⁰ Grundlagsutskottet betonade i samband med ikraftsättandet av protokollet informationen om de rättigheter som tryggats för barn i konventionen och i de anknutna protokollen. Därtill ska det säkerställas att ett barn och hans eller hennes företrädare har tillgång till juridisk hjälp för att göra ett klagomål.³¹

ÅTGÄRDER FÖR ATT GENOMFÖRA KONVENTIONEN OM BARNETS RÄTTIGHETER

Men konventionen om barnets rättigheter har konventionsstaterna åtagit sig att i enlighet med artikel 4 vidta alla nödvändiga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att tillgodose de rättigheter som erkänts i konventionen.³² Enligt kommittén för barnets rättigheter ska en stat, utöver att den uttryckligen godkänner skyldigheterna enligt konventionen, inkludera alla andra sektorer i samhället, inklusive själva barnen, i tillgodoseendet av mänskliga rättigheter.

Konventionen om barnets rättigheter förpliktar konventionsstaterna att uttryckligen trygga tillgodoseendet av barnets rättigheter. En viktig verkställighetsåtgärd för staterna är skyldigheten att harmonisera den nationella lagstiftningen med konventionen. Med den nationella lagstiftningen åläggs å sin sida bland annat övriga myndigheter, föräldrar och andra som arbetar med barn att se till att barns rättigheter tillgodoses.

Med konventionen definieras en miniminivå för barns rättigheter, vilken konventionsstaterna ska trygga för barn. I artikel 41 i konventionen om barnets rättigheter fastställs det att konventionen inte begränsar föreskrifter som bättre främjar tillgodoseendet av barnets rättigheter i den nationella lagstiftningen eller i annan internationell rätt som binder en konventionsstat. Kommittén har i många samband betonat att konventionen ska ses som ett instrument som utvecklas och tolkas i tid och rum. Den miniminivå för barns rättigheter som konventionen tryggar är följaktligen inte tillräcklig i de konventionsstater där denna nivå redan uppnåtts, utan målet ska vara att oavbrutet utveckla rättigheterna och verkställigheten av dessa. En konventionsstat ska oavbrutet utveckla sin nationella lagstiftning så att den ännu bättre tillgodoser de rättigheter som tryggats i konventionen om barnets rättigheter. Kommittén understryker att det med tanke på genomförandet är en väsentlig uppgift att se till att den nationella lagstiftningen som helhet är helt överensstämmande med konventionen och att principerna och föreskrifterna i konventionen kan tillämpas direkt och att

de kan verkställas på behörigt sätt.³³ En viktig uppgift för den nationella lagstiftningen är att för egen del säkerställa att barnets rättigheter så fullt ut som möjligt tillgodoses för alla barn som bor och vistas i dess område och varje situation.

Artikel 42 i konventionen ålägger konventionsstaterna att göra konventionens allmänna principer och föreskrifter allmänt kända bland vuxna och barn genom lämpliga och aktiva åtgärder. För att rättigheterna ska kunna tillgodoses ska den enskilde känna till sina rättigheter. Eftersom barn inte har samma förmåga att förstå sina rättigheter eller att kräva att de tillgodoses, är det nödvändigt att alla vuxna som är i kontakt med barn hemma och utanför hemmet förstår vad konventionen om barnets rättigheter handlar om och att en självständig ställning som rättssubjekt fastställts för barn i konventionen. Enligt kommittén borde staterna utveckla en omfattande strategi för att sprida information om konventionen på alla samhällsnivåer.³⁴

Kommittén understryker att staterna har en skyldighet att utveckla utbildning och skapa färdigheter för alla personer som deltar i verkställighetsprocessen, det vill säga för regeringens tjänstemän, parlamentariker och medlemmar av rättsväsendet och alla dem som arbetar med barn.³⁵ En tydlig nationell lagstiftning som överensstämmer med konventionen är en viktig förutsättning för att de yrkesutbildade personer som deltar i verkställighetsprocessen bland annat genom utbildning kan tillägna sig ett sätt att tillämpa lagstiftningen som respekterar barns rättigheter.

Kommittén för barnets rättigheter har den synen att behörighet för nationella människorättsinstitutioner borde omfatta barn mänskliga rättigheter och i synnerhet deras civila och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.³⁶ Nationella människorättsinstitutioner borde geografiskt och fysiskt vara tillgängliga för alla barn. Lagstiftningen borde innehålla föreskrifter om institutionens rätt att enskilt träffa barn som är i alla former av alternativa vårdformer och kunna besöka alla anstalter med barn.³⁷

Kommittén för barnets rättigheter styr och övervakar genomförandet av konventionen i konventionsstaterna med periodisk rapportering och allmänna kommentarer. Detta behandlades redan ovan. Därtill ordnar kommittén regelbundet vart annat år en debattdag (*general discussion day*), där fokus ligger på att behandla ett visst tema.³⁸ Teman för de senaste debattdagarna har varit barnets rättigheter i den internationella migrationen (2012), digital media och barnets rättigheter (2014) och barnets rättigheter och miljön (2016). Som ett resultat av debattdagen är det möjligt att man till exempel ger rekommendationer eller börjar bereda en allmän kommentar om ärendet.

30 RP 285/2014 rd.

31 GrUB 2/2015 rd, s. 3.

32 Artikel 4 lyder därtill enligt följande: "[i]l fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete." Kommittén för barnets rättigheter understryker att det handlar om "ett gradvis förverkligande" av sådana rättigheter: Staterna måste kunna visa att de har genomfört konventionens bestämmelser "till det yttersta av sina tillgängliga resurser" och att de, där så behövs, har strävat efter internationellt samarbete". När staterna ratificerar konventionen tar de på sig skyldigheten att inte bara genomföra den inom sin jurisdiktion, utan också att genom internationellt samarbete bidra till ett globalt genomförande". Därtill konstaterar kommittén att "[o]avsett deras ekonomiska förhållanden är staterna ålagda att vidta alla tänkbara åtgärder för att förverkliga barnets rättigheter och att ägna särskild uppmärksamhet åt de mest missgynnade grupperna." CRC/GC/2003/5, punkterna 7 och 8.

33 CRC/GC/2003/5, punkterna 1 och 23. Kommittén har uttryckligen uppmuntrat alla konventionsstater att stifta och inom sin jurisdiktion ikraftsätta bestämmelser som bättre främjar tillgodoseendet av barns rättigheter än de föreskrifter som ingår i konventionen. Det ska också beaktas att artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten [FödrS 32–33/1980] förutsätter att statsavtal ska iakttas i stället för den nationella lagstiftningen vid motstridigheter.

34 CRC/GC/2003/5, punkterna 66 och 67.

35 CRC/GC/2003/5, punkt 53.

36 CRC/GC/2002/2, punkt 8.

37 CRC/GC/2002/2, punkt 15.

38 Material på nätet <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/DiscussionDays.aspx>



DEFINITIONEN AV ETT BARN

Enligt artikel 1 i konventionen om barnets rättigheter avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt enligt den lag som gäller barnet. Konventionen om barnets rättigheter innehåller inte närmare definitioner om när livet och barndomen börjar eller när barndomen upphör. I beredningsskedet av konventionen beslutades det medvetet att lämna såväl tidpunkten då barndomen börjar som situationer då myndighet kan uppnås tidigare för nationell prövning. Målet var att så många stater som möjligt skulle kunna godkänna konventionen, oberoende av olika kulturella eller religiösa bakgrunder.³⁹

Utgångspunkten i *Finlands grundlag* [731/1999] är att det skydd som grundlagen tryggar börjar från födseln.⁴⁰ I 1 § 2 mom. i grundlagen tryggas människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. I grundlagen användes termen barn, men den tar inte uttryckligen ställning till när barndomen upphör.⁴¹

I konventionen om barnets rättigheter hänvisar "myndighet" till full rättslig handlingsförmåga (*legal capacity*). Det handlar om rättshandlingsförmåga och rättslig ansvarsskyldighet. Konventionen om barnets rättigheter fastställer att barn är innehavare av egna rättigheter, men de saknar dock fullständig rättslig handlingsförmåga. Därför ansvarar i många fall föräldrarna eller andra lagliga vårdnadshavare och i sista hand myndigheterna för att tillgodose barnets rättigheter och för att föra deras talan. Vad gäller grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen är utgångspunkten att trots att det är möjligt att närmare utfärda bestämmelser om utövande och begränsning av grundläggande fri- och rättigheter för minderåriga med en riksdagslag, ska begränsningar kunna motiveras på godtagbart sätt med tanke på skyddet av grundläggande fri- och rättigheter och det är inte tillåtet att helt lämna minderåriga utanför tillämpningsområdet för en bestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter.⁴²

Åldersgränsen för myndighet i Finland, 18 år, är förenlig med definitionen i konventionen om barnets rättigheter. Enligt 2 § i *lagen om förmyndarverksamhet* [442/1999] är omyndig den som inte fyllt 18 år och den som fyllt 18 år men förklarats omyndig. En minderårig kan dock vara rättsligt ansvarig, ansvarig för de rättsliga konsekvenserna av sina gärningar, även om han eller hon saknar fullständig rättslig handlingsförmåga. Till exempel har den straffrättsliga an-

svarsåldern fastställts till 15 år i Finland [*strafflagen* 39/1898, 3 kap. 4 §]. Enligt 2 kap. 2 § i *skadeståndslagen* [412/1974] förorsakar någon som ej fyllt aderton år skada, ska han ersätta skadan i den mån det provas skäligt med hänsyn till hans ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, skadevållarens och den skadelidandes ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter.

Kommitténs synpunkt på åldersgränser är tudelad vad gäller barndom. När ålder är en förutsättning för att åtnjuta vissa rättigheter, måste man göra en balansgång mellan två saker; respekt för utvecklingsnivån hos det barn som ärendet gäller och skyldigheten att erbjuda barnet särskilt skydd. Kommittén har betonat att när staterna fastställer lagstiftningsmässiga minimiåldersgränser, ska de göra det enligt de allmänna principer som konventionerna skapat, i synnerhet med beaktande av principen om diskrimineringsfrihet, principen om prövning av barnets bästa som primär grund och principen om rätten till liv och överlevnad och utveckling under så fullvärdiga förutsättningar som möjligt.⁴³

Kommittén har vad gäller den rätt som gäller utredning av barnets åsikt (artikel 12), att inga åldersgränser ska ställas för den. På samma sätt ska inga åldersgränser ställas vad gäller rätten till rådgivning bland annat i situationer som gäller hälso- och sjukvård. Å andra sidan har kommittén ansett att det är positivt till exempel att lagen innehåller en åldersgräns, efter vilken ansvaret för att ge samtycke till medicinsk behandling överförs till barnet själv utan att en yrkesutbildad person behöver bedöma barnets individuella färdigheter för detta.⁴⁴ Riksdagens grundlagsutskott har å sin sida bland annat i samband med revideringen av barnskyddslagen reflekterat att den åldersgränsreglering som anknyter till hörande av barn bedömd som en helhet överensstämmer dåligt med utgångspunkterna i grundlagen och konventionen om barnets rättigheter på grund av dess schablonmässighet.⁴⁵

Definitionen av barn i konventionen om barnets rättighet orsakar tidvis förvirring, även om det inte i sig råder brist på medvetenhet om definitionerna av minderårighet och myndighet. Begreppen barndom och ungdom vilka förekommer i debatterna är partiellt överlappande, vilket också är fallet i lagstiftningen. Barndomen täcker inte alltid hela omyndighetstiden, ibland anses ungdomen helt och hållet ingå i omyndighetstiden, medan den ibland fortsätter även efter myndigheten.⁴⁶ Den nationella lagstiftningen innehåller ett

39 Se närmare om debatten om innehållet i artikeln till exempel i Detrick 1999, s. 53–57. Läs om barnuppfattningen i konventionen om barnets rättigheter också i Hakalehto 2016.

40 RP 309/1993 rd, s. 42.

41 I grundlagen har val- och deltaganderättigheterna [14 §] bundits till en ålder på 18 år. I beredningshandlingarna konstateras det att "I stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter ställs i regel inga villkor i fråga om ålder. Rätten att rösta i statliga och kommunala val och i folkomröstningar i 11 § skall dock fortfarande enbart gälla personer som har uppnått myndig ålder. Förutsättningen för röst- och röstningsrätt är i förslaget att personen före röstningsåret har fyllt 18 år." RP 309/1993 rd, s. 23, paragrafhänvisning till regeringsformen 94/1919, som föregick grundlagen och var i kraft vid denna tidpunkt.

42 RP 309/1993 rd, s. 24.

43 Handboken om barnkonventionen 2011, s. 15.

44 CRC/C/GC/12, punkterna 101 och 102.

45 GrUU 58/2006 rd.

46 Till exempel ungdomslagen [1285/2016], där ungdom avser personer under 29 år [3 §]. Enligt barnskyddslagens [417/2007] 6 § är en person under 18 år ett barn och en person under 18–20 år en ungdom.

flertal bestämmelser med föreskrifter om olika åldersgränser under barndomen och ungdomen. Dessa bestämmelser är inte alltid entydigt enhetliga med den definition av barn som anammats i konventionen om barnets rättigheter och den efterföljande skyldigheten att verkställa de rättigheter för barn vilka fastställts i konventionen. I synnerhet åldersgränser på 18 år kan begränsa tillgodoseendet av barns rättigheter, om åldersgränsen leder till att rättigheten i fråga gäller enbart barn i en särskild åldersgrupp, inte alla barn.

Artikel 1 i konventionen om barnets rättigheter innehåller förbehållet *"om inte barnet blir myndigt enligt den lag som gäller barnet"*. På ett nationell plan handlar det om ingående av äktenskap som 18-åring. Ett äktenskap ändrar en minderårigs ställning närmare myndighet, men leder inte till att den minderårige har full rättslig handlingsförmåga. Enligt 4 § i *äktenskapslagen (234/1929)* får den som är under aderton år inte ingå äktenskap. Justitieministeriet kan

likväl av särskilda skäl ge den som inte har fyllt aderton år tillstånd att ingå äktenskap. Makarna är sinsemellan likställda (2 §)⁴⁷. Gifta föräldrar är vårdnadshavare för deras barn. En minderårig vårdnadshavare kan dock inte fungera som intressebevakare för sitt barn, eftersom han eller hon vad gäller ålder är omyndig.

Behoven av att ändra lagstiftningen om minderårigas äktenskap utreds för tillfället vid justitieministeriet. Enligt gällande lagstiftning ska justitieministeriet innan avgörandet av ett ärende som gäller beviljande av äktenskapstillstånd för en minderårig ge vårdnadshavaren till tillståndssökanden att bli hörd, om hans eller hennes vistelseort med skäligen åtgärder kan utredas. På lagstiftningsnivå är problemet att den inte entydigt styr den som beviljar tillstånd att utreda åsikten av minderåriga som ansöker om tillstånd. Detta är strid med föreskrifterna i artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter.

47 Till exempel i artikel 16 i FN:s konvention om avskaffande av diskriminering av kvinnor (FördrS 67-68/1986, CEDAW-konventionen) fastställs det att ett äktenskap är frivilligt och att makar är jämlika. Detta gäller naturligtvis också för minderåriga gifta makar. I punkt 2 i samma artikel finns det också bestämmelser om sättet att förhålla sig till barnäktenskap: "Barns trolovning och giftermål skall inte ha någon rättslig verkan och alla nödvändiga åtgärder, inklusive lagstiftning, skall vidtas för att fastställa en minimiålder för äktenskap och för att göra officiell registrering av äktenskap obligatorisk."





DE ALLMÄNNA PRINCIPERNA I KONVENTIONEN OM BARNETS RÄTTIGHETER

INLEDNING

Kommittén för barnets rättigheter har fastställt fyra artiklar i konventionen om barnets rättigheter som allmänna principer, i ljuset av vilka utvecklingen av barns rättigheter ska utföras för att på effektivt sätt genomföra konventionen.⁴⁸ Dessa allmänna principer är rätten till diskrimineringsfrihet (artikel 2), rätten till liv, överlevnad och utveckling under fullvärdiga förutsättningar (artikel 6), prioriteten för barnets bästa (artikel 3(1)) och 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 då övriga konventionspunkter tillämpas. Det handlar följaktligen om genomskärande principer i tillgodosendandet av barnets rättigheter. Det är viktigt att observera att varje allmänna princip på samma gång är en självständig rättighet, vars tillgodosende uttryckligen ska säkerställas. Varje allmänna princip, liksom också övriga artiklar i konventionen, ska vid behov tillämpas direkt i den nationella rättskipningen.

De allmänna principerna är centrala rättigheter i tillgodosendandet av barns alla rättigheter. De kan i viss mån jämföras med de grundläggande fri- och rättigheter som säkerställts i grundlagen i den nationella lagstiftningen. De grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen reflekterar på många sätt de rättigheter och principer som tryggas i människorättskonventionerna. De allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter, med undantag för prioriteten för barnets bästa, finns i kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen.⁴⁹ De allmänna principerna ingår också i de allmänna läroplanerna i barnrätt, antingen direkt eller så kan de enkelt härledas från de allmänna läroplanerna. Bland annat begreppet barnets bästa, principen om barnets självbestämmanderätt, principen om skydd av barnet och likabehandlingen av barn räknas som allmänna läror i barnrätt.⁵⁰

Nedan följer en beskrivning av det huvudsakliga innehållet i de allmänna principerna och hur kommittén styr tolkningen av dem och hur de beaktats i grundlagen och på vanlig lagnivå. I denna punkt nämns enbart exempel på det sist nämnda. Eftersom det handlar om principer som alltid ska beaktas då andra artiklar tolkas och tillämpas, behandlas de nedan i tillämpliga delar också i anknytning till den lagstiftning som anknyter till varje temahelhet.

RÄTTEN TILL DISKRIMINERINGSFRIHET

Artikel 2

1. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

2. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter tryggar barnets rätt till jämlikt bemötande. Ett barn får inte diskrimineras på någon grund som anknyter till honom eller henne själv eller till hans eller hennes förfarande. I denna utsträckning är diskrimineringsförbudet likadant som det diskrimineringsförbud som fastställts i övriga människorättskonventioner. I konventionen om barnets rättigheter går diskrimineringsförbudet ännu längre. Ett barn får inte diskrimineras på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. På samma sätt är diskriminering på grund av en familjemedlems ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro förbjudet. Följaktligen är diskrimineringsförbudet heltäckande.⁵¹

Rätten till diskrimineringsfrihet i konventionen om barnets rättigheter innebär likabehandling av barn såväl i förhållande som till vuxna som mellan barn. I sin allmänna kommentar betonar kommittén konsekvenserna av diskrimineringsförbudet för olika barngrupper, i synnerhet för lottlösa och mer sårbara barn, och den anser att det är viktigt att kunna samla in information enligt grupp, för att kunna följa omfattningen på diskrimineringen. Enligt kommittén kan ingripande i diskriminering kräva ändringar i lagstiftningen och förvaltningen, allokering av resurser och utbildning för att ändra attityder. Kommittén understryker

48 CRC/GC/2003/5, punkt 12.

49 I regeringens proposition om revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna var konventionen om barnets rättigheter en central grund på många punkter. I beredningen prövade man att samla barnets rättigheter till en egen paragraf, men man beslöt sig för att det var naturligare att placera särskilda bestämmelser i det berörda sammanhanget (RP 309/1993 rd, s. 45). De grundläggande fri- och rättigheterna uttrycker på många sätt också övriga rättigheter som tryggats i konventionen om barnets rättigheter, såsom rätten till utbildning, social trygghet och hälso- och sjukvård.

50 Se till exempel Nieminen 2004, s. 598–599.

51 I övriga människorättskonventioner nämns det inte uttryckligen att rättigheterna hör också till barn, och ålder nämns inte som en förbjuden diskrimineringsgrund. Diskriminering som grundar sig på åldern har dock i praktiken ansetts vara förbjuden och det har ansetts att detta förbud ingår i gruppen "annan ställning" i artikel 14 i Europakonventionen. Se Nieminen 1990, s. 17.

därtill att principen om diskrimineringsfrihet inte innebär identiskt bemötande.⁵² Positiv diskriminering, det vill säga särbehandling av ett enskilt barn eller en barngrupp, kan ibland vara nödvändigt för att uppnå jämlikhet.⁵³

Kommittén för barnets rättigheter har framfört sin oro över att barn med funktionsnedsättning, invandrar- och flyktingbarn och barn som hör till etniska minoriteter, såsom romer, diskrimineras i Finland. Kommittén har uppmuntrat staten att trappa upp sina insatser för att bekämpa alla diskrimineringsformer, inklusive diskriminering av ovan nämnda specialgrupper. I sina rekommendationer har kommittén föreslagit för Finland att staten i sina offentliga program sätter förhållande och undanröjande av diskriminering i fokus bland annat med massmedier och utbildningssystem.⁵⁴

Nationell lagstiftning

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. *Barn skall bemötas som jämlika individer* och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen understryker likabehandlingen av barn och deras jämlika ställning såväl i förhållande till vuxna som i förhållande till andra barn. Med bestämmelsen ville man visa att varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder. Därtill ansågs det att bestämmelsen erbjuder en grund för positiv särbehandling av barn, som behövs för att trygga deras jämlika ställning i förhållande till den vuxna befolkningen.⁵⁵

Bestämmelsen om diskrimineringsförbud i 8 § i *diskrimineringslagen (1325/2014)* motsvarar relativt väl artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter. Syftet med diskrimineringslagen är att främja likabehandling och förebygga diskriminering samt att effektivisera rättssäkerheten för den som har utsatts för diskriminering (1 §). Ingen får diskrimineras på grund av *ålder*, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning, eller någon annan orsak som gäller en personlig egenskap. Diskriminering är förbjudet oberoende av om den baserar sig på personen själv eller en omständighet eller ett antagande som rör någon annan. Förutom direkt och indirekt diskriminering omfattar diskriminering enligt diskrimineringslagen trakasseri, vägran att göra rimliga anpassningar och instruktioner eller befallningar att diskriminera.

I de beredningshandlingar som gäller diskrimineringslagen konstateras det att syftet med åldersdiskriminering är att skydda människor av olika åldrar, såväl barn som äldre. I samband med revideringen av lagen infördes i lagen en bestämmelse enligt vilken diskriminering är förbjudet oberoende av om den baserar sig på personen själv eller

en omständighet eller ett antagande som rör någon annan. Följaktligen kan det handla om diskriminering också då grunden för ett diskriminerande förfarande inte anknyter till den diskriminerades person i sig, utan till en annan person som står den diskriminerade nära. Som närstående ses till exempel familjemedlemmar och släktingar samt närstående kolleger och vänner. Diskrimineringsombudsmannen har bland annat till uppgift att bistå personer som utsatts för diskriminering i samband med prövning av klagomål gällande diskriminering (19 §). Ombudsmannen ska rikta uppmärksamhet också mot rätten för minderåriga att få diskriminering som de utsatts för upptagen till prövning.⁵⁶

Slutsatser

Den lagstiftning som uttryckligen gäller diskrimineringsfrihet befinner sig på en god nivå med hänsyn till konventionen om barnets rättigheter. Barns rätt till diskrimineringsfrihet förutsätter att också all övrig lagstiftning ännu bättre granskas ur likabehandlingssynvinkel. Med omfattande bedömning av konsekvenserna för barn, i synnerhet i lagberedningsskedet, ska det säkerställas likabehandling äger rum såväl mellan barn och barngrupper som i förhållande till vuxna.

PRIORITETEN FÖR BARNETS BÄSTA

Artikel 3

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Konventionen om barnets rättigheter

Barnets bästa är ett begrepp vars syfte är att säkerställa åtnjutande av alla rättigheter som erkänts i konventionen till fullo och effektivt och en övergripande utveckling för barn. Med utveckling avses kroppslig, psykisk, andlig, moralisk, psykologisk och social utveckling. Kommittén betonar att "barnets bästa" utgörs av alla rättigheter som definierats i konventionen, mellan vilka inte någon form av hierarki förekommer. Följaktligen tillgodoses barnets bästa då alla barnets rättigheter tillgodoses så fullt som möjligt. Tillämpning av barnets bästa till fullo förutsätter utveckling av en rättsbaserad approach som gäller alla aktörer. Barnets bästa ska också anpassas och definieras från fall till fall efter barnet eller barngruppen i fråga eller generellt efter alla barnsituationer.⁵⁷

Kommittén definierar barnets förmån som ett begrepp med tre nivåer. Artikel 3(1) i konventionen är en materiell rätt, som kan tillämpas direkt eller åberopas i domstol. Det är också en grundläggande tolkningsprincip, enligt vilken lagens bestämmelser, som kan tolkas på flera olika sätt, borde tolkas på ett som bäst tillgodoser barnets bästa. Därtill utgör begreppet en processuell regel. En förutsättning

52 CRC/GC/2003/5, punkt 12.

53 Hakalehto 2016, s. 1196.

54 CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 24 och 25.

55 RP 309/1993 rd, s. 45.

56 RP 19/2014 rd, s. 66, 68 och 94.

57 CRC/GC/C/14, punkterna 4, 5 och 32.

för att den ska genomföras är en bedömning av konsekvenserna för barn av beslut. Av motiveringarna till besluten ska det framgå att barnets fördel beaktats. Motiveringarna ska innehålla en redogörelse över det som setts som barnets och på vilka grunder och över hur barnets bästa vägt i förhållande till andra omständigheter som påverkar beslutet. På lagstiftningsnivå förutsätter kommittén att den nationella lagstiftningen granskas i första hand med beaktande av barnets bästa och att den efter behov ändas så att den är enhetlig med artikeln ifråga.⁵⁸ Barnets bästa förekommer förutom i artikel 3(1) i konventionen om barnets rättigheter också i flera andra artiklar.⁵⁹

En förutsättning för genomförande av barnets bästa som allmän princip, som då den tillgodoses till fullo innebär att alla rättigheter för barn tillgodoses, är att dess innehåll oavbrutet utvecklas och bedöms såväl på lagstiftningsnivå som i rättspraxis. I lagberedningsskedet förutsätter valet av regleringslösningar enligt barnets bästa bedömning av barnkonsekvenserna. Lagstiftningen ska ge riktlinjer och ramar för hur barnets bästa beaktas i första hand och på omfattande sätt i ärenden som gäller barn, oberoende av om det handlar ett enskilt barn, en barngrupp eller barn i allmänhet. Av rättspraxis ska det framgå hur principen ska tillämpas på enskilda fall.⁶⁰

Kommittén för barnets rättigheter har funnit det beklagligt att den finländska lagstiftningen inte på omfattande sätt innehåller hänvisningar till barnets bästa och att principen inte förstås tillräckligt och inte heller beaktas i beslut som gäller barn. Kommittén har uppmuntrat staten att trappa upp sina insatser för att säkerställa att principen om barnets bästa på behörigt sätt beaktas i alla lagstiftnings-, förvaltnings- och rättegångsförfaranden och i verksamhetspolitik, program och projekt som påverkar barn och att den följs konsekvent i dessa. Också alla domstolar och förvaltningsmyndigheter borde motivera de rättsliga grunderna för sina domar och beslut med denna princip.⁶¹

Nationell lagstiftning

Prioriteten för barnets bästa är den enda allmänna princip i konventionen vilken inte har en tydlig motsvarighet i bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen. Begreppet barnets bästa har förekommit i den nationella lagstiftningen redan från början av 1900-talet. Vid det tillfället var dess innehåll och tolkningspraxis väldigt olik och mycket snävare än vad som avsetts i konventionen om barnets rättigheter. De bestämmelser som innehåller begreppet barnets bästa har i huvudsak anknutit till omsorgen om barn och barns välbefinnande och utveckling inom familjen.⁶² Senare har barnets bästa inkluderats i lagstiftningen

om bland annat socialvården och i utlänningslagstiftningen, då begreppet tolkats på ett mångsidigare och bredare sätt.⁶³

Bedömningen av barnets bästa i varje enskild situation handlar om bedömning av tillgodoseendet av alla rättigheter för barn i det aktuella regleringssambandet. Den vanliga lagstiftningslösningen är att konstatera att ärendet i fråga ska avgöras enligt barnets bästa, utan att precisera vad som avses med barnets bästa eller de omständigheter som ska beaktas då barnets bedöms. Ett bra regleringsexempel som utgör ett undantag till detta är *barnskyddslagen (417/2007)*, vars 4 § innehåller en uppräkningslista av ärenden som ska ägnas uppmärksamhet i bedömningen av barnets bästa och i prövningen av olika åtgärdsalternativ och lösningar. De ärenden som ska beaktas är väldigt likadana som de ärenden som kommittén handlett att bedöma i sin allmänna kommentar om artikel 3(1).⁶⁴

Slutsatser

Trots att barnets bästa som begrepp idag förekommer på relativt omfattande sätt i den nationella lagstiftningen om barn, tolkas begreppet långt ifrån alltid enligt konventionen om barnets rättigheter. Begreppets innehåll och tolkning förklaras väldigt snävt i lagberedningshandlingarna, ofta inte alls. Barnets bästa behandlas i regel enbart med hänsyn till författningen i fråga eller en enskild bestämmelse utan att beakta att bedömningen av barnets bästa ska vara övergripande.

I lagberedningen görs långt ifrån alltid en bedömning av konsekvenserna för barnen.⁶⁵ Om en sådan punkt finns i en regeringsproposition, är den beskrivna bedömningen ofta en upprepning av propositionens mål. Utifrån regeringens proposition kan man inte dra en slutsats om huruvida olika alternativ bedömts med hänsyn till barnets rättigheter eller om forskningsrön utnyttjats i bedömningen. Bedömning av barnkonsekvenser utifrån forskningsinformation är en nödvändig förutsättning för att barnets bästa och dess prioritet tillgodoses i barnrelaterade beslut och annan verksamhet. I justitieministeriets anvisningar om lagberedning förutsätts bedömning av konsekvenser för barn.⁶⁶ Likaså ska en regelbunden och omfattande bedömning av konsekvenserna för barn göras i genomförandet av lagstiftningen, såsom i förvaltningsåtgärder.

Rättspraxis innehåller relativt ofta hänvisningar till begreppet barnets bästa, då det handlar om barn. Begreppets innehåll förblir dock öppet. Avgörandena innehåller inte regelbundet hänvisningar till konventionen om barnets rättigheter och dess artikel 3(1). Undantaget till detta utgörs av klagomålsavgörandena av riksdagens justitieombudsman, där konventionen och artikeln i fråga nämns relativt ofta. I domstolarnas avgöranden gäller hänvisningarna till barnets bästa i allmänhet bestämmelser i den nationella lagstift-

58 CRC/GC/C/14, punkterna 6 och 15.

59 Artiklarna 9, 18, 21, 37, 40.

60 Kommittén för barnets rättigheter understryker att "det bör betonas att den grundläggande bedömningen av ett barns bästa är en generell bedömning av alla relevanta faktorer för barnets bästa, där varje faktors tyngd beror på de övriga. Alla faktorer kommer inte att vara relevanta i varje enskilt fall, och olika faktorer kan användas på olika sätt i olika fall. Innehållet i varje faktor kommer med nödvändighet att variera från barn till barn och från fall till fall, beroende på typen av beslut och de konkreta omständigheterna. Detsamma gäller varje enskild faktors betydelse i den övergripande bedömningen." CRC/GC/C/14, punkt 80.

61 CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 26 och 27.

62 Se till exempel Hakalehto-Wainio 2013, s. 31–32.

63 Bland annat lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983), socialvårdslagen (1301/2014), lagen om småbarnspedagogik (36/1973) och utlänningslagen (301/2004).

64 CRC/GC/C/14, punkterna 72–79.

65 Se till exempel Saarinen, Outi m.fl. 2013, s. 14. År 2012 identifierades konsekvenser för barn och unga i 3 % av regeringspropositionerna.

66 Bedömning av konsekvenserna av författningsförslagen. Justitieministeriets anvisningar 2007:6. Alla anvisningar för lagberedning på webben <http://oikeusministerio.fi/sv/handbocker-och-anvisningar-for-lagberedningen>.

ningen, där barnets bästa nämns. Innehållet i barnets bästa framgår i allmänhet inte av rättspraxis. I motiveringarna av ett avgörande skrivs det inte hur barnets bästa vägs i förhållande till de intressen som påverkar fallet eller om det bedömts snävt med fokus enbart på en del av de omständigheter som påverkar fallet. Det är dock sannolikt att domstolarna prövar barnets bästa avsevärt mångsidigare än vad som framgår av avgörandena. I motiveringarna finns det dock skäl att rikta uppmärksamhet mot beskrivningen av innehållet i barnets bästa. Riktningen är trots allt positiv: en del av domstolarna har börjat motivera sina avgöranden också med artiklar i konventionen om barnets rättigheter.⁶⁷

Beaktandet av barnets bästa på det sätt som konventionen om barnets rättigheter förutsätter skulle stärkas om det infördes som en ledande princip i all verkställighet av den reglering som gäller barn. Detta skulle säkerställas till exempel av det faktum att en särskild bestämmelse om prioritet för barnets bästa infördes i lagen vid stiftandet av bestämmelser om barnets rättigheter. Införande av prioritet för barnets bästa i de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen skulle vara ett ännu viktigare steg mot en barnvänligare lagstiftning och rättskipning.

Enbart en bestämmelse om barnets bästa är inte tillräcklig, utan lagstiftningen borde därtill styra tolkningen av begreppet barnets bästa i olika situationer med såväl ett enskilt barn som med barngrupper.⁶⁸ Tolkningen av principen om barnets bästa borde utvecklas också i domstolarnas avgörandepaxis och i förvaltningsmyndigheternas beslut.⁶⁹ Dessa borde tydligt beskriva på vilka omständigheter prövningen av barnets bästa grundar sig på och hur barnets bästa beaktats.⁷⁰

RÄTTEN TILL LIV, ÖVERLEVNAD OCH UTVECKLING

Artikel 6

1. Konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till livet.

2. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 6 i konventionen om barnets rättigheter tryggar en grundläggande rätt till liv, överlevnad och utveckling på ett så fullvärdigt sätt som möjligt. Genomförande av uttrycket "till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling" är avgörande för tillgodoseendet av övriga rättigheter för barn.⁷¹ Det centrala målet i konventionen om barnets rättigheter är att trygga en fullödig och harmonisk utveckling och särskild omsorg och särskilt skydd.⁷² Följaktligen kompletterar eller preciserar alla artiklar i del I av konventionen på ett eller annat sätt den rättighet som fastställts i artikel 6.⁷³ I första hand ligger ansvaret för barns uppfostran och utveckling enligt barnets bästa på föräldrarna (artikel 18). En konventionsstat har en skyldighet att ge behörig hjälp till föräldrarna för denna uppgift.

Enligt kommittén ska man skapa en miljö som respekterar människovärdet och tryggar en övergripande utveckling för varje barn.⁷⁴ "Utveckling" ska tolkas i dess bredaste mening som ett övergripande begrepp, som innefattar barnets kroppsliga, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling. Alla åtgärder för att verkställa konventionen, också lagstiftningsåtgärder, ska ha en optimal utveckling för barn som mål.⁷⁵

I samband med den periodiska rapporteringen har kommittén behandlat artikel 6 i synnerhet i sina slutsatser om primärvården och den sociala tryggheten för Finland. Kommittén har riktat uppmärksamhet bland annat mot skolhälsovården och åtgärder som har som mål att minska missbruket av alkohol, droger och tobak. Staten borde trappa upp sina åtgärder för att minska alkohol- och drog användningen och tobaksrökning bland ungdomar. Därtill ska det säkerställas att gravida kvinnor med missbruksproblem får högklassig medicinsk hjälp och behandling i rätt tid och att hjälp och stöd ordnas för deras barn.⁷⁶ Kommittén har också upprepade gånger gjort anmärkningar om tillgången till mentalvårdstjänster.⁷⁷ Mentalvårdstjänster som är avsedda för barn ska stärkas och alla barn som behöver tjänster ska tryggas tillträde till undersökning och behandling. En permanent hälsovårdspersonal borde placeras i skolorna, inklusive psykologer som tillhandahåller psykologisk rådgivning.

67 Till exempel HFD:2017:81, HFD:2016:204, HFD:2015:26, HFD:2014:51, HFD:2014:50 och HFD:2013:97 (utlänningsärenden) och HFD:2004:121 (barnskydd). Högsta domstolen har hittills hänvisat till barnets bästa enbart i ett avgörande; HFD:1996:151.

68 Virve Toivonen har i sin avhandling om barnskyddsärenden i förvaltningsdomstolarna konstaterat att en noggrann reglering av barnets bästa sannolikt skulle vara till större fördel i jämförelse med en reglering av allmän karaktär. En öppen reglering av barnets bästa har i praktiken inte lett till beslut som prövats ingående och motiverats väl (Toivonen 2017, s. 112). Innehållet i och tolkningen av barnets bästa kan därtill också förklaras till exempel i lagberedningshandlingarna, men det är också viktigt att bedömningen av barnets bästa införs i olika förfaranden och i anvisningar om dessa.

69 CRC/C/GC/14, punkterna 27–30. Kommittén har riktat uppmärksamhet mot detta också i sina anmärkningar till Finland år 2011. CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 26–27.

70 Se till exempel Koulu 2014, s. 390. Enligt Sanna Koulu är barnets bästa ett besvärligt avgörandekriterium i ärenden som gäller barn. Det handlar å ena sidan om en nödvändig princip för att trygga barnets välbefinnande, men å andra sidan är den besvärlig med tanke på rättsskyddet och kontrollbarheten av avgörandena. I avgörandena finns det skäl att skriva ut de gestaltungsmodeller som vid sidan om barnets bästa påverkar avgörandet i bakgrunden eller som ska beaktas i definitionen av barnets bästa.

71 Handboken om barnkonventionen 2011, s. 71.

72 Konventionen om barnets rättigheter, Introduktion.

73 CRC/C/GC/7, punkt 10. Kommittén påminner att rätten till överlevnad och utveckling kan tillgodoses enbart på övergripande sätt genom att verkställa alla andra föreskrifter i konventionen, vilka utgörs av bland annat rätten till hälsa, tillräcklig näring, social trygghet, en tillräcklig levnadsstandard, en sund och trygg livsmiljö, undervisning och lek (artiklarna 24, 27, 28, 29 och 31) samt genom att beakta föräldrarnas ansvar och genom att erbjuda hjälp och högklassiga tjänster (artiklarna 5 och 18).

74 CRC/C/GC/14, punkt 42.

75 CRC/C/GC/2003/5, punkt 12.

76 CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 41 och 48.

77 CRC/C/15/Add. 53, punkterna 16 och 27, CRC/C/15/Add.272, punkterna 36–37, CRC/C/15/Add.132, punkterna 45–46, CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 43–44.

Nationell lagstiftning

På samma sätt som i konventionen om barnets rättigheter är de rättigheter som tryggats i artikel 6 utspridda över flera olika författningar i den nationella lagstiftningen.

Enligt 7 § i grundlagen har var och en rätt till och personlig frihet och integritet. Rätten till liv är nära förknippad med de sociala rättigheter (19 §) och de rättigheter som gäller miljön (20 §). Ur detta är det möjligt att härleda en skyldighet för det allmänna att främja livsförutsättningarna.⁷⁸

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska stöda familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Bestämmelsen understryker på samma sätt som konventionen om barnets rättigheter familjens betydelse som barnets naturliga livs- och uppväxtmiljö. Huvudansvaret för barnets uppväxt och uppfostran har tilldelats familjen, i synnerhet till barnets föräldrar eller till andra som enligt lagen ansvarar för omsorgen om barnet. Det allmänna ska enligt bestämmelsen stöda det arbete som utförs av dem som ansvarar för omsorgen om ett barn.

I de lagberedningshandlingar som gäller revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna har barnets välbefinnande och dess tryggande tolkats relativt enhetligt med den tolkning som kommittén lagt fram. I regeringens proposition konstateras det att barnets välbefinnande ska förstås brett såväl som materiellt som psykiskt välbefinnande. Bestämmelsen (19.3 §) *”skall sålunda granskas tillsammans med de andra grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, närmast rätten till utbildning. Å andra sidan innefattar stadgandet också mera allmänt tanken på trygga uppväxtförhållanden. Rätten till individuell tillväxt betonar å sin sida beaktande av barnets individuella behov. Rätten till individuell uppväxt understryker å sin sida vikten av att man beaktar barnets behov. Detta har betydelse t.ex. i ordnandet av undervisning. Främjandet av välfärd täcker också skydd mot våld, underkastelse och utnyttjande, vilket konventionen om barnets rättigheter särskilt tar fasta på.”*⁷⁹

På vanlig lagnivå syns artikel 6 bland annat i *hälso- och sjukvårdslagen* (1326/2010), *hälsoskyddslagen* (763/1994) och *socialvårdslagen* (1301/2014) och barnskyddslagen. Lagen om *småbarnspedagogik* (36/1973), *lagen om grundläggande utbildning* (628/1998) och andra lagar om utbildning av barn och unga tryggar å sin sida barns utveckling ur inlärnings-synvinkel. Lagen om avbrytande av *havandeskap* (239/1970) och *lagen om assisterad befruktning* (1237/2006) är exempel på reglering som i synnerhet omfattas av barnets rätt till liv, men också rätten till tillväxt och utveckling.

Slutsatser

Den nuvarande lagstiftningen uppfyller i regel väl kraven i artikel 6. På ett allmänt plan har rätten till liv och välbefinnande säkerställts i flera olika författningar. Det finns dock en oro för att enskilda författningar eller regleringen av vissa barngrupper försämrats på ett sätt som kan äventyra barnets välbefinnande.⁸⁰ Med hänsyn till detta ska man därför rikta särskild uppmärksamhet mot lagstiftningens nivå bland annat i samband med den framtida revideringen av social- och hälsovårdstjänsterna och landskapen.

RÄTT ATT BLI HÖRD

Artikel 12

1. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

2. För detta ändamål ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

Konventionen om barnets rättigheter

Den rättighet som gäller respekt av barnets synpunkt har fått en central roll i genomförandet av konventionen och i tolkningen av övriga artiklar. Kommittén för barnets rättigheter har betonat att barnets bästa inte kan tillgodoses om barnets åsikt inte utretts. Prioriteten för barnets bästa stärker å sin sida barnets roll i alla beslut som gäller barnet.⁸¹

Artikeln om hörande av ett barn är tudelad. Ett barn har rätt att uttrycka sin åsikt i ärenden som rör barnet, då han eller hon kan bilda en synpunkt, oberoende av ålder och utvecklingsnivå. Det är inte tillräckligt att enbart utreda synpunkten, utan barnets synpunkter ska också beaktas. Åldern och utvecklingsnivån påverkar bedömningen av hur barnets synpunkter ska beaktas i beslutsfattandet. Barnets synpunkter kan och ska utredas på olika sätt. Det handlar inte enbart om uttryck av en synpunkt muntligen, utan synpunkterna kan också utredas till exempel genom att observera barnets gester och beteende eller med lek.⁸²

Enligt artikel 12 ska barnet för detta ändamål särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Kommittén betonar att barnet ska ges möjlighet att bli hörd direkt (av

78 RP 309/1993 rd, s. 46.

79 RP 309/1993 rd, s. 72.

80 Ett exempel på detta är skärpningarna av utlänningslagstiftningen, som lett till att papperslösa familjer för tillfället bor i Finland. Dessa familjers välbefinnande kan äventyras allvarligt.

81 CRC/C/GC/12, punkt 74.

82 CRC/C/GC/12, punkt 21.

beslutsfattaren) alltid då det är möjligt. I allmänhet fungerar föräldrarna som företrädare för barnet. I synnerhet i dessa situationer ska man vara medveten om risken för att barnet och föräldern kan ha motstridiga intressen. Alltid då ett barn hörs via en företrädare, är det viktigt att företrädaren förmedlar barnets synpunkter på ett felfritt sätt till beslutsfattaren.⁸³

I samband med utredningen av ett barns åsikt och hörandet av barnet är det viktigt att se till att barnet ges tillräckligt med information om det ärende som behandlas på ett sätt som är begripligt för barnet och som når honom eller henne. Barnet ska också veta hur hans eller hennes synpunkt påverkar slutresultatet. Barnet ska alltid ha rätt att vägra att uttrycka sin åsikt.

Kommittén för barnets rättigheter betonar att barnets rätt att bli hörd också är en rätt för barngrupper. Kommittén har som exempel på barngrupper gett en varaktig struktur, såsom en familj, en skolklass eller invånarna i ett särskilt område, och bland annat barn som hör till urfolk, barn med funktionsnedsättning och barn som hör till andra minoritetsgrupper.⁸⁴ Kommittén anser att då det handlar om en stor barngrupps intresse, ska olika barngrupper erbjudas möjlighet att bli hörda och deras synpunkt ska beaktas på behörigt sätt bland annat då man fattar lagstiftningsmässiga beslut, som direkt eller indirekt påverkar barnet.⁸⁵

Den allmänna kommentaren om hörande av barn av kommittén för barnets rättigheter innehåller en beskrivning av kraven på hörandeförfarandena. De ska bland annat vara öppna och informativa, frivilliga, respektera barnet, betydelsefulla för dem och på alla sätt lämpliga för barn. Barn har rätt att veta på vilket sätt deras synpunkter tolkats och använts och rätt att få tydlig feedback på hur deras deltagande påverkat slutresultatet.⁸⁶

Kommittén har gett Finland en rekommendation om att man från den nationella lagstiftningen undanröjer åldersgränser och säkerställer att personer under 18 år hörs på behörigt sätt med beaktande av deras utvecklingsnivå i rättegångs- och förvaltningsförfaranden som gäller dem, inklusive fall av omhändertagande. Kommittén betonar att barn ska höras på ett barnvänligt sätt och att också åsikten hos barn med funktionsnedsättning ska ges behörig vikt.⁸⁷ Kommittén har riktat uppmärksamhet mot att åsikten hos yngre barn förmedlas till domstolen via en tredje part, ibland till och med på så sätt att parten i fråga inte ens hört barnet.⁸⁸

Nationell lagstiftning

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. I de lagberedningshandlingar som gäller revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna behandlades i motiveringarna av momentet i fråga i huvudsak barnets ställning som en jämställd individ. Som undantag till barnets jämlika ställning i förhållande till vuxna nämndes rösträtten i val, vilken är

bunden till en åldersgräns på 18 år. I frågan återgår frågan om jämlikt bemötande till vem som för barnets talan i ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter.⁸⁹

Bestämmelser om utredning av ett barns åsikt finns idag i alla centrala författningar som gäller barn. Enligt 4 § i *lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983)* ska vårdnadshavaren innan han eller hon fattar beslut i barnets personliga angelägenheter, samtala om saken med barnet, om det med beaktande av barnets ålder och utveckling samt frågans natur är möjligt. När han eller hon fattar beslutet ska han eller hon ta hänsyn till barnets åsikt och önskemål. I ärende som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt ska barnets egna önskemål och egen åsikt utredas i den utsträckning som det med beaktande av barnets ålder och utveckling är möjligt, om föräldrarna inte är eniga om saken, såvida barnet vårdas av någon annan än sin vårdnadshavare eller om detta annars med tanke på barnets bästa bör anses viktigt (11 §). Barnets åsikt ska utredas på ett hänsynsfullt sätt och med beaktande av barnets utvecklingsstadium samt så att förhållandet mellan barnet och föräldrarna inte blir lidande därav.

Bestämmelserna om officiellt hörande av barn innehåller utan undantag en åldersgräns, som enligt huvudregeln är 15 år. Enligt 14 § 3 mom. i *förvaltningslagen (434/2003)* har en minderårig som fyllt femton år och hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare rätt att var för sig föra talan i ett ärende som gäller den minderårigas person eller personliga fördel eller rätt. En motsvarande bestämmelse finns i 18 § 3 mom. i *förvaltningsprocesslagen (586/1996)*. Enligt 12 kap. 1 § i *rättegångsbalken (4/1734)* får en omyndig som fyllt 15 år får vid sidan av vårdnadshavaren eller en annan laglig företrädare självständigt föra sin talan i mål som angår hans eller hennes person. En minderårig som fyllt 15 år har rätt att självständigt föra talan vid sidan om sin företrädare.⁹⁰

Till exempel i barnskyddslagen görs en avvikelse från åldersgränsen på 15 år enligt förvaltningslagen, även om förvaltningslagen i huvudsak iakttas vid höranden också i så fall. Ett barn som fyllt 12 år ska ges tillfälle att bli hörd enligt förvaltningslagen i ett barnskyddsärende som gäller barnet (20 §) och barnet har rätt att vid sidan om en vårdnadshavare eller en annan laglig företrädare separat föra sin talan i barnskyddsärenden som gäller barnet (21 §). En åldersgräns på 12 år förekommer också i många andra ställen i barnskyddslagen i anknytning till exempel givande av samtycke till undersökning och placering av ett barn som en stödåtgärd inom öppenvården för placeringsverksamheten samt som motsättande till omhändertagande.

Bestämmelser som är bundna till en åldersgräns finns förutom i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt också i många andra författningar. Bland annat enligt 7 b § 1 mom. i *lagen om småbarnspedagogik* ska vid planeringen, genomförandet och utvärderingen av småbarnspedagogik för ett barn, barnets åsikter och önskemål redas ut och

83 CRC/C/GC/12, punkterna 35 och 36.

84 CRC/C/GC/12, punkterna 10 och 87. Också vad gäller barngrupper ska barnets ålder och utvecklingsnivå bedömas med tanke på beaktandet av åsikten.

85 CRC/C/GC/12, punkt 73.

86 CRC/C/GC/12, punkt 134.

87 CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 29.

88 CRC/C/15/Add.272., punkt 22.

89 RP 309/1993 rd, s. 44. Revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna gjordes i den dåvarande regeringsformen [94/1919], som innehöll 5 § i fråga.

90 I samma bestämmelse föreskrivs det att en omyndig (också en person under 18 år) själv för sin talan, om han eller hon har rätt att råda över det som är föremål för tvisten eller brottet, eller om tvisten gäller en rättshandling som den omyndige är behörig att företa.

beaktas i enlighet med barnets ålder och utveckling. Enligt 47 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska utbildningsanordnaren främja alla elevers delaktighet och se till att alla elever har möjlighet att delta i skolans verksamhet och utveckling samt att de har möjlighet att uttrycka sin åsikt i frågor som gäller elevernas ställning. Eleverna ska ges möjlighet att delta i beredningen av läroplanen och de planer som hänför sig till den och i beredningen av skolans ordningsstadga. När barnskydd genomförs, ska barnets önskemål och åsikt utredas och beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå (20 §). Motsvarande reglering finns också i socialvårdslagens 32 §. I 7 § 1 mom. i *lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992)* föreskrivs det att en minderårig patients åsikter om en vård- eller behandlingsåtgärd ska utredas, om det med beaktande av patientens ålder eller utveckling är möjligt. Vården av en minderårig patient ska ske i samförstånd med patienten, om han eller hon med beaktande av ålder eller utveckling kan fatta beslut om vården. Enligt 6 § i utlänningslagen ska barnet höras innan beslut fattas i ett ärende som gäller ett barn som har fyllt 12 år, om det inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikter ska beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Även ett yngre barn kan höras, om barnet är så utvecklat att dess åsikter kan uppmärksammas.

Det finns bestämmelser om hörande av barngrupper i *kommunallagen (410/2015)* och *ungdomslagen (1285/2016)*. Enligt 26 § i kommunallagen ska ungdomsfullmäktige tas med när barns och ungdomars deltagande och hörande av barn och unga utvecklas i kommunen. Kommunallagen innehåller också bestämmelser om deltagande- och påverkansrättigheter för kommunens invånare (22 §) utan direkta band till åldern. Initiativrätten i ärenden som gäller kommunens verksamhet innehas av alla kommuninvånare (23 §). Ett folkomröstningsinitiativ kan tas av minst fyra procent av kommunens invånare under 15 år (24 §). Ungdomslagens 24 § innehåller å sin sida hänvisningar till deltagande i de ungdomsfullmäktigen som föreskrivs i kommunallagen eller i andra påverkansgrupper. Myndigheterna ska se till att ungdomar har möjlighet att delta och påverka och ungdomar ska höras i ärenden som gäller dem.

Slutsatser

Lagstiftningen innehåller i relativt hög grad reglering av utredning av barnets åsikt och beaktandet av denna. Regleringen motsvarar i huvudsak kraven i artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter. Däremot finns det utrymme för utveckling i synnerhet vad gäller genomförandet av regleringen i den praktiska verksamheten. Lagstiftningen har en viktig roll i styrningen av attityder och förfaringssätt.⁹¹

Bägge alternativ, reglering som är bunden till utvecklingsnivån eller till åldersgränsen, har både bra och dåliga sidor. Åldersgränsen i lagen säkerställer att barn i viss ålder blir hörda eller att deras åsikt utreds. Att unga barns röst ofta inte hörs är å sin sida ett problem. Detta kan vara fallet trots att lagen ger en möjlighet att höra också yngre barn, om det med beaktande av utvecklingsnivån är möjligt. Om hörandet av ett barn och utredningen av ett barns åsikt grundar sig på att den som ansvarar för hörandet ska bedöma om barnet är tillräckligt utvecklat för att uttrycka sig själv, tillgodoses inte rätten på jämlikt sätt och det är möjligt att den inte alls tillgodoses.

Regleringen av hörande av barngrupper handlar ofta om representativt hörande. Barnets åsikt förmedlas av en liten grupp av barn, som valts på olika sätt till ett representativt organ, såsom ett ungdomsfullmäktige, eller av företrädare för elevkåren i en skola. Därför händer det allt för ofta att varje barns rätt att uttrycka sin åsikt i egna ärenden inte tillgodoses.

Det finns skäl att granska regleringen av barns delaktighet med hänsyn till målet om harmonisering och på ett brett och övergripande sätt, som beaktar hela regleringen. De nuvarande utspridda bestämmelserna och de varierande åldersgränserna främjar inte utökandet av barns delaktighet på bästa möjliga sätt. Möjligheten att delta och bli hörd är i central ställning i tryggheten av barnets rättsskydd och i definitionen av barnets bästa.

91 Också Henna Pajulampi har kommit till samma slutsats i sin avhandling om barns delaktighet, där hon bland annat konstaterar att de centrala problemen deltaganderättigheterna för barn ser ut att finnas i bristen på systematisering, implementering och utbildning. Pajulampi 2014, s. 451–452.



GENOMFÖRANDE AV KONVENTIONEN OM BARNETS RÄTTIGHETER I DEN NATIONELLA LAGSTIFTNINGEN

INLEDNING

Kommittén för barnets rättigheter understryker den nationella lagstiftningen som verktyg för att verkställa konventionen om barnets rättigheter. Det är väsentligt att säkerställa att den nationella lagstiftningen i sin helhet är helt överensstämmande med konventionen. Därtill ska det säkerställas att principerna och föreskrifterna i konventionen kan tillämpas direkt och att de kan verkställas på ändamålsenligt sätt. Enligt kommittén är det synnerligen viktigt att den nationella lagstiftningen reflekterar de allmänna principerna i konventionen.⁹²

Kommittén rekommenderade år 2011 att den finländska staten borde vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att lagstiftningen och administrativa föreskrifter till alla delar motsvarar principerna och föreskrifterna i konventionen.⁹³ Vid den tidpunkten riktade kommittén särskild uppmärksamhet mot att Finland inte har en harmoniserad lagstiftningsram, som till alla delar täcker tillämpningsområdet för konventionen om barnets rättigheter och dess första fakultativa protokoll. Därefter har Finland satt i kraft också två andra fakultativa protokoll, varför lagstiftningen naturligtvis borde täcka också tillämpningsområdet för dessa till alla delar.

På grundlagsnivå beaktades konventionen om barnets rättigheter i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995. På flera punkter innehåller regeringens proposition om reform av den dåvarande regeringsformen (94/1919) en hänvisning till konventionen om barnets rättigheter. I regel hör grundläggande fri- och rättigheter till alla, också till barn. Vid det tillfället konstaterades det att "vid beredning framställdes också tanken på att sammanföra barnets rättigheter i en egen paragraf. Man anser dock att det är naturligare att placera in de särskilda stadgandena om barnets rättigheter i saksammanhanget i

fråga." För att stöda dessa infördes i paragrafen om jämlikhet ett omnämnande om barnets rätt att bli bemött jämlikt som en individ och om barnets rätt att påverka ärenden som gäller honom eller henne själv.⁹⁴ Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som särskilt gäller barn i den gällande grundlagen utgörs därtill av begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn och som kan utfärdas genom lag (12.1 §), rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning (16.1 §), rätten till tryggad grundläggande försörjning vid förlust av en vårdnadshavare (19.2 §) och tryggnad av barnets individuella uppväxt och välbefinnande (19.3 §). Enbart val- och deltaganderätterna har begränsats att gälla enbart vuxna (14 §).

I översikten nedan behandlas artiklarna i konventionen om barnets rättigheter med tanke på bestämmelserna om barnets rättigheter i den nationella lagstiftningen. Vad gäller lagstiftningen behandlas de centrala bestämmelserna med tanke på varje artikel. Granskningen utgör följaktligen inte en uttömmande lista över alla bestämmelser som anknyter till ärendet. I granskningen riktas särskild uppmärksamhet mot hur de allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter beaktats i regleringen. Översiktens struktur baserar sig i huvudsak på den rapporteringsanvisning som kommittén för barnets rättighet upprättat⁹⁵, vilken konventionsstaterna iakttar då de avger sina periodiska rapporter om genomförandet av konventionen till kommittén.⁹⁶ Det ska beaktas att den nationella reglering som gäller barn också påverkas av andra internationella människorättskonventioner och Europeiska unionens reglering. Till exempel Europarådets reglering har haft betydande inverkan på den finländska lagstiftningen om barn. Deras inverkan på lagstiftningen behandlas inte i översikten med undantag för sporadiska anmärkningar.

⁹² CRC/GC/2003/5, punkterna 1 och 22.

⁹³ CRC/C/FIN/CO4, punkt 9.

⁹⁴ RP 309/1993 rd, s. 45. Barnens rätt att påverka ärenden som gäller dem själva enligt deras utvecklingsstadium lades till vid riksdagsbehandlingen. Grundlagsutskottet föreslog detta i sitt betänkande [GrUB 25/1994 rd, s. 7]. Till en början föreslogs i samband med beredningen av revideringen en separat bestämmelse [5 a §] om barnets rättigheter i betänkandet av Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter. Detta författningsförslag överensstämde med synen om barn som individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder, vilken anammats i konventionen om barnets rättigheter och i många människorättskonventioner. En ytterligare motivering till en särskild bestämmelse var att barn behöver särskilt skydd och särskild omsorg, eftersom de är omyndiga och som grupp svagare än samhällets vuxna befolkning. Med förslaget ville man rikta uppmärksamhet mot barnens rättigheter i grundlagen och styra utvecklingen av dessa. (Kommittébeträkande 1992/3 s. 184).

⁹⁵ CRC/C/58/REV.3.

⁹⁶ Separata periodiska rapporter ges om verkställigheten av de fakultativa protokollen och det finns också separata anvisningar för dessa [CRC/C/OPAC/2 och CRC/C/OPSC/2]. I denna översikt beaktas de fakultativa protokollen i samband med den egentliga behandlingen av artiklarna i konventionen.

MEDBORGERLIGA RÄTTIGHETER OCH GRUNDLÄGGANDE FRIHETER

RÄTTEN TILL EN IDENTITET

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 7: Rätten till registrering direkt efter födseln och rätten till ett namn och medborgarskap från och med födelsen och om möjligt rätten att känna sina föräldrar och att skötas av dem.

Artikel 8: Rätten att bevara sin identitet, också sitt medborgarskap, sitt namn och sina släktskapsförhållanden.

Ett barn har rätt till födelseregistrering, ett namn och medborgarskap. Ett barn har också rätt att om möjligt känna sina föräldrar och bli skött av dem. I den andra punkten av artikel 7 i konventionen om barnets rättigheter betonas statens ansvar att säkerställa att de rättigheter som tryggats i artikeln tillgodoses i synnerhet då barnet i annat fall blir utan medborgarskap.

Med födelseregistrering och medborgarskap får ett barn en juridisk ställning. Målet är ett diskrimineringsfritt och jämlikt bemötande av alla barn. Kommittén betonar vikten av registrering och medborgarskap för barnets personliga identitet och dess inverkan på barnets tillgång till primärvård, utbildning och social trygghet.⁹⁷ Namnet är en viktig del av ett barns identitet, varför ett barn ska ges ett namn från och med födseln och onödig ändring av namnet ska undvikas. Kommittén har betonat betydelsen av ett namn bland annat vad gäller barn som hör till urfolk.⁹⁸

Ett barn har också rätt att bevara sin identitet (artikel 8). Efternamn, förnamn, födelsedatum är en del av ett barns identitet. Kommittén för barnets rättigheter anser att barnets identitet utgörs av olika egenskaper, såsom kön, sexuell läggning, nationellt ursprung, religion, övertygelser, kulturell identitet och personlighet.⁹⁹ Rätten att om möjligt känna sina föräldrar är fast anknuten till identiteten (artikel 7).

Nationell lagstiftning

Rätten till registrering

I grundlagen finns det inte någon uttrycklig bestämmelse som förpliktar till registrering av ett barn direkt efter födseln. De rättigheter som tryggas av grundlagen hör i utgångspunkten till alla människor som omfattas av Finlands jurisdiktion, oberoende av deras ålder eller juridiska status.¹⁰⁰ Födelseregistrering är dock av betydelse för tillgodosendandet av ett stort antal grundläggande fri- och rättigheter. Det är också en del av människovärdets okränkbarhet, som är en grundläggande värdering som fastställts i 1 § i grundlagen.

Det finns bestämmelser om registrering av barn genast efter födseln i *lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009)* och i *statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (128/2010)*. Ett barns födsel ska meddelas till den magistrat som fastställs enligt moderns hemkommun för införande i befolkningsdatasystemet. Ansvar för att göra anmälan ligger främst på den hälso- och sjukvårdsenhet där barnet föds eller på en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården, vilken bistått vid en födelse utanför en hälso- och sjukvårdsenhet. I annat fall ska modern eller den som sköter barnet, anmäla födseln till en hälso- och sjukvårdsenhet, som ska se till att vidarebefordra anmälan till befolkningsdatasystemet.

Slutsatser

Lagstiftningen stöder kraftigt registrering av ett barn vid födsel. Registrering av barn är en omständighet som för egen del påverkar barnets och familjens rättigheter att få bland annat de social- och hälsovårdstjänster och socialförmåner som de behöver. Födelseregistrering främjar jämlikt bemötande av barn, vilket förutsätts i artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter. Registrering främjar också rätten till och fullvärdig uppväxt och utveckling samt till tillgodosende av barnets bästa enligt artikel 6 i konventionen (konventionen om barnets rättigheter 3(1) art).

Med regleringen av registrering är det dock inte möjligt att på heltäckande sätt säkerställa att alla barn registreras och att de därmed omfattas av bland annat den sociala tryggheten och hälso- och sjukvård. Det ser ut som om en allt större grupp av papperslösa personer uppstår i Finland och dessa saknar laglig rätt att uppehålla sig i vårt land eller så har de inte rätt till social- och hälsovårdstjänster på grund av brist på eller bristfälligt försäkringsskydd.¹⁰¹ En papperslös moder kan föda på sjukhus, men i så fall debiteras faktiska födelsekostnader av henne. Tillhandahållandet av rådgivningstjänster till papperslösa mödrar och barn varierar enligt kommun.¹⁰² Papperslösa personer kan också på det hela taget undvika att sköta ärenden hos tillhandahållare av offentliga tjänster på grund av deras sårbara ställning. Bland annat till följd av dessa orsaker är det möjligt att en moder inte söker sig till sjukhus för att föda och följaktligen är det möjligt att barn inte registreras.

Oregistrerade barn är i ojämlik ställning (artikel 2) i förhållande till registrerade barn. Barnets rätt till och fullvärdig uppväxt och utveckling (artikel 6) kan äventyras. Brist på registrering försvagar också många rättigheter som tryggats i konventionen om barnets rättigheter, såsom rätten till bästa möjliga hälsotillstånd (artikel 24) eller rätten till tillräcklig levnadsstandard (artikel 26) och social trygghet (artikel 27). Följaktligen tillgodoses prioriteten för barnets bästa (artikel 3(1)) inte till fullo för alla barn i lagstiftningen eller i genomförandet av den.

⁹⁷ CRC/C/GC/7/Rev.1, punkt 25.

⁹⁸ CRC/C/GC/11, punkt 44. Konventionsstaterna borde verkställa en nationell lagstiftning som ger möjlighet till föräldrar som hör till urfolk att välja ett namn enligt deras preferenser och kulturtraditioner.

⁹⁹ CRC/C/GC/14, punkt 55.

¹⁰⁰ RP 309/1993 rd, s. 44. Regeringens proposition innehåller en hänvisning till bland annat MP-konventionen, enligt vars artikel 24 ett barn diskrimineringsfritt har rätt till det skydd av familjen, samhället och staten vilket minderårigheten förutsätter. Varje barn har också rätt att bli införd i ett register och rätt till ett namn och medborgarskap.

¹⁰¹ Se om hälso- och sjukvård för papperslösa på adressen <http://stm.fi/paperittomien-terveydenhuolto> (besöksdag 11.5.2017) och Keskimäki m.fl. 2014.

¹⁰² Enligt 15 § i hälso- och sjukvårdslagen ska en kommun ordna rådgivningsbyråer för där bosatta gravida kvinnor, familjer som väntar barn och barn under läropliktålder och deras familjer. Social- och hälsovårdsministeriet har gett rekommendationer till kommuner om rätten till brådska social- och hälsovård för personer som befinner sig olagligt i landet (Kommuninfo 2/2017) och en kommuninfo om rätten till hälso- och sjukvårdstjänster i Finland för barn och gravida kvinnor med invandrarbakgrund (Kommuninfo 4/2017).

På lagstiftningsnivå borde det säkerställas att papperslösa barn som föds i Finland registreras genast efter födseln. I praktiken förutsätter säkerställande av registrering att åtminstone moderskaps- och rådgivningstjänster och förlossningsvård tryggas på jämlikt sätt på lagstiftningsnivå för alla gravida kvinnor och nyfödda barn, oberoende av deras bakgrund och ställning i Finland. Den regeringsproposition som förföll år 2014, vilken gällde en lag om kommunens skyldighet att ordna vissa hälso- och sjukvårdstjänster för vissa utlänningar, hade på tillräcklig nivå tryggt hälsovårdstjänster för barn och kvinnor som väntar barn. Det finns skäl att på nytt allvarligt pröva att sätta i kraft de förslag som ingår i denna regeringsproposition.¹⁰³

Rätten till ett namn

I Finland finns det bestämmelser om namn i namnlagen (694/1985)¹⁰⁴ och i namnförordningen (254/1991). Var och en ska ha ett släktnamn och ett förnamn (1 §). Det ligger på vårdnadshavarnas ansvar att tilldela ett namn. Utgångspunkten är att namnet ska vara förenligt med finländsk namnpraxis.¹⁰⁵ En religiös sed eller anknytning till en främmande stat utifrån nationalitet, familjeförhållanden eller någon annan särskild omständighet kan vara en orsaka att avvika från detta (32 b §). Efternamnet fastställs i regel utifrån en förälders eller bägge föräldrars gemensamma efternamn. Namnlagen innehåller separata bestämmelser också om hur efternamnet fastställs i en adoptionssituation (3 §) och i samband med omhändertagande (16 a §).

Ett barns namn kan ändras antingen med en anmälan eller en ansökan till magistraten. Utgångspunkten är att vårdnadshavarna kan göra en ändring. Enligt 33 § 1 mom. i namnlagen förutsätter ändring av ett barns efternamn eller förnamn samtycke, om barnet fyllt 12 år.¹⁰⁶ Ett samtycke är dock inte nödvändigt om ett barn på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan uttrycka sin vilja. Ett barns namn kan inte heller ändras mot barnets vilja, om barnet är yngre än 12 år, men så utvecklat att avseende kan fästas vid dess vilja. I den sist nämnda situationen förs en minderårigs talan i regel av hans eller hennes vårdnadshavare.¹⁰⁷

Den nya för- och efternamnslagen (946/2017) träder i kraft 1.1.2019.¹⁰⁸ Målet med revideringen är att ändra regleringen av för- och efternamn så att den bättre svarar

mot dagens värderingar och befolkningsstruktur och göra ändringsförfarandet flexibelt bland annat med elektroniska tjänster. I denna har man försökt beakta ändringar i familjestrukturen, varför revideringen av namnlagen förbättrar barnens jämlikhet, oberoende av deras födelseursprung. Lagändringen har också konsekvenser för en jämlik rätt för barn som hör till olika språkgrupper till ett namn som är förenligt med den egna namnkulturen och är avsett som permanent så fort som möjligt efter födseln.¹⁰⁹

I enlighet med nuvarande tillämpningspraxis har lagen om för- och efternamn preciserat regleringen av rätten för en 15-åring att på egen hand föra sin talan i namnändringsärenden. Fortfarande innehåller lagen också en åldersgräns på 12 år och också en skyldighet att beakta åsikten hos en person yngre än 12 år enligt utvecklingsnivån. Dessutom innehåller lagen en begränsning om att barnets för- eller efternamn utan särskilda skäl kan ändras sammanlagt tre gånger innan han eller hon fyller 12 år (45 §). Den fastställda åldersgränsen på 12 år har motiverats med att ett äldre barn de facto har möjlighet att motsätta sig den egna namnändringen.¹¹⁰

Slutsatser

De nuvarande namnbestämmelserna motsvarar relativt väl barnets rätt till ett namn och att behålla ett namn, vilken tryggats i artiklarna 7 och 8 i konventionen om barnets rättigheter, även om konventionen om barnets rättigheter inte nämns i de beredningshandlingar som gäller den nuvarande lagen. I regeringspropositionen om den reviderade lagen har konventionen beaktats. På flera punkter av detaljmotiveringarna av bestämmelserna hänvisas det till barnets bästa, men på paragrafnivå förekommer inte termen "barnets bästa".¹¹¹ Namnet och namnändring är ett ärende som avsevärt påverkar barnets identitet. I valet av namn borde förenligheten med barnets bästa prövas utifrån de förhållanden som råder i det enskilda fallet. Det hade varit motiverat att stärka barnets rättigheter genom att lägga till en separat bestämmelse om prioritet för barnets bästa vid prövningen av och beslutsfattandet om tilldelning av ett namn och ändring av ett namn.¹¹²

I revideringen av namnlagen tydliggörs bestämmelserna om barns delaktighet och påverkansmöjlighet i namnärenden som gäller dem själva. Detta stärker verkställigheten

103 RP 343/2014 rd. Behandlingsuppgifter och den livliga debatten i riksdagen finns på webben på adressen <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+343/2014>.

104 Ursprungligen fanns det bestämmelser om förnamn och efternamn i en separat lag. Bestämmelserna om förnamn överfördes till släktnamnslagen och på samma gång ändrades namnet till namnlagen år 1991 (RP 140/1990 rd). Vid den tidpunkten beaktades i regleringen bland annat bestämmelser som hör till det internationella privaträttsliga området också vad gäller förnamn. Regeringens proposition redogör inte för om konventionen om barnets rättigheter hade påverkat lagändringen.

105 Magistraten kan vid behov begära ett utlåtande av nämnden för namnärenden om namnets lämplighet.

106 Det handlar om ändring av efternamnet till faderns efternamn (4 §), föräldrarnas gemensamma efternamn (4 a §), ett gemensamt efternamn för barn till den ena maken (5 §) eller ändring av ett efternamn till ett nytt efternamn (4 kap.). Det finns bestämmelser om ändring av förnamnet med en anmälan eller ansökan i 32 c och 32 d §. Regeringens proposition (RP 236/1984 rd, s. 42) innehåller en hänvisning till den dåvarande adoptionslagen (nuvarande adoptionslagen 22/2012) och till lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt (619/1996), vilken reviderades samtidigt. Den föreskrivna åldersgränsen på 12 år har inte motiverats separat i regeringens proposition. Följaktligen ser det ut som om målet varit att harmonisera regleringen vad gäller ovan nämnda författningar.

107 Namnlagens 33 § 3 mom. innehåller en hänvisning till rättegångsbalkens 12 kap.

108 RP 104/2017 rd och riksdagens svar 131/2017 rd.

109 JM 21/2017, s. 44. Detta stärker den i artikel 8 i konventionen om barnets rättigheter tryggade rättigheten att bevara det nationella ursprunget som en del av den egna identiteten.

110 En särskild orsak kan vara till exempel att man vill bevara en namnkontakt till föräldern eller syskonen. Propositionen innehåller inte någon reflektion om detta i fråga om ändring av förnamnet (RP 104/2017 rd, s. 74–75).

111 Till exempel i regeringens proposition konstateras vad gäller valet av förnamn att det med tanke på barnets bästa är viktigt att hitta en ändamålsenlig balans mellan valfriheten och det offentliga intresset (RP 104/2017 rd, s. 13).

112 Barnombudsmanen har föreslagit detta i sitt utlåtande om revideringen av namnlagen till justitieministeriet 16.6.2017 (på webben <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/2017-3/lapsiasiavaltutetun-lausunto-oikeusministeriolle-tyoryhmamietinnosta-nimilain-uudistamiseksi/>) och upprepat detta förslag i sitt utlåtande till riksdagens lagutskott 4.10.2017 (på webben <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/2017-3/lapsiasiavaltutetun-lausunto-hallituksen-esityksesta-eduskunnalle-etu-ja-sukunimilaiksi-ja-laiksi-rekis-teroidysta-pa-risuhteesta-annetun-lain-8-ja-9-%c2%a7n-muuttamisesta-he-1042017-vp-2/>).

av artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter. I regeringens proposition konstateras det dock inte uttryckligen vem som har ansvar för att utreda ett barns åsikt eller om det ska utredas direkt av barnet eller via hans eller hennes vårdnadshavare.¹¹³

Återkommande namnändringar främjar inte barnets rätt att bevara sitt namn och sin identitet. Målet med revideringen av namnlagen är att stärka varaktigheten för ett barns namn på så sätt att en bestämmelse om begränsning av antalet namnändringar för ett barn under 12 år läggs till i lagen. Tre namnändringar före 12 års ålder är mycket, vilket inte främjar barnets rätt att bevara sitt namn. När det första namn som tilldelas ett barn i samband med födseln inte räknas in i antalet, betyder detta att ett barn kan ha fyra olika namn före 12 års ålder. I synnerhet kan det vara problematiskt att ändra namnet i den fas då barnet redan deltar i småbarnspedagogiken och förskole- och grundundervisningen.

I samband med revideringen av namnlagen införs inte någon uttrycklig bestämmelse om beaktandet av barnets bästa i beslut som gäller barnets namn. Trots att barnets bästa beaktats i flera punkter i motiveringarna till regeringens proposition, skulle en bestämmelse om detta ytterligare stärka beaktandet av barnets rättigheter i namnärenden. Konsekvenserna av bestämmelsen om begränsning av ändring av ett barns namn (45 §) ska i fortsättningen följas, och vid behov ska en striktare begränsning prövas¹¹⁴.

Rätt till medborgarskap

Ett barn får finskt medborgarskap med stöd *medborgarskapslagen* (359/2003) om ena föräldern är finländare (9 §). I lagen bestäms det därtill hur ett barn får medborgarskap i ett annat land utifrån sina föräldrars medborgarskap.¹¹⁵ Denna bestämmelse säkerställer att barnet inte lämnar utan medborgarskap. Den så kallade principen om födelseland tillämpas om barnet vid sin födsel inte får ett medborgarskap i en främmande stat, och barnet utifrån sin födsel inte har sekundär rätt att få någon främmande stats medborgarskap. Enligt 4 § i medborgarskapslagen får bestämmelserna om förlust av och befrielse från medborgarskap inte tillämpas, om en person till följd av tillämpningen av dem skulle bli statslös.

Slutsatser

Utifrån det som konstaterats ovan lämnar ett barn som fötts i Finland i regel inte utan medborgarskap. Lagstiftningen stöder kraftigt att varje barn har ett medborgarskap. En förutsättning för detta är naturligtvis att barnet kommer till myndigheternas kännedom och att barnets registreras. Följaktligen finns det risk att ett barn med en

papperslös förälder lämnar utan formellt medborgarskap. Ovan har det föreslagits att papperslösa gravida kvinnor på lagstiftningsnivå garanteras rådgivnings- och förlossningstjänster på samma sätt som kvinnor är stadigvarande bosatta i kommunen.

Rätten att känna sina föräldrar

I Finland finns det inte separata bestämmelser om födsel och moderskap. Det förmodas, utan bestämmelse i lagen, att barnets moder är den kvinna som fött barnet. Faderskapet fastställs enligt bestämmelserna i *faderskapslagen* (11/2015), antingen utifrån ett äktenskap (2 §) eller utifrån ett erkännande av faderskap (3 kap.). Syftet med en faderskapsutredning (2 kap.) är att inhämta uppgifter med vilka faderskapet kan fastställas eller bevisas.

För tillfället behandlar riksdagen ett medborgarinitiativ¹¹⁶ om stiftande av en moderskapslag, som grundar sig på betänkandet av justitieministeriets arbetsgrupp för en moderskapslag och den regeringsproposition om en moderskapslag vilken ingår i denna.¹¹⁷ Med en moderskapslag skulle man på med en författning på lagnivå stärka ovan nämnda sedvanerättsliga princip, enligt vilken den kvinna som fött ett barn är barnets moder. Därtill föreslås det i betänkandet att en kvinnlig partner till en moder som fött ett barn kan fastställas som moder till barnet vid sidan om den moder som fött barnet, då barnet skaffats tillsammans med assisterad befruktning. Förfarandet skulle ersätta familjeintern adoption.¹¹⁸

I Finland finns det inte bestämmelser som gäller till exempel anonym förlossning.¹¹⁹ Vårdmödraskapsarrangemang är förbjudna i 8 § i lagen om assisterad befruktning, enligt vilken behandling inte får ges, om det finns skäl att förmoda att barnet ges för adoption.¹²⁰ I utgångspunkten kan det följaktligen förmodas att ett barn känner till åtminstone identiteten på den kvinna som fött honom eller henne, då en förlossning i regel äger rum på sjukhus.¹²¹ Med lagstiftningen har man också så långt som möjligt försökt säkerställa att barnet också har rätt att få information om den man som är hans eller hennes genetiska fader. Bestämmelser om detta finns i lagen om assisterad befruktning och faderskapslagen. Det ska beaktas att informationen utifrån faderskapslagen i regel grundar sig på föräldrarnas uppgifter och att en genetisk faderskapsundersökning görs enbart i situationer som fastställts separat (9 §).

Rätten till information om det genetiska ursprunget vid assisterad befruktning grundar sig på lagstiftningen. I samband med assisterad befruktning ger lagstiftningen (*lagen om assisterad befruktning* 1237/2006, 1.3 § och 24 §) skydd för identiteten och bevarandet av denna i situationer där assis-

113 I regeringens proposition hänvisas det i samband med 44 §, som gäller barnets självbestämmanderätt, till vårdnadshavarens skyldighet att med barnet diskutera personliga ärenden som gäller barnet, vilken föreskrivits i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt. Det konstateras också att bestämmelserna i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt kompletterar regleringen i lagen om för- och efternamn (RP 104/2017 rd, s. 74).

114 I lagutskottets betänkande om ändringen konstateras det att syftet med begränsningen är att möjliggöra de vanligaste situationerna med namnändringar, men hindra omotiverad ändring av ett barns namn (LaUB 13/2017 rd, s. 7).

115 Medborgarskapslagen innehåller också en bestämmelse om hur medborgarskapet för ett adopterat barn fastställs (10 §).

116 MI 3/2016 rd. Medborgarinitiativet behandlas för närvarande av riksdagens lagutskott (situationen per 20.10.2017). Behandlingsuppgifter på webben https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtioapaivaasia/Sivut/KAA_3+2016.aspx.

117 JM 50/2014.

118 JM 50/2014, s. 11.

119 Se om anonym förlossning i Nieminen 2013, s. 204–211.

120 Läs om juridiska frågor som gäller vårdmödraskapsarrangemang till exempel i Burrell 2011.

121 Siffran var 99,6 % år 2015 (THL 16/2016, s. 2).

terad befruktning ges av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård med tillstånd, i allmänhet i en hälso- och sjukvårdsenhet. Lagen innehåller inte bestämmelser som gäller befruktning som assisterats på annat sätt (så kallad hemmainseminering).¹²²

I 22 kap. 6 § i *strafflagen (39/1889)* har kränkning av identiteten fastställts som ett brott. I strafflagskontexten ses identiteten uttryckligen som efternamnet, förnamnet och födelsedatumet. Bestämmelserna innehåller hänvisningar till föreskrifterna om information om överlåtaren i lagen om assisterad befruktning och om behandling av dokument i adoptionslagen. Dess syfte är att skydda barnets rättighet att kunna utreda sitt ursprung i samband med assisterad befruktning och adoption.¹²³

Slutsatser

Situationer där ett barn får sin början eller föds utan assistans eller stöd av samhällets tjänster kan leda till att barnet inte får information om sitt ursprung.

Om ett barn till exempel föds till följd av så kallad hemmainseminering, tillgodoses inte nödvändigtvis barnets rätt att få information om överlåtaren av könsceller. Lagstiftningen innehåller inte uttryckliga bestämmelser för detta. Följaktligen är det möjligt att det ligger enbart på föräldrarnas ansvar att berätta om det biologiska ursprunget till ett barn. Bestämmelserna om kränkning av identiteten i lagen om assisterad befruktning och *strafflagen* utsträcker sig inte till dessa situationer. Det är svårt att ingripa i detta med lagstiftningen.

Den punkt som gäller födelseregistrering har lyft fram problem som gäller papperslösa mödrar och barn, vilka anknyter till barnets rätt att få sin identitet erkänd med stöd av lagstiftningen. Att en födsel inte registreras kan leda till att barnets föräldrar inte senare kan utredas. Följaktligen äventyras barnets rätt att känna sina föräldrar. Lagstiftningsstöd för rätten för papperslösa mödrar och barn till förlösningss- och rådgivningstjänster, vilket säkerställer att barnet registreras, skulle följaktligen främja också barnets rätt att känna sina föräldrar.

RÄTTEN TILL YTTRANDEFRIHET

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 13: Rätten att uttrycka sin åsikt och att söka och ta emot information

Ett barn har rätt till yttrandefrihet.¹²⁴ Yttrandefriheten handlar om deltagande såväl i familjen som i övrigt i samhället. Artikel 13 om yttrandefrihet är följaktligen nära kopplad till barnets rätt att uttrycka sin åsikt (artikel 12), barnets tanke-, samvets- och religionsfrihet (artikel 14) och föreningsfrihet (artikel 15) och rätten att få information via massmedier (artikel 17). Barn utövar sin yttrandefrihet till exempel i skolan, då de utövar fritidsintressen, i sina lekar och i sociala medier. Följaktligen anknyter yttrandefriheten bland annat till barnets rätt till lek, rekreativa aktiviteter, kultur och konst (artikel 31) och till rätten att få utbildning (artikel 28).

Kommittén för barnets rättigheter har då den fastställt rätten att bli hörd enligt artikel 12 konstaterat att "[artikel 13 om rätten till yttrandefrihet och artikel 17 om rätten till information är avgörande förutsättningar för ett effektivt utövande av rätten att bli hörd. Dessa artiklar fastställer att barn är innehavare av rättigheter, och de betonar, tillsammans med artikel 12, att barnet har rätt att utöva dessa rättigheter för egen räkning i enlighet med de egna förmågornas fortlöpande utveckling." Därtill har kommittén konstaterat att "[yttrandefrihet avser rätten att ha och uttrycka åsikter och att söka och finna information genom alla medier. Den hävdar barnets rätt att inte begränsas av konventionsstaten i sina åsikter eller hur de uttrycks. Skyldigheten som artikel 13 ålägger konventionsstaterna är därmed att avstå från inblandning när sådana åsikter uttrycks eller när det gäller tillgång till information, samtidigt som rätten till tillgång till kommunikationskanaler och offentlig dialog skyddas."¹²⁵

122 Lag om assisterad befruktning 1.3 §: Som assisterad befruktning enligt denna lag betraktas inte det att en mans obehandlade och olagrade sperma förs in i en kvinna, om denna åtgärd vidtas utan att någon med rätt att utöva läkaryrket i denna sin egenskap eller någon annan utomstående mot ersättning deltar i utförandet av åtgärden.

123 Den tidigare adoptionslagen (153/1985) och lagen om assisterad befruktning innehöll redan bestämmelser om uppgifter om barnets ursprung och behandlingen av dokument på så sätt att den inte äventyrar barnets rätt att få uppgifterna i fråga, men försummelse har inte föreskrivits som en straffbar gärning. *Strafflagen* ändrades i denna utsträckning år 2012 i samband med revideringen av adoptionslagstiftningen (RP 47/2011 rd). Revideringen av lagstiftningen anknöt till ikraftsättandet av den adoptionskonvention som ingicks i Strasbourg den 27 november 2008 och de föreskrifter som hör till området för lagstiftningen för konventionen. Revidering av adoptionslagen var också en förutsättning bland annat för godkännande av det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, vilket upprättats i anknytning till konventionen om barnets rättigheter. Förutsättningen för ratificering av det fakultativa protokollet var bland annat att ett samtycke till adoption som skaffats med osakliga metoder kriminaliseras (RP 141/2011 rd).

124 I handboken om barnkonventionen motiveras uttrycket "rätt till yttrandefrihet" på följande sätt: "När artikeln upprättades var målet uttryckligen att ett uttryck i analogi med konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen), eftersom man ville betona uttryckligen dessa medborgerliga och politiska rättigheter." Uttrycket "rätt att uttrycka sin åsikt" i konventionen om barnets rättighet avviker från översättningen "yttrandefrihet" i MP-konventionen, även om den ursprungliga texten i bägge konventioner är den samma. Handboken om barnkonventionen 2011, s. 139.

125 CRC/C/GC/12, punkterna 80-81.

Enligt konventionen om barnets rättigheter är det möjligt att underkasta yttrandefriheten vissa inskränkningar, men endast sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga (för att respektera andra personers rättigheter eller anseende, för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen eller folkhälsan eller den allmänna sedligheten [artikel 13(2)].¹²⁶ Ansvar för att den egna yttrandefriheten inte används på felaktigt sätt är följaktligen nära kopplad till yttrandefriheten. Detta ansvar gäller också barn.

Nationell lagstiftning

Enligt 12 § i grundlagen har var och en, också barn, rätt till yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta.

Lagen angående vårdnaden om barn och umgängesrätt innehåller bestämmelser om föräldrars skyldighet att fostra barn på så sätt att barnet har en trygg och stimulerande uppväxtmiljö och att barnets självständighet och uppväxt till ansvarsfullhet och vuxendom stöds och främjas (1 § och 4 §). Detta kan anses inbegripa också att ett barn har rätt att utöva sin yttrandefrihet såväl i familjen som utanför denna och rätt att få vägledning och stöd för att utöva rätten. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse om utövandet av yttrandefriheten i denna lag. Plikten för vårdnadshavare att utreda ett barns åsikt innan ett beslut som gäller ett barn fattas (4.2 §) iakttar artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter, men inte artikel 13 om yttrandefriheten.

Redan från en tidig ålder är det normalt att barn och ungdomar rör sig i webbmiljöer och använder olika tjänster i denna. Tjänster där personuppgifter behandlas är i allmän användning av barn och ungdomar. Barn drar aktivt nytta av applikationer och tjänster i webbmiljöer såväl i småbarnspedagogiken som i skolarbetet.

Lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) innehåller närmare bestämmelser om den i grundlagen tryggade rätten till utövande av yttrandefrihet i masskommunikation (1 §), vars tillämpningsområde omfattar bland annat hemsidor som administreras på nätet av en enskild person, men inte till exempel utbyte av meddelanden mellan privata personer, vilka inte är avsedd att nå allmänheten.¹²⁷ Lagen gör inte skillnad mellan barn eller vuxna.¹²⁸

Som brott mot yttrandefriheten kan man se till exempel spridande av information som kränker privatlivet (strafflagen 24:8) eller ärekränkning (strafflagen 24:9).¹²⁹ Enligt 12 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation svarar den som enligt strafflagen ska betraktas såsom gärningsman eller medverkande i brottet för ett brott som grundar sig på innehållet i ett meddelande som gjorts tillgängligt för allmänheten. Lagstiftningen specificerar inte uttryckligen situationer utifrån huruvida det handlar om utövande av ytt-

randefrihet mellan barn eller mellan barn och vuxna, men detta kan påverka bland annat bedömningen av gärningens allvar.¹³⁰ Det straffrättsliga ansvaret börjar från 15 års ålder, varför det är möjligt att från denna ålder se också ett brott mot yttrandefriheten av ett barn som ett brott.

Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning (2016/679) träder i kraft i maj 2018. Förordningen innehåller bestämmelser med utrymme för nationell prövning, varför dess ikraftträdande också förutsätter revidering av den nationella lagstiftningen. På nationellt plan är det möjligt att bland annat utfärda bestämmelser om den åldersgräns som gäller samtycke till behandling av personuppgifter då tjänster som hör till informationssamhället erbjuds. Enligt artikel 8 i dataskyddsförordningen är behandling av barns personuppgifter vid erbjudande av informationssamhällets tjänster direkt till barn lagligt, om barnet är minst 16 år och den registrerade gett samtycke till detta (artikel 6.1 a). Om ett barn är yngre än 16 år, är en sådan behandling lagenlig enbart i det fallet och i den utsträckning som den person som har föräldraansvar gett samtycke eller fullmakt för detta. Medlemsstaterna kan i sin lagstiftning stifta bestämmelser om en lägre ålder än detta, vilken inte får vara lägre än 13 år. Den registeransvarige ska vidta skäliga åtgärder för att i sådana fall granska om den person som har föräldraansvar gett ett samtycke eller en fullmakt, med beaktande av den tillgängliga teknologin.

Betänkandet av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI) och arbetsgruppens förslag till regeringsproposition om en ny dataskyddslag har färdigställts på sommaren 2017.¹³¹ Propositionen tar inte entydigt ställning till ovan nämnda åldersgräns, som kan beslutas nationellt när det gäller behandling av barns personuppgifter. Arbetsgruppen har funnit det möjligt att fastställa en åldersgräns på såväl 13 år som 15 år.

Slutsatser

På lagstiftningsnivå tillgodoses barnets rätt till yttrandefrihet väl. Lagstiftningen gör i regel inte skillnad mellan om det är barn eller vuxna som utövar yttrandefriheten. Skyddet av barn i samband med utövande av yttrandefriheten tryggas med de allmänna bestämmelserna, det vill säga de bestämmelser som också gäller barn. Särskilt skydd av barn kommer att utökas i samband med att dataskyddsförordningen träder i kraft.

Definieringen av den åldersgräns som är förknippad till dataskyddsförordningen handlar om barnets rätt till information och delaktighet och å andra sidan till barnets rätt att skyddas och barnets rätt till integritet. För att kunna trygga att barnet skyddas tillräckligt vid användning av informationssamhällets tjänster, torde det vara nödvändigt att fastställa en noggrann åldersgräns. Det är osannolikt att bedömning av ett barns ålder och utvecklingsnivå byggs

¹²⁶ På samma sätt också till exempel Europakonventionens artikel 10.2, vilken lyder enligt följande: "Eftersom utövandet av dessa friheter medför ansvar och skyldigheter, kan det underkastas sådana förmånskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet".

¹²⁷ RP 54/2002 rd, s. 34–35.

¹²⁸ Enbart en del av bestämmelserna i lagen gäller den enskildes kommunikation.

¹²⁹ För brott mot yttrandefriheten är det möjligt att påföra också skadestånd, som också personer under 15 år kan ansvara för.

¹³⁰ Till exempel spridande av information som kränker privatlivet kan ses som ett grovt brott om målet är ett barn. Stort lidande, som kan ligga till grund för att gärningen bedöms som grov, kan realiseras enklare hos barn än hos vuxna (RP 19/2013 rd, s. 47).

¹³¹ Arbetsgruppsbetänkande på webben <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80098>, besöksdag 20.10.2017.

in i förfaranden för samtycken, vilka kontrollerar tillgången till service. Det är svårt att definiera ett sådant förfarande, eftersom det handlar om väldigt individuell bedömning. Genomförande av detta skulle förmodligen också kosta så mycket att det är svårt att se det som "rimliga ansträngningar", som kan förutsättas av den personuppgiftsansvarige.¹³²

Vid fastställande av åldersgränsen finns det skäl att beakta bland annat andra jämförbara åldersgränser och definieringar som grundar sig på undersökning av barnets utvecklingsnivå enligt åldersperioden i den övriga lagstiftningen. Tjänstetillhandahållaren har en skyldighet att se till att såväl barnet som hans eller hennes vårdnadshavare, då de ger samtycke, har tillräcklig information bland annat om vilken applikation eller tjänst det handlar, ändamålet för användningen av personuppgifter, övriga avtalsvillkor till vilka de ger samtycke och hur ett samtycke kan återkallas. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot att information ges till barnet på ett barnvänligt sätt, på ett språk som barnet förstår och på ett sätt som når barnet. När information ges ska också barn med funktionsnedsättning och barn som talar minoritetsspråk beaktas.

RÄTTEN TILL TANKEFRIHET, SAMVETSFRIHET OCH RELIGIONSFRIHET

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 14: Rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet

Artikel 14 i konventionen om barnets rättigheter tryggar barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Enligt den andra punkten i artikeln har föräldrar och barnets andra lagliga företrädare rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets utvecklingsnivå ge barnet vägledning då det utövar sin rätt.¹³³ I den tredje punkten i artikeln konstateras det att dessa rättigheter får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter.

Tanke- och samvetsfriheten kan gälla väldigt olika saker, till exempel utövande av religion eller frågor som gäller miljö eller mänskliga rättigheter. Åsiktsfrihet är nära kopplad till rätten att uttrycka sin synpunkt (artikel 12), yttrandefriheten (artikel 13) och rätten att få information (artikel 17). Åsiktsfriheten är en fast del av barnets integritet (artikel 16). Artikel 16 innehåller en hänvisning till exempel till brevväxling, som idag kan anses sträcka sig till personlig kommunikation som

sker med elektroniska kommunikationsmedier. Utövande av samvetsfriheten anknyter ofta till en viss verksamhet eller vägran att delta i en sådan.

Kommittén för barnets rättigheter har konstaterat att den fortlöpande utvecklingen av barnets förmågor bör ses som en positiv process som öppnar för möjligheter, inte som en ursäkt för ett auktoritärt agerande som begränsar barnets självbestämmanderätt och egna uttryck, och som traditionellt har rättfärdigats med hänvisning till barns relativa omognad och behov av socialisering. Kommittén anser att föräldrar bör uppmuntras att erbjuda "ledning och råd" på ett barnfokuserat sätt, genom dialog och exempel, som ökar små barns förmåga att utöva sina rättigheter, bland annat deras rätt till deltagande och deras rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.¹³⁴ Kommittén för barnets rättigheter har hittills inte behandlat artikel 14 i sina slutsatser och rekommendationer avseende Finlands periodiska rapportering.

Religionsfrihet för barn innebär att barnet på egen hand utövar sin religion, men också som en del av den egna familjen och föräldrarnas religion och övertygelse. Föräldrarna ska styra barnet i överensstämmelse med hela konventionen. Vare sig föräldrarnas vägledning eller utövande av religion kan i någon form innehålla någon form av psykiskt eller fysiskt våld (artikel 19). Utövande av religion ska också ske på så sätt att det främjar barnets rätt till liv och fullvärdig uppväxt och utveckling (artikel 6). Barnets rätt att uttrycka sin åsikt i egna ärenden innefattar ärenden som anknyter till utövande av religion. Följaktligen kan ett barn om det uppnått en tillräcklig utvecklingsnivå besluta till vilket religionssamfund han eller hon hör eller om han eller hon hör till något samfund. Å andra sidan stöder konventionen om barnets rättigheter uppfattningen om att barnet har rätt att tillägna sig sina föräldrars religion och utöva den.¹³⁵

Nationell lagstiftning

Det finns bestämmelser om religions- och samvetsfrihet i 11 § i grundlagen. Var och en har religions- och samvetsfrihet. Till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religionssamfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning. Denna grundläggande fri- och rättighet gäller alla människor utan att på något sätt avgränsa någon utifrån åldern.¹³⁶

Grundlagens 11 § innehåller inte någon uttrycklig begränsningsklausul, men i lagberedningshandlingarna har begränsningar behandlats med exempel. Bestämmelsen

132 Dataskyddsförordningen innehåller hänvisningar till "rimliga ansträngningar" och "tillgänglig teknik och genomförandekostnader" på många punkter, då det handlar om skyldigheter som ska meddelas för den personuppgiftsansvarige. Så till exempel i artikel 8.2 där det föreskrivs att: "Den personuppgiftsansvarige ska göra rimliga ansträngningar för att i sådana fall [som gäller behandlingen av barns personuppgifter] kontrollera att samtycke ges eller godkänns av den person som har föräldraansvar för barnet, med hänsyn tagen till tillgänglig teknik."

133 I artikel 5 konstateras en motsvarande rättighet och skyldighet för föräldrar vad gäller alla rättigheter som erkänts i konventionen. I artikel 18 stärks å sin sida föräldrarnas primära ansvar för barnets uppväxt och utveckling. I artikel 30 stärks dessutom rätten att utöva den egna religionen för barn som hör till en minoritetsgrupp eller ett urfolk.

134 CRC/C/GC/7, punkt 17.

135 Handboken om barnets rättigheter, s. 147–148. I detta avseende är artiklarna 8, 20 och 30 relevanta.

136 RP 309/1993 rd, s. 55–56. Bestämmelsen om den grundläggande fri- och rättighet som gäller religions- och samvetsfrihet stiftades i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1993. Bestämmelser om religionsfrihet har utfärdats också tidigare, men vid den tidpunkten utvidgades bestämmelsen att förutom traditionell religionsfrihet gäller andra än religiösa övertygelser, vilket avser andra världs- eller livsåskådningar. I lagberedningshandlingarna konstateras att religionsfrihet förutsätter att individen har möjlighet att få religions- eller livsåskådningsundervisning. I undervisning och uppfostran finns det skäl att i allmänhet respektera en individs övertygelse, barnets rättigheter och vårdnadshavarens rätt att ansvara för barnets utveckling.

berättigar följaktligen inte i något förhållande som helst till stympning av en människa, såsom könsstympning av kvinnor, oberoende av om en sådan åtgärd eventuellt har ett samband med en religiös övertygelse. Med lag är det möjligt att utfärda bestämmelser om moraliska och etiska värderingar som är allmänt accepterade i samhället och som olika religiösa inriktningar ska ta hänsyn till i sina religiösa eller motsvarande procedurer. Vad gäller utövande av religion ska också andra människors grundläggande fri- och rättigheter i synnerhet beaktas. Till exempel ett barns grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och personlig integritet, får inte kränkas genom att åberopa den andra personens religions- och samvetsfrihet.

Enligt 3 § i *religionsfrihetslagen* (453/2003) har var och en rätt att besluta om sin religiösa ställning genom att inträda i ett sådant religionssamfund som antar honom eller henne som medlem eller genom att utträda ur det. Ett barns vårdnadshavare beslutar gemensamt om barnets religiösa ställning. Ett barn som fyllt femton år kan dock själv inträda i eller utträda ur ett religionssamfund med vårdnadshavarnas skriftliga samtycke. Ett barn som fyllt tolv år kan anslutas till ett religionssamfund eller anmälas ha utträtt ur det endast med sitt eget skriftliga samtycke.

Regeringens proposition om religionsfrihetslagen innehåller hänvisningar till bland annat konventionen om barnets rättigheter, då det konstateras att man i internationella konventioner erkänner föräldrars och lagliga företrädares rätt att trygga en religiös uppfostran av sina barn enligt föräldrarnas övertygelse. Den åldersgräns på 12 år som införts i lagen motiveras med en vilja att "säkerställa att barnet har rätt att delta i beslutsfattandet om sin religiösa ställning på ett sätt som motsvarar barnets ålder och utvecklingsnivå. Man önskar även trygga kontinuiteten i barnets religiösa eller övriga åskådningsbetonade fostran".¹³⁷ Åldersgränsen på 15 år motiveras inte separat, men den konstateras ha ingått redan i den tidigare religionsfrihetslagen (267/1922).

Religionsfrihetslagen innehåller inte bestämmelser om utredning av ett barns åsikt. Oberoende av att ett barn har rätt att påverka sin ställning från och med 12 års ålder, är en ytterligare förutsättning för att ansluta sig eller utträda ur ett religionssamfund alltid att föräldrarna bidrar till detta. Lagberedningshandlingarna innehåller en hänvisning till L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt, varför det förmodas att föräldrar sköter om att utreda barnets åsikt och ser till att denna beaktas.¹³⁸ Ingen uttrycklig skyldighet att utreda barnets åsikt har föreskrivits för religiösa samfund.

Enligt 7 § i religionsfrihetslagen ska samfundet förverkliga sitt syfte med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Samfundets syfte vore följaktligen inte att sträva efter ekonomisk vinst eller att annars i huvudsak bedriva ekonomisk verksamhet. Tidvis framkommer det dock situationer där barnets rätt vad gäller religionsfrihet kränkts eller barnet utsatts för kränkande

behandling eller direkt fysiskt eller psykiskt våld i samband med utövande av religion eller i ett religionssamfund.

I det skede då en religiös förening grundas ger sakkunnig-nämnden (religionsfrihetslagen 23 §) till Patent- och registerstyrelsen ett utlåtande om huruvida det religiösa samfundets syften och förfaringssätt är förenliga med 7 §. Ett utlåtande ges om ett religionssamfunds anmälan om bildande av ett samfund, en anmälan om ändring av samfundets syfte och verksamhetsformer samt om motsvarande ansökningar om förhandsgranskning. Nämnden har till uppgift att bland annat bedöma karaktären på det samfund som ska grundas i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt 6 § i religionsfrihetslagen föreskrivs det om religionsundervisning med en separat lag. Till denna del gäller hänvisningen 13 § i *lagen om grundläggande utbildning* (628/1998) och 9 § i *gymnasielagen* (629/1998). Därtill kan det konstateras att *lagen om småbarnspedagogik* (36/1973) innehåller en definition om att ett av målen med småbarnspedagogik är att erbjuda alla barn bland annat färdigheter att förstå och respektera den allmänna kulturtraditionen samt vars och ens språkliga, kulturella, religiösa och livs-åskådningsmässiga bakgrund (2 a § 1 mom. 6. punkten). I småbarnspedagogen ska barnets föräldrars eller vårdnadshavares övertygelse respekteras i stödet av den religiösa fostran.¹³⁹ I regeringens proposition om reform av religionsfrihetslagen konstateras det att "det är förenligt med principen om religionsfrihet att ingen ens som utgångspunkt antas delta i en sådan religionsundervisning som inte motsvarar personens egen religiösa åskådning".¹⁴⁰

Enligt bestämmelsen om undervisning i religion och livs-åskådningskunskap i lagen om grundläggande utbildning (13 §) deltar i *religionsundervisning* enligt den religion som flertalet av eleverna omfattar de elever som hör till detta religionssamfund. För elever som inte deltar i denna undervisning och hör till ett annat religionssamfund anordnas undervisning enligt det egna religionssamfundet, om deltagarna är fler än tre.¹⁴¹ En elev som inte hör till något religionssamfund eller en elev som hör till en religion i vilken undervisning inte anordnas, har rätt att delta i *undervisning i livsåskådningskunskap* (13.5 §). En elev som hör till ett sådant religionssamfund i vars religion undervisning ordnas i den skola där barnet går, har inte rätt att välja livsåskådningskunskap. Motsvarande reglering av undervisning i religion och livsåskådning finns i gymnasielagen (9 §). Enligt gymnasielagen bestämmer dock studeranden själv om deltagande i undervisningen i stället för vårdnadshavaren.

Slutsatser

I huvudsak är den finländska regleringen av religions- och samvetsfrihet förenlig med kraven i konventionen om barnets rättigheter. Bristen i regleringen utgörs i synnerhet av barnets rätt att uttrycka sin åsikt på det sätt som föreskrivs i punkt 12.1 i konventionen om barnets rättigheter. Det borde

137 RP 170/2002 rd, s. 31–32. I denna punkt hänvisar man till lag om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt (619/1996). Ett beslut om umgängesrätt kan inte verkställas utan samtycke av barnet.

138 RP 170/2002 rd, s. 31.

139 RP 341/2014 rd, s. 4. Hänvisningen till respekt för föräldrarnas övertygelse har nämnts i beskrivningen av nuläget i regeringens proposition. I detaljmotiveringen av 2 a § har ärendet inte längre behandlats separat, varför syftet torde vara att situationen lämnar oförändrad efter revideringen av lagen.

140 RP 170/2002 rd, s. 36.

141 Undervisning anordnas för elever som hör till evangelisk-lutherska kyrkan eller det ortodoxa kyrkosamfundet utan separat begäran, men för övriga religionssamfund är förutsättningen att vårdnadshavarna framför en begäran om detta.

stiftas en uttrycklig bestämmelse om utredning av ett barns åsikt och beaktandet av denna i religionsfrihetslagen. Regleringen borde beakta rätten för barn under 12 år att uttrycka sin åsikt och beaktande av åsikten enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Fasta åldersgränser som är bundna till den biologiska åldern och inte ger möjlighet till avvikelser i någon situation, uppfyller inte kraven i artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter. Det vore motiverat att låta regleringen gå i samma riktning som föreningslagstiftningen, som behandlas i följande punkt.

Lagen om grundläggande utbildning, enligt vilken vårdnadshavaren fattar nödvändiga beslut om ett barns deltagande i religionsundervisning, innehåller inte bestämmelser om utredning av en elevs åsikt om deltagande i undervisningen. Det förmodas att vårdnadshavaren utrett barnets åsikt om ärendet. Anordnaren av utbildning har inte någon skyldighet att utreda barnets åsikt eller att säkerställa att vårdnadshavaren diskuterat ärendet med barnet.

Deltagande i undervisning i livsåskådning begränsas av det faktum att det inte är möjligt att delta ens på begäran av vårdnadshavaren, om barnet hör till ett religionssamfund, i vars religion undervisning anordnas. Motsvarande bestämmelser ingår i gymnasielagen¹⁴². Ett barn som hör till det religionssamfund till vilket majoriteten av eleverna hör har inte rätt att studera livsåskådning. Regleringen kränker följaktligen jämlikheten och den står i strid med artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter. Enligt artikeln får ett barn inte särbehandlas på grund av hans eller hennes eller föräldrarnas eller en annan vårdnadshavares religion eller politiska eller andra åsikter. Jämlikhet uppnås inte heller i den meningen att alla barn som hör till olika religionssamfund inte är i ojämlig ställning. Det är förståeligt att undervisning i alla små religioner inte kan anordnas på riksnivå eller överhuvudtaget, eftersom barn som hör till dessa religionssamfund är få och kompetenta lärare inte nödvändigtvis är tillgängliga. Följaktligen är jämlikhetsproblemet snarare det att en del barn som hör till ett religionssamfund inte i någon situation har rätt att studera livsåskådning, men en del har.

Risken för ett barn att på ett eller annat sätt utsättas för kränkande behandling i anknytning till utövande av religion har inte beaktats tillräckligt i den nationella lagstiftningen.¹⁴³ Möjligheterna till extern övervakning av samfundens verksamhet är små. Sakkunnignämnden har inte behörighet att undersöka registrerade religionssamfunds syfte och förfaringsätt.¹⁴⁴ I syfte att effektivisera tillgodoseendet av barnets rättigheter, bland annat religionsfriheten (artikel 14)

och det särskilda skyddet mot alla former av våld och kränkande behandling (artikel 19), borde lagstiftningen utvecklas på så sätt att ett oberoende tillsynsorgan skulle ha medel att ingripa i verksamhet som kränker barnets rättigheter, i synnerhet i förskott, men också i efterskott.¹⁴⁵

Därtill borde lagstiftningen om religionsundervisning preciseras, så att den för alla barn tryggar en jämlik rätt att delta eller inte delta i religionsundervisning eller alternativt i undervisning i livsåskådning.

RÄTTEN ATT ORGANISERA SIG OCH ATT VERKA I FÖRENINGAR

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 15: Rätten till föreningsfrihet och till fredliga sammankomster

Artikel 15 understryker barnets rätt att verka som en aktiv medlem av samhället och att delta kollektivt. Artikel 12 som gäller delaktighet och artikel 13 som behandlar yttrandefriheten stöder föreningsfriheten. Begränsningarna av föreningsfriheten (punkt 2) följer den linje som tillägnats i övriga människorättskonventioner. Rätten kan begränsas enbart med lag och begränsningarna ska vara nödvändiga för att skydda bland annat den allmänna säkerheten och ordningen och övriga mänskliga rättigheter och friheter.

Nationell lagstiftning

Enligt 13 § i grundlagen har var och en rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana. Var och en har föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. På grundlagsnivå finns det inte begränsningar av föreningsfriheten, utan rätten hör på lika villkor till barn. Det finns närmare bestämmelser om utövande av rätten i vanliga lagar. Dessa författningar innehåller begränsningar som grundar sig minderårighet.

Det finns bestämmelser om rätten till sammankomster i lagen om allmänna sammankomster (530/1999), som tillämpas på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 §).¹⁴⁶ I de beredningshandlingar som gäller lagen finns det en hänvisning till artikel 15 i konventionen om barnets rättigheter och det konstateras bland annat att den tidigare regleringen var onödigt strikt och att den stred mot konventionen om barnets rättigheter.¹⁴⁷

¹⁴² En gymnasieelev beslutar också själv om deltagande i undervisning i livsåskådning.

¹⁴³ Se också nedan i punkten Rätten till hälso- och sjukvård och bästa möjliga hälsotillstånd/Sedvänjor som är skadliga för hälsan

¹⁴⁴ RP 170/2002 rd, s. 48.

¹⁴⁵ Se Barnombudsmannens motion om ändring av uppgiften och sammansättningen för den sakkunnignämnd som föreskrivs i religionsfrihetslagen 16.2.2017, på webben <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/aloitteet/2017-2/lapsiasia/valtuutetun-aloite-uskonnonvapauslaissa-saadetyt-asiantuntijalautakunnan-tehtavan-ja-kokoonpanon-muuttamisesta/>. Strafflagens 17 kap., som innehåller föreskrifter om brott mot allmän ordning, innehåller bestämmelser om brott mot trosfrid (17:10) och hindrande av religionsutövning (17:11). Dessa bestämmelser skyddar särskilt kyrkor eller religionssamfund enligt religionsfrihetslagen. I regeringens proposition om revidering av detta kapitel i strafflagen har inte ärendet till denna del behandlats med tanke på barn eller konventionen om barns rättigheter [RP 6/1997 rd]. På samma gång ändrades också de bestämmelser som skyddar barn mot sexuellt utnyttjande. Till denna del har konventionen om barnets rättigheter beaktats. [Se nedan i artikel 34.]

¹⁴⁶ Enligt 2 § i lagen om allmänna sammankomster avses med allmänna sammankomster demonstrationer eller andra tillställningar som ordnas i syfte att utöva mötesfriheten och i vilka även andra än de som uttryckligen inbjudits kan delta eller följa. Som allmänna sammankomster betraktas dock inte sådana demonstrationer vid vilka avsikten är att enbart framföra enskilda personers åsikter. Med offentliga tillställningar avses nöjeställningar, tävlingar, uppvisningar och andra med dessa jämförbara tillställningar som är öppna för allmänheten och som inte ska anses vara allmänna sammankomster. Om inbjudan eller medlemskap i en viss sammanslutning krävs för deltagande i en tillställning, ska bestämmelserna om offentliga tillställningar i denna lag tillämpas på tillställningen, om den inte kan anses vara enskild på basis av antalet deltagare, tillställningens natur eller andra särskilda skäl.

¹⁴⁷ RP 145/1998 rd, s. 11.

Lagen om allmänna sammankomster begränsar inte deltagande i allmänna sammankomster. Däremot har rätten att anordna sammankomster enligt huvudregeln begränsats till myndiga personer. Också en person som fyllt 15 år får ordna en allmän sammankomst, om det inte är uppenbart att han eller hon inte kan svara för de skyldigheter som arrangören har enligt lag. En minderårigs förmåga bedöms i praktiken av polisen i samband med en anmälan om sammankomst. Ett barn under 15 år anordnar en allmän sammankomst tillsammans med en vuxen. I regeringens proposition motiveras åldersgränsen på 15 år med att den möjlighet som lämnats för polisen att vägra en minderårig att ordna en allmän sammankomst skyddar personer mot ansvar som han eller hon inte har förutsättningar att fullfölja. Därtill motiveras åldersgränsen med att personer som fyllt 15 år enligt föreningslagens (530/1989) 7 § kan grunda en registrerad förening, som å sin sida kan anordna möten.¹⁴⁸

En minderårig kan anordna offentliga tillställningar enbart tillsammans med en myndig person. Offentliga tillställningar omfattas inte av reglering som motsvarar regleringen av åldersgränser för allmänna sammankomster. Detta har också motiverats med ekonomiska ansvarsfrågor.¹⁴⁹

Det finns föreskrifter om föreningsfriheten i regel i föreningslagen, som omfattar flera begränsningar som grundar sig på åldern. En förening kan grundas för gemensamt fullföljande av ett ideellt syfte (1 §). Grundaren av en förening kan vara en person som fyllt 15 år (7 §). Det finns inga åldersgränsskrav för medlemskap i en förening i lagen. Om inte något annat bestäms i stadgarna, har varje person som fyllt 15 år rösträtt i föreningen (25 §). Ordföranden får inte vara omyndig. De övriga styrelsemedlemmarna ska ha fyllt 15 år (35 §).¹⁵⁰ I de beredningshandlingar som gäller föreningslagen motiveras förutsättningen om att styrelseordföranden är myndig med att ordföranden är föreningens namntecknare och att en anmälan till föreningsregister är förknippad med betydande representationsmakt.¹⁵¹

Enligt 47 a § i lagen om grundläggande utbildning ska utbildningsanordnaren ha en elevkår som utgörs av dess elever, vars uppgift är att främja samarbetet mellan eleverna, öka elevernas påverkningsmöjligheter och delaktighet och utveckla samarbetet mellan eleverna och utbildningsanordnaren. I gymnasielagen (27 §) och lagen om yrkesutbildning (36 §) finns det bestämmelser om studerandekårer, som har samma uppgift som en elevkår i en grundskola.

Också de ungdomsfullmäktigen eller motsvarande påverkansgrupper, vilka omfattas av bestämmelserna i *kommunallagen* (410/2015) (26 §) ger uttryck för mötesfriheten. Enligt kommunallagen ska ungdomsfullmäktige ges möjlighet att påverka planering, beredning, genomförande och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse för kommuninvånarnas välfärd, hälsa, studier, livsmiljö, boende eller rörlighet samt även i andra frågor som ungdomsfullmäktige bedömer som betydelsefulla med tanke på barn och ungdomar. Ungdomsfullmäktige ska tas med när barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga utvecklas i kommunen.

Slutsatser

Regleringen av barns föreningsfrihet motsvarar i huvudsak väl de rättigheter som tryggats för barn i konventionen om barnets rättigheter. De begränsningar av åldern vilka grundar sig på föreningslagen och gäller funktioner som grundare av en förening, styrelseordförande eller styrelseledamot har föreskrivits för att skydda barn. Begränsningarna riktar sig inte till barns deltagande i föreningsverksamhet, varför barnets rätt till föreningsfrihet tillgodoses trots begränsningarna.

Den absoluta begränsningen att stänga barn utanför de personer som kan anordna allmänna tillställningar begränsar i viss mån barns mötesfrihet. En minderårigs rätt att anordna en offentlig tillställning borde bedömas i förhållande till bland annat evenemangets karaktär, eventuella kostnader till följd av detta och barnets ålder och utvecklingsnivå. Åtminstone en enhetlig reglering i förhållande till rätten att ordna allmänna möten vore motiverad.

RÄTTEN TILL INTEGRITET

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 16: Rätten till integritet och familjeliv

Barnet har rätt till skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnets integritet ska skyddas i alla situationer, såsom i familjen, i vård utom hemmet, i anstalter, i offentliga lokaler och då barnet tillhandahålls tjänster. Det skydd som artikeln tryggar sträcker sig till såväl barnet som person som till hans eller hennes familj och hem. Barnets integritet ska respekteras också då det påstås att barnet begått ett brott mot strafflagen eller då barnet åtalas för ett sådant (artikel 40.2.b.vii).

Rätten till integritet täcker rätten till såväl fysisk som psykisk integritet. Följaktligen är artikel 16 nära kopplad till bland annat det skydd mot alla former av våld som tryggats i artikel 19 och skyddet mot alla former av utnyttjanden som äventyrar barns välbefinnande, vilket tryggats i artikel 36. Ansvaren, rättigheterna och skyldigheterna att erbjuda barn behörig handledning och rådgivning för utövandet av barns rättigheter, vilka artikel 5 fastställts för föräldrar eller andra lagliga vårdnadshavare eller för andra personer med rättsligt ansvar för ett barn, gäller barnets och hans eller hennes familjs integritet.

Nationell lagstiftning

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbara. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Det är möjligt att med lag utfärda bestämmelser för övriga nödvändiga åtgärder eller nödvändiga

148 RP 145/1998 rd, s. 22-23. I regeringens proposition hänvisar man också till den straffrättsliga ansvarsåldern.

149 RP 145/1998 rd, s. 28. Anordnande av allmänna tillställningar är oftare förknippade med till exempel ekonomiskt ansvar i jämförelse med allmänna sammanträden, och inte heller minderåriga som fyllt 15 år kontrollerar till fullo sina inkomster och sin förmögenhet.

150 En minderårig kan inte heller fungera som en förenings revisor eller verksamhetsgranskare (38 § och 38 a §).

151 RP 64/1988 rd, s. 57. En förenings beslut kan ha konsekvenser för ställningen för personer utanför föreningen, varför rättsliga ansvarsfrågor är av betydelse (Kommittébetänkande 1992/3 s. 106).

begränsningar som omfattar hemfriden, vilka behövs bland annat för att trygga grundläggande fri- och rättigheter eller för att utreda brott.

Integritetsskyddet omfattar en stor mängd ärenden, som omfattas av bestämmelser i flera olika lagar. Den centrala författningen är *personuppgiftslagen (523/1999)*, vars syfte är att genomföra de grundläggande fri- och rättigheter som tryggar skydd för privatlivet samt övriga grundläggande fri- och rättigheter som tryggar skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter samt att främja utvecklandet och iakttagandet av god informationshantering (1 §). Personuppgiftslagen tillämpas på automatisk behandling av personuppgifter och på behandling av personregister som uppkommer på annat sätt (2 §). Enligt 11 § i personuppgiftslagen är behandling av känsliga personuppgifter, såsom etniskt ursprung, någons hälsotillstånd, sjukdom eller handikapp, någons sexuella inriktning eller någons behov av socialvård i regel förbjuden utan samtycke av personen i fråga eller en rätt som föreskrivits separat i lagen. Personuppgiftslagen innehåller inte separata bestämmelser om behandling av uppgifter om minderåriga, varför uppgifter ska behandlas och skyddas på samma sätt oberoende av personens ålder. Vem som har rätt att fatta beslut om barnets uppgifter påverkas av bestämmelserna om rättsligt företrädande av ett barn och den självbestämmanderätt som ökar i takt med barnets tilltagande förmågor.

Utgångspunkten i regleringen är vårdnadshavarens rätt att fatta beslut om behandlingen av personuppgifter och följaktligen fastställa gränserna för barnets integritetsskydd. Enligt 4 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt ska vårdnadshavaren trygga barnets balanserade utveckling och välfärd och vårdnadshavaren har i detta syfte rätt att bestämma om barnets vård, uppföstran och boningsort samt i övriga personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren företräder i regel också barnet i ärenden som gäller hans eller hennes person, vilket naturligtvis leder till att vårdnadshavaren ska få uppgifter som gäller barnet bland annat i fråga om hälso- och sjukvård, socialvård och småbarnspedagogik eller utbildning. Barnets rätt att besluta om uppgifter som gäller honom eller henne själv ökar efter barnets ålder och utvecklingsnivå.¹⁵²

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) innehåller bestämmelser om rätten att ta del av myndigheternas offentliga handlingar samt om tystnadsplikt för den som är verksam vid en myndighet, om handlingssekretess samt andra för skyddande av allmänna och enskilda intressen nödvändiga begränsningar av rätten att ta del av en handling och bestäms om myndigheternas skyldigheter för att lagens syfte ska nås. Enligt lagen har var och en, också barn, rätt att ta del av uppgifter honom eller henne själv (12 §). Därtill innehåller lagen bestämmelser om en

parts rätt att få uppgifter om det ärende som behandlas (11 §). I regel har också en vårdnadshavare i egenskap av företrädare av barnet rätt att få uppgifter om ett barn. Rätten till information för en part kan begränsas utifrån de orsaker som föreskrivs i 12 §. Ett barn eller hans eller hennes företrädare har inte rätt att få information till exempel då det anses strida med barnets bästa.

Det finns därtill bestämmelser om behandling av personuppgifter i många speciallagar, som gäller bland annat behandlingen av personuppgifter inom social- och hälsovården eller i polisväsendet. I bestämmelserna fastställs en skyldighet att föra bok för yrkesutbildade personer inom olika områden, men på samma sätt en sekretessskyldighet som gäller uppgifter som de får kännedom om då de fullgör sin uppgift. Å andra sidan ger lagstiftningen rätt för en person själv att besluta om egna uppgifter och rätt att granska uppgifter som gäller honom eller henne själv.¹⁵³

Barnets rätt att fatta beslut om sina personuppgifter framgår tydligast av social- och hälsovårdslagstiftningen. *Lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992)* ger barnet rätt att förbjuda överlåtelse av sina uppgifter till vårdnadshavare, om ett barn bedömts vara tillräckligt moget för att fatta beslut om vården (9 §).¹⁵⁴ Patientlagen innehåller inte andra villkor om utövande av förbudsrätten, men i praktiken är det sannolikt att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård bedömer till exempel om ett förbud är förenligt med barnets bästa. Detta är förfarandet till exempel i situationer där ett barn förts till sjukhus på grund av en överdos av alkohol och barnet vägrar att meddela om detta till sina föräldrar. I så fall borde yrkespersonen göra en barnskyddsanmälan, för att bedöma om godtagbara grunder föreligger för barnets förbud och om barnet eventuellt har ett stödbehov.

Enligt 11 § i *lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000)* kan ett barn med hänsyn till sin ålder och utvecklingsnivå samt sakens natur av vägande skäl förbjuda att upplysningar som gäller honom eller henne lämnas ut till den lagliga företrädaren. Därtill förutsätts det att överlämnandet av upplysningar inte klart står i strid med barnets intressen. Enligt regeringens proposition kan man som en situation som står i strid med barnets bästa till exempel se en situation där vårdnadshavarna på grund av brist på uppgifter inte kan vidta åtgärder som bedömts som nödvändiga för att trygga vården av och omsorgen om barnet.¹⁵⁵ Ovan nämnda exempel kan i praktiken vara en sådan situation. I situationen är det också möjligt att komma till ett annat resultat. Det är möjligt att låta bli att lämna ut uppgifter, om det bedöms att utelämnande av uppgifterna till föräldrarna leder till exempel till att föräldrarna straffar barnet med aga. Trots detta ska socialarbetaren vidta andra nödvändiga åtgärder för att skydda och hjälpa barnet.

152 Det finns bestämmelser om företrädande av barn bland annat i lagen om förmyndarverksamhet och i förvaltningslagen.

153 Läs om utlämnande av uppgifter inom socialvården till exempel i Handboken för barnskyddet, som administreras av THL, under punkten "Inhämtande och överlåtande av uppgifter för barnskyddsbehov/Utelämnande av uppgifter", på webben <https://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/toimijat-tyon-tuki-hallinto/hallinto/tiedon-hankkiminen-lastensuojelun-tarpeisiin-ja-sen-luovuttaminen/tietojen-antaminen> (besöksdag 20.10.2017).

154 Social- och hälsovårdsministeriets förordning om journalhandlingar (298/2009) innehåller bestämmelser om upprättandet av de handlingar som används för att ordna och genomföra en patients vård och om förvaringen av dessa handlingar och annat material som hänförs till vård och behandling. Enligt 19 § i förordningen ska det i handlingarna antecknas om en minderårig har rätt att fatta beslut om sin vård. På samma sätt ska det i handlingen antecknas om den minderåriga förbjudit att uppgifter som gäller honom eller henne överlämnas till en vårdnadshavare. Förordningen innehåller inte separata föreskrifter om anteckning av grunderna för förbudet.

155 RP 137/1999 rd, s. 25. Enligt 12 § i lagen om klienthandlingar inom socialvården (254/2015) ska ett förbud av en minderårig och det vägande skäl som anges som grund för förbudet registreras. Om förbudsrätten för en minderårig förvägras på grund av att den minderåriga klienten inte angett sådana vägande skäl för förbudet eller för att det anses att det klart skulle strida mot den minderåriga klientens eget intresse om uppgifterna inte lämnades ut, ska också motiveringen för detta avgörande antecknas i klienthandling.

Det finns bestämmelser om integritet, hemfrid och kommunikationsfrid¹⁵⁶ i 24 kap. i strafflagen. Regleringen täcker de situationer som täcks av skyddet av integritet och familjeskydd, vilka avses i artikel 16 i konventionen om barnets rättigheter. Rätten till brevväxling skyddas i 38 kap. i strafflagen, vilken gäller informations- och kommunikationsbrott. Med brevväxling avses sedvanlig pappersbrevväxling och utbyte av elektroniska uppgifter. Förutom skrivna meddelanden skyddas bland annat bilder och samtal. Närmare bestämmelser om konfidentialiteten och integritetsskydd i elektronisk kommunikation finns i *informationssamhällsbalkens* (917/2014) 17–20 kap. En person under 15 år företräds av en vårdnadshavare till exempel vad gäller samtycke, förbud och rätt till information i råga om behandling av lokaliseringssuppgifter (162 §).¹⁵⁷

Slutsatser

Regleringen svarar mot den i konventionen om barnets rättigheter fastställda rätten till att påverka beslut som gäller barnet själv, men också barnets rätt att få skydd, som i synnerhet ligger på föräldrarnas ansvar. Lagstiftningen ligger i regel på en bra nivå. På praktisk nivå tillämpas inte lagen alltid i tillräcklig grad på det sätt som konventionen om barnets rättigheter förutsätter. De åldersgränser som anammats i tillämpningspraxis, vanligen 12 år, styr inte i alla situationer mot bedömning av ett enskilt barns färdigheter att själv bestämma om sin integritet. Detta kan leda till att man med skydd av barn som förevändning i onödan begränsar barnets rätt att delta i beslut som gäller honom eller själv.

Vårdnadshavarnas rätt att få personuppgifter som gäller barnet konkretiseras ofta vid en separation. Utgångspunkten är att ett barns vårdnadshavare har rätt att få information. Vid en separation är det möjligt att göra ett avtal eller ett förordnande om delad vårdnad, med vilket den förälder som förlorat vårdnaden tilldelas rätt att få uppgifter om barnet från social- och hälsovården, skolan eller daghemmet.¹⁵⁸ Informationen om delad vårdnad införs i befolkningsdatasystemet, varifrån den kan granskas av myndigheter.

I praktiken har begränsningarna av vårdnadshavarnas rätt till information orsakat oreda i användningen av den nya elektroniska tjänsten Mina Kanta. I tjänsten Mina Kanta kan en vårdnadshavare för tillfället utträta ärenden för barn under 10 år som han eller hon har vårdnaden om och granska till exempel de uppgifter som förts till patientarkivet och receptarkivet.¹⁵⁹ Om befolkningsdatasystemet innehåller information om delad vårdnad, är det för tillfället inte alls möjligt att utträta ärenden för ett barns räkning i tjänsten Mina Kanta. I tjänsten Mina Kanta och de bakomliggande system som behandlar elektroniska patientuppgifter har det inte ännu avgjorts hur det ska säkerställas att barnets rätt att vägra utlämnande av uppgifter till vårdnadshavare tillgodoses i alla situationer.

Praktiska problem framkommer också i integritetsskyddet i digitala medier såväl i barnens ömsesidiga kommunikation som i kommunikationen mellan vuxna och barn eller vuxna sinsemellan.¹⁶⁰ Till exempel kan det handla om brott mot integritetsskyddet om man publicerat ett foto av ett barn och barnet kan kännas igen på bilden eller av bildkontexten och man inte begärt tillstånd till detta av barnet. Uppgifter som delats i digitala medier kan bilda ett personregister enligt lagen och administratören och tillhandahållaren av den sociala tjänsten ska sörja för integritetsskyddet. Yttrandefriheten är också kopplad till integritetsskyddet och den behandlades ovan i samband med artikel 13. Lösningar till dessa problem kan inte hittas på lagstiftningsnivå, utan i de flesta fall behövs mer information och begripliga anvisningar. När uppgifter lämnas ut är det viktigt att se till att de ges i begriplig och tillgänglig form också för barn, med beaktande av olika barngrupper, såsom barn med funktionsnedsättning eller barn som hör till språkminoriteter.

RÄTTEN TILL INFORMATION

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 17: Rätten att få information från massmedier

I artikel 17 tryggas rätten för ett barn att få information i synnerhet från massmedier, utan att begränsa detta till ett visst sätt eller medium för informationsförmedling. Artikel 17 betonar barnets rätt till information, men den påminner också om barnets rätt att skyddas mot information som skadar honom eller henne. Artikel 17 är nära kopplad till yttrandefriheten (artikel 13), förenings- och samlingsfriheten (artikel 15) och tankefriheten (artikel 14). Rätten att få information är av central betydelse för barnets rätt att uttrycka sina synpunkter (artikel 12) och rätten till så fullvärdig utveckling som möjligt (artikel 6). Media är en viktig del av barns inläring och skolgång (artiklarna 28 och 29) och barnets fritid (artikel 31). Enligt artikel 24 är det viktigt för barn att få information och undervisning, som stöder barnets bästa möjligt hälsotillstånd. Också i denna punkt har medierna en betydande roll idag.

Enligt artikel 17 ska skydd av barn beaktas vid förmedling av information. Konventionsstaterna borde utveckla behöriga program för att skydda barn mot information och material som är till skada för deras välbefinnande.

Nationell lagstiftning

Samtycke av ett barn till informationssamhällets tjänster i anknytning till EU:s allmänna dataskyddsförordning behandlades redan ovan i artikel 13 som gäller yttrandefrihet. Detta anknyter också till barnets rätt att få information från massmedier och skydd av barn. Vad gäller skyddet av barn innehåller artikel 17 en hänvisning till artikel 18 och föräldrarnas primära ansvar för barns uppväxt och utveckling med

¹⁵⁶ Med brott mot kommunikationsfriden avses att någon i syfte att störa skickar meddelanden eller ringer till någon annan upprepade gånger så att gärningen är ägnad att orsaka denne betydande störning eller olägenhet.

¹⁵⁷ Därtill innehåller paragrafen en hänvisning till regleringen av företräddande av barn i L. angående vårdnaden om barn och umgängesrätt.

¹⁵⁸ Se närmare till exempel i Aaltonen 2009, s. 35–37. Högsta domstolen har i sitt avgörande 2003:7 konstaterat att en domstol kan ge ett förordnande, enligt vilket den förälder som fråntagits vårdnaden har rätt att utöva den rätt att få uppgifter av myndigheter vilken hör till vårdnadshavare, om det kan anses vara förenligt med barnets bästa.

¹⁵⁹ Se anvisningen Sköta ärenden för minderåriga, på webben <http://www.kanta.fi/sv/alaikaisen-puolesta-asiointi>, besöksdag 20.10.2017.

¹⁶⁰ Se till exempel Barnets integritetsskydd i digitala medier. Centralförbundet för Barnskyddet, Helsingfors 2016. På webben https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Lapsen_yksityisyyden_suoja_digitaalisessa_mediasa.pdf (besöksdag 20.10.2017).

beaktande av barnets bästa. Definitionen av en åldersgräns för att ge ett samtycke innebär i praktiken att användningen av tjänster förutsätter samtycke av föräldern, vilket leder till att föräldern har möjlighet att kontrollera de tjänster som barnet kan anlita via webben.

De krav som ställts i konventionen om barnets rättigheter kompletteras av bestämmelser med begränsningar av marknadsföring som är riktad till barn eller som allmänt når barn samt sändning av bildprogram som är skadliga för barn. Vad gäller audiovisuella tjänster enligt 214 § i Informations samhällsbalken och radioverksamhet ska man iakttä bestämmelserna i *konsumentskyddslagen* (38/1978), vilka gäller marknadsföring som riktar sig till eller i allmänhet når minderåriga och strider mot god sed.¹⁶¹ I 15 § i *lagen om bildprogram* (710/2011) betraktas ett bildprogram som skadligt för barns utveckling, om det på grund av sina våldsinslag eller sitt sexuella innehåll eller genom att skapa ångest eller på något annat jämförbart sätt kan ha skadlig inverkan på barns utveckling. Om ett bildprogram är skadligt för barns utveckling, ska programmet utifrån dess innehåll klassificeras enligt en 7, 12, 16 eller 18 års åldersgräns och tilldelas en symbol som beskriver programmets innehåll (16 §). Övervakningen av efterlevnaden av lagen har tilldelats Nationella audiovisuella institutet KAVI (19 §).

Rätten för ett barn att få information anknyter till lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (159/2007), som innehåller bestämmelser om datasäker behandling av klientuppgifter. Lagen innehåller bestämmelser om rätten till information för en klient (5 kap.). En klient har rätt att granska uppgifter i klientregistret enligt bestämmelserna i personuppgiftslagen (18 §). En medborgare kan titta på sina uppgifter på webben i tjänsten Mina Kanta. Enligt 19 § i lagen får uppgifter om en minderårig patient överlätas via ett gränssnitt till patienten och därtill hans eller hennes vårdnadshavare eller andra lagliga företrädare. Vid överlåtelse av uppgifter ska man i så fall beakta det som föreskrivs i 9 § 2 mom. i lagen om klientens rättigheter och ställning om en minderårig patients rätt att förbjuda att uppgifter om hans eller hennes hälsotillstånd och vård ges till hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare.

Syftet med *lagen om allmänna bibliotek* (1492/2016) är bland annat att främja befolkningens likvärdiga möjligheter till bildning och kultur och tillgången till och användningen av information. Bibliotekslagen är en central författning för att främja barnets rätt till information på många sätt. Ett allmänt bibliotek kan för att sköta sina uppgifter samarbeta med bland annat daghem, skolor och läroanstalter (11 §).¹⁶² Användning, utlåning och reservering av material samt handledning och rådgivning är avgiftsfri (12 §). Med bibliotekslagen är det möjligt att främja rättigheten till bland annat kultur (artikel 31), som behandlas nedan. I beredningen av bibliotekslagen har inte konventionen om barnets rättigheter beaktats särskilt.¹⁶³

Slutsatser

Oberoende av att lagstiftningen på ett bra sätt beaktar behovet av att skydda barn som användare av informationssamhällets tjänster, som publik för och mål för marknadsföring av bildprogram, är tillsynen tidvis problematisk i praktiken. Förhandskontroll räcker inte enkom till för att skydda ett barn, även om TV- och radiokanalernas egna anvisningar beaktar skydd av barn mot skadligt material.¹⁶⁴ Uppfyllande av kraven i den nya dataskyddsförordningen kan förbättra situationen.

De begränsningar som för tillfället anknyter till tjänsten Mina Kanta nämndes redan i anknytning till artikel 16. Utvecklingen av tjänsten pågår ännu, varför det i detta skede är svårt att bedöma hur väl den kommer att tillgodose barnets rätt till information. I utvecklingen av tjänsten ska man beakta barnets möjligheter att använda en tjänst som förutsätter stark autentisering. Därtill anknyter särskilda krav till lagring av information då det handlar om ett barn som på egen hand kan ta del av anteckningar. Informationen ska vara begriplig för barnet. Skyddet av barnet ska också säkerställas. Barnet får inte via användargränssnitt ges information som på ett eller annat sätt kan vara skadlig för honom eller henne. På samma gång ska man komma ihåg att ett barn inte får skyddas i onödan. Även om informationen är sådan som inte kan ges via ett användargränssnitt, är det möjligt att den ges personligen till ett barn och då hans eller hennes föräldrar eller en annan tillförlitlig person är närvarande.

¹⁶¹ Konsumentskyddslagen 2:1 och 2:2. Marknadsföring som riktar sig till eller i allmänhet når minderåriga anses strida mot god sed i synnerhet om den är utformad så att de minderårigas bristande erfarenhet och deras godtrogenhet utnyttjas, om den är ägnad att påverka den balanserade utvecklingen hos de minderåriga på ett negativt sätt eller om den syftar till att undergräva föräldrarnas roll som fullvärdiga fostrare av sina barn. Vid bedömningen av om marknadsföringen står i strid med god sed ska därtill åldern och utvecklingsnivån hos de minderåriga som i allmänhet nås av marknadsföringen samt övriga omständigheter beaktas.

¹⁶² Omnämmandet av samarbete med daghem, skolor och läroanstalter lades till i 11 § på förslag av kulturutskottet. Utskottet betonade i sitt betänkande betydelsen av skolbibliotek för att inspirera barn och ungdomar att läsa böcker [KuUB 21/2016 rd, s.4].

¹⁶³ RP 238/2016 rd. I konsekvensbedömningen i regeringens proposition konstateras [s. 22], att "för barn och unga ska biblioteket erbjuda förutom en trygg miljö i vardagen även särskilda tjänster som stöder läsandet och en mångsidig läsförmåga. Detta uppskattas bidra till att öka läsandet under fritiden hos barn och unga samt stärka deras förmåga att ta emot och producera olika medieinnehåll".

¹⁶⁴ Se till exempel Reglerna om olämplig reklam i radion av RadioMedia, på webben <http://www.radiomedia.fi/radio-suomessa/kaupallisen-radion-edunvalvonta/mainonnan-saannot-radiossa/lapsille-sopimaton> (besöksdag 20.10.2017).

SKYDD AV BARN MOT VÅLD SOM RIKTAR SIG MOT DEM

RÄTTEN TILL SKYDD MOT VÅLD, FÖRSUMMELSE OCH UTNYTTJANDE

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 19: Rätten till skydd mot alla former av våld och försummelser

Artikel 34: Rätten till skydd mot alla former av sexuellt utnyttjande

Artikel 37(a): Rätten till skydd mot grymt och omänskligt bemötande och bestraffande, inklusive kroppslig bestraffning

Artikel 39: Rätten till stöd och skydd om ett barn varit offer för missbruk

Konventionen om barnets rättigheter innehåller flera artiklar, som ger barnet skydd mot alla former av våld, utnyttjande och annan kränkande behandling. Enligt artikel 19 utgörs våld av alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skadegörelse och misshandel, försummelse eller försumlig behandling eller vanvård eller utnyttjande, inklusive sexuellt utnyttjande. Alla former av våld är lika tydligt förbjudna, oberoende av hur ringa våld det handlar om.¹⁶⁵ Konventionen förbjuder också fysisk bestraffning (artikel 37). Kommittén definierar "kroppsligt" eller "fysiskt" straff som vilket straff som helst, där man använder fysiskt kraft och försöker orsaka någon form av smärta eller lidande, hur lindriga de än är. Enligt kommitténs syn är kroppslig bestraffning utan undantag förnedrande.¹⁶⁶ Konventionen definierar inte gärningsmannen i de artiklar som gäller skydd av barn mot våld. Ett barn har rätt till skydd oberoende av om gärningsmannen är hans eller hennes förälder, en annan närstående eller en person som inte hör till familjen.

Artikel 34 gäller skydd av barn mot sexuell exploatering och sexuellt utnyttjande. Artikeln kompletteras av det fakultativa protokollet om handel med barn, barnpornografi och barnprostitution.¹⁶⁷ Protokollet ålägger konventionsstaterna att förbjuda försäljning av barn och utnyttjande av barn i prostitution eller pornografi och den kompletterar i synnerhet artikel 34 i den egentliga konventionen. Protokollet innehåller bestämmelser om bland annat strafflagstiftningens dimension, internationellt samarbete och skydd av barnoffers rättigheter och intressen i de olika faserna av en straffrättegång.

I enlighet med artikel 39 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning av ett barn som utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp; tortyr eller någon annan form av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; eller väpnade konflikter. Återhämtningen och anpassningen ska ske i en omgivning som främjar barnets hälsa, självrespekt och människovärde. Enligt kommittén ska man vid åtgärder för att hjälpa ett barn rikta uppmärksamhet mot att ett barn tillfrågas om sina åsikter och också att de beaktas. Därtill ska man sörja för barnets säkerhet och ett eventuellt behov av att omedelbart bli placerad i ett säkert ställe. Förutsägbara konsekvenser av eventuella hjälpåtgärder för barnets långsiktiga välbefinnande, hälsa och utveckling ska beaktas.¹⁶⁸

Kommittén för barnets rättigheter har i sina slutsatser 2005 sett våld mot barn inom familjen och sexuellt utnyttjande som ett av de allvarligaste problemen i Finland när det gäller tillgodoseendet av barnets rättigheter.¹⁶⁹ Motsvarande oro var aktuell redan i slutsatserna år 2000.¹⁷⁰ Kommittén har upprepade gånger gjort anmärkningar till Finland om förekomsten av aga, även om den konstaterat att lagstiftningen innehåller nolltolerans och att andra ansträngningar gjorts för att minska sådant våld.¹⁷¹

Nationell lagstiftning

Grundlagen tryggar rätten till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet för var och en (7 §). Denna rättighet har nära koppling till barnets välbefinnande, som ska förstås brett som såväl materiellt som psykiskt välbefinnande. Tryggande av barnets välbefinnande omfattar ett skydd mot våld, kränkande behandling och utnyttjande. Tryggandet av välbefinnande ankommer i första hand på föräldrarna (19.3 §) och ingripande i en familjs interna liv är alltid en exceptionell åtgärd som ska vidtas i sista hand av det allmänna, om barnets rättigheter inte i övrigt kan tryggas.¹⁷²

Föregripande åtgärder

Skyddet av barn omfattar anmälningsskyldigheten enligt barnskyddslagen (417/2007), vilken gäller en stor mängd myndigheter och andra aktörer som arbetar tillsammans med barn. En anmälningsskyldig ska göra en anmälan till polisen i en situation där det finns skäl att misstänka att ett barn utsatts för en gärning som är straffbar som brott mot liv och hälsa enligt 21 kap. i strafflagen (25.3 §). En anmälningsskyldighet kan uppkomma till exempel i en situation där en anmälningsskyldig aktör utifrån barnets beteende, barnets tal, mottagna uppgifter om barnets föräldrar eller utifrån meddelanden av andra personer har skäl att miss-

¹⁶⁵ CRC/GC/C/13, punkterna 4 och 17. Kommittén konstaterar att ordalydelsen "alla former av fysiskt eller psykiskt våld" inte lämnar utrymme för någon form av våld mot barn. Återkommande gärningar, allvarliga skador och en avsikt att skada är inte förutsättningar för uppfyllande av definitionen av våld.

¹⁶⁶ CRC/GC/C/8, punkt 11.

¹⁶⁷ Finland har också ratificerat internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 182 om förbud mot och omedelbara insatser för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete och rekommendation nr 190 år 2000 (FördrS 16/2000). Med avtalet åtar sig staten att vidta omedelbara och effektiva åtgärder för att säkerställa att de värsta formerna av barnarbete förbjuds och undanröjs. Som sådana arbetsformer ses bland annat användning, förmedling eller erbjudande av barn för prostitution, produktion av pornografi eller pornografiska föreställningar och användning, förmedling och erbjudande av barn för olagliga åtgärder, i synnerhet för produktion av och handel med narkotiska ämnen (artikel 3).

¹⁶⁸ CRC/GC/C/13, punkt 52.

¹⁶⁹ CRC/C/15/Add.272 [2005], punkt 31.

¹⁷⁰ CRC/C/15/Add.132 [2000], punkt 39.

¹⁷¹ CRC/C/15/Add.132, punkt 40, CRC/C/15/Add.272, punkt 31, CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 34.

¹⁷² RP 309/1993 rd, s. 71-72. I regeringens proposition har det i denna punkt också konstaterats att skyddet av barnet mot alla former av våld ägnats uppmärksamhet i konventionen om barnets rättigheter.

tänka att en straffbar gärning riktats mot ett barn. Motsvarande anmälningsskyldighet omfattas av sexualbrott enligt 20 kap. i strafflagen.¹⁷³

Bland annat de förebyggande tjänsterna enligt socialvårdslagen, vars syfte är att stöda föräldraskap och barnets och familjens välbefinnande, syftar till att skydda barn mot våld. Det är också möjligt att skydda barn mot våld med metoder enligt barnskyddslagen. Det finns tillgängliga metoder för situationer där bemötandet av barn inte är förenligt med brottsbeskrivningen, men där det dock ska ses som en försummelse eller kränkande behandling enligt konventionen om barnets rättigheter. På det sätt som förutsätts i konventionen om barnets rättigheter föreskrivs det i socialvårdslagen att man i alla socialvårdsåtgärder, som gäller barnet, i första hand beaktar barnets bästa (5 §). Enligt 4 § i barnskyddslagen ska på motsvarande sätt barnets bästa i första hand beaktas då behovet av barnskydd bedöms och barnskydd genomförs. Lagberedningshandlingarna för bäge lagar innehåller också i större omfattning hänvisningar till konventionen om barnets rättigheter och de plikter som den medför för tillgodoseendet av barnets rättigheter.¹⁷⁴

Våld mot barn förebyggs med *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)*. Målet med bägge lagar är att skydda minderårigas personliga integritet och följaktligen främja och trygga minderårigas uppväxt, utveckling och välbefinnande. Stiftandet av den sist nämnda lagen anknöt till genomförandet av direktivet om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Som en bakomliggande orsak nämndes också genomförandet av konventionen om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Lanzarotekonventionen) (FördrS 88/2011).

Ovan nämnda lagar som på kompletterande sätt gäller yrkesutbildning omfattar de så kallade SORA-bestämmelserna.¹⁷⁵ Syftet med regleringen är att skydda minderårigas personliga integritet och främja deras personliga säkerhet på ett sätt som motsvarar lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn. Målet med de lagändringar som trädde i kraft år 2012 var att förbättra säkerheten i utbildningen och i arbetslivet och öka möjligheterna för utbildningsanordnare och högskolor att ingripa när en studerande inte lämpar sig för branschen.

SORA-bestämmelserna gäller för såväl minderåriga som för vuxna studeranden.¹⁷⁶ Vad gäller studier som på väsentligt sätt förutsätter arbete med minderåriga, är det

möjligt att återkalla studierätten, om studeranden dömts till straff för en sedlighetssårande gärning, ett sexualbrott, ett grovt brott mot liv eller hälsa eller narkotikabrott som inte är ringa. Studeranden är skyldig att på begäran överlämna ett straffregisterutdrag.¹⁷⁷ Därtill kan en studerande åläggas att i vissa situationer visa upp ett intyg över narkotikatest, om det finns grundad anledning att misstänka att studeranden är narkotikapåverkad i utbildningsrelaterade praktiska uppgifter som hör till studierna eller i inläring i arbetet eller att studeranden är narkotikaberoende.¹⁷⁸

Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft år 2015. Lagen innehåller bestämmelser om skydd av vittnen och andra personer mot allvarliga, olagliga hot som riktas mot deras liv eller hälsa. Med ett vittnesskyddsprogram är det möjligt att hindra våld mot barn. Lagen har beaktat i synnerhet barnet som omyndigt skyddsobjekt.¹⁷⁹

Slutsatser

Lagstiftningen om utredning av den brottsliga bakgrunden stärker barnets rättigheter, men det finns fortfarande några tomrum i regleringen. Regleringen gäller till exempel inte på omfattande sätt enskilda näringsidkare eller kortvariga uppdrag som varar i under tre månader.¹⁸⁰ Kontroll av den kriminella bakgrunden görs då en person anställs eller då en frivillig inleder verksamheten. Det finns skäl att i regleringen införa en möjlighet att kontrollera den brottsliga bakgrunden också med regelbundna intervaller och utsträcka kontrollrätten också till kortvariga uppdrag. Det finns skäl att komma ihåg att lagstiftningen inte enkom räcker, utan att man därtill ska se till att anordna verksamheten på sätt att den förebygger våld. I förebyggandet av våld är det viktiga att främja barnets medvetenhet om egna rättigheter och fostran av barnets säkerhetsfärdigheter.

I de lagberedningshandlingar som gäller lagen om vittnesskyddsprogram har konventionen om barnets rättigheter beaktats väl, liksom också Europarådets riktlinjer för ett barnvänligt rättsväsende.¹⁸¹

Förebyggande av våld i nära relationer

I Finland har aga förbjudits med lag sedan år 1984, då en bestämmelse om detta infördes i den reviderade L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt. Enligt 1 § 3 mom. i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt får ett barn inte undertryckas, agas eller utsättas för annan kränkande behandling. Syftet med bestämmelsen har varit att uttryckligen stärka det faktum att ett barns vårdnadshavare inte har makt att utsätta ett barn för aga. Det kan också anses

173 RP 164/2014 rd, s. 144-145.

174 Se till exempel regeringens proposition om revidering av socialvårdslagen 164/2014 rd.

175 SORA är en förkortning av "ratkaisuja opiskeluun soveltumattomuuteen" (lösningar i olämplighetsfrågor om studierätt). SORA-bestämmelser anknuter till lagen om grundläggande yrkesutbildning (630/1998), lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998), straffregisterlagen (770/1993), lagen om rättsskyddsnämnden för studerande (956/2011), statsrådets förordning om yrkesutbildning (811/1998), statsrådets förordning om yrkesinriktad vuxenutbildning (812/1998), och statsrådets förordning om personlig tillämpning inom yrkesinriktad vuxenutbildning (794/2015).

176 Utbildningsstyrelsen har publicerat en handbok om SORA-reglering och genomförande av denna (UBS 2015:12).

177 RP 164/2010 rd, s. 33.

178 Se till exempel lagen om yrkesutbildning 34 a §. Motsvarande bestämmelse ingår också i den framtida lagen om yrkesutbildning (531/2017), som träder i kraft 1.1.2018 och ersätter lagen om grundläggande yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning.

179 RP 65/2014 rd. I motiveringarna i regeringens proposition beaktats till exempel barnets utvecklingsnivå och förmåga att förstå konsekvenserna av det egna beteendet för genomförandet av skyddsprogrammet, då det beslutas om skyddsprogrammet ska avslutas.

180 Förslaget till att utreda den brottsliga bakgrunden gäller andra personer än personer i arbetsförhållande inom morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning och inom privata social- och hälsovårdstjänster (lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn 4 § och 5 a §).

181 RP 65/2014 rd.

att bestämmelsen understryker barnets ställning som innehavare av grundläggande fri- och rättigheter och att det är möjligt att åberopa grundläggande fri- och rättigheter också inom familjen.¹⁸²

Bestämmelsen om lindrig misshandel enligt 21 kap. 7 § i strafflagen kan tillämpas också då en förälder eller en annan vårdnadshavare till ett barn gör sig skyldig till misshandel enligt bestämmelsen, även om detta sker i uppfostringsyfte.¹⁸³ Regleringen har skärpts ytterligare år 2011, då lindrig misshandel mot en minderårig föreskrevs som åtal som omfattas allmänt åtal.¹⁸⁴

Till förebyggande av våld inom familjen hör också *lagen om besöksförbud [898/1989]* och bestämmelsen om förföljelse i strafflagen (25:7 a). Besöksförbud kan sökas för att bekämpa ett brott som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid eller hot om ett sådant brott eller för avvärijande av annat allvarligt trakasserier. År 2004 tillades en bestämmelse om familjeinternt besöksförbud, som kan förordnas för en person som stadigvarande bor i samma hushåll. I lagberedningshandlingarna konstaterades det att våld inom familjen alltid påverkar barnet, även om de inte direkt utsätts för fysiskt våld. Att stå på sidan och följa våld inom familjen kan ses som psykiskt våld mot ett barn, vilket påverkar barnets tillväxt, utveckling och allmänna välbefinnande.¹⁸⁵ Som förföljelse och följaktligen som en straffbar gärning ses en gärning där en person upprepade gånger hotar, följer efter, iakttar, eller kontakter eller på något annat jämförbart sätt obehörigen förföljer någon annan så att förfarandet är ägnat att skapa rädsla eller ångest hos den som förföljs. Förföljelse förekommer bland annat i separationssituationer och kan vara synnerligen skadligt för ett barn oberoende av om den riktar sig direkt eller indirekt mot ett barn.¹⁸⁶

Det finns bestämmelser om skyddshemstjänster i *lagen om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster [1354/2014]*, enligt vars 6 § skyddshemstjänster erbjuds i första hand åt personer som blivit utsatta för våld i nära relationer eller som lever under hot om sådant våld och åt medföljande minderåriga barn. I lagen avses med våld i nära relationer händelseförlopp under vilka någon utövar våld mot en nuvarande eller före detta partner, sitt barn eller partnerns barn, sin förälder, annan nära släkting eller annan närstående (4 §).¹⁸⁷

Slutsatser

Lagstiftningen om ingripande i våld inom familjen har utvecklats under lång tid och det ser ut som om den motsvarar kraven i konventionen om barnets rättigheter. Det är viktigt att identifiera att ett barn kan utsättas för våld i familjen också i andra former än som aga. Finland har ratificerat Istanbulkonventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (FördrS 53/2015) år 2015.¹⁸⁸ Konventionen innehåller bestämmelser om förebyggande och undanröjande av våld mot kvinnor och våld inom familjen, skydd av offer för våld samt ställande av gärningsmän inför ansvar för sina gärningar. Konventionen stärker också barnets skydd vid våld inom familjen då barnet är offer direkt eller indirekt.

Lagstiftningen om aga, enligt vilken nolltolerans gäller vad gäller aga, kräver inte ändringar. Den allmänna kännedomen om den lagstiftning som förbjuder aga är bra, 95 procent kände till förbudet enligt en studie som gjordes år 2014. Trots att aga har minskat i jämn takt, förekommer det ännu. Enligt ovan nämnda studie förhöll sig 70 procent av respondenterna till aga på ett absolut negativt sätt och därtill 11 procent med förbehåll.¹⁸⁹ De fall där våld riktas av föräldrarna mot sina barn minskade år 2016 med 1,3 procent jämfört med föregående år. Trots detta uppgick antalet fall till 2 108 år 2016.¹⁹⁰

Enligt en färsk (2017) utredning av Centralförbundet för Barnskyddet har attityderna mot aga oavbrutet ändrats i en positiv riktning. Av barnfamiljerna såg enbart 8 procent aga som en godtagbar uppfostringsmetod åtminstone i undantagssituationer. Trots den positiva utvecklingen vad gäller attityder berättade 41 procent av respondenterna att de någon gång använt aga mot ett barn. Dessutom har hot om våld olyckligtvis ökat till 15 procent, då siffran år 2012 var 12 procent. Aga bland män har minskat klart mer än bland kvinnor. I utredningen konstaterades det i detta samband att den tid som män tillbringar med barn ökat, varför det ser ut som om ansvaret för uppfostran minskat aga bland män.¹⁹¹

Genomförande i praktiken av den nolltolerans som tillägnats i lagstiftningen är ett viktigt mål men det är så gott som omöjligt att uppnå det. Ansträngningarna för att minska aga ska trots detta fortsättas och följaktligen är den rekommendation som kommittén för barnets rättigheter gett till Finland år 2011 fortfarande aktuell: staten borde säkerställa fullskaligt genomförande av den lagstiftning som förbjuder kroppslig bestraffning i alla förhållanden.¹⁹²

182 Nieminen, 2004, s. 593–594.

183 RP 224/1982 rd, s. 12.

184 RP 78/2010 rd. I högsta domstolen har aga behandlats en gång. Då dömdes vårdnadshavaren till straff för lindrig misshandel, då han i uppfostringsyfte hade orsakat värk hos barnet med luggningar och fingerknäppningar. [HFD 1993:151]. Se också till exempel rättsfallskommentaren om Europadomstolens avgörande A. mot Förenade kungariket 23.9.1998 [Husa 1999].

185 RP 144/2003 rd, s. 16.

186 RP 19/2013 rd, s. 24 och närmare i Nikupeteri 2016.

187 Regeringens proposition om revidering av skyddshemslagstiftningen behandlas för närvarande av riksdagen (RP 166/2017 rd). Syftet med den nya lagen är bland annat att förenkla finansieringen av skyddshem, vilken helt skulle skötas med statsbidrag. [situationen per 21.1.2018].

188 RP 155/2014 rd. För att förebygga våld mot kvinnor och våld inom familjen samt återhämtande från sådant våld har Europarådets konvention CETS nr 210 stiftats.

189 Herra Koivuniemi pantu viralta – 30 vuotta ruumiillisen kurittamisen kieltämisestä. Resultatet av den undersökning som utfördes år 2014 av Taloustutkimus på beställning av Centralförbundet för Barnskyddet, på webben <https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/HerraKoivuniemiPantuViralta.pdf> [besöksdag 2.6.2017].

190 Statistikcentralens statistik "Våld av föräldrar mot egna minderåriga barn 2016" [på webben http://www.tilastokeskus.fi/ti/rpk/2016/15/rpk_2016_15_2017-05-31_tie_001_fi.html, besöksdag 1.6.2017]. Som brott som anknyter till våld inom familjen eller i nära relationer betraktas förutom sexualbrott enligt 20 kap. och brott mot liv och hälsa enligt 21 kap. också frihetsberövande (SL 25:1–2§), olaga hot (25:7§), förföljelse (25:7a§) och olaga tvång (25:8§). Alla fall handlar följaktligen inte om aga.

191 Hyvärinen Sauli: Piiskasta jäähypenkiin – Suomalaisen kasvatustieteiden tutkimuskeskuksen käyttö 2017. Nätpublikationer av Centralförbundet för Barnskyddet 2/2017.

192 CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 34 och 35.

Sexualbrott och brott mot liv och hälsa

Redan då det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi sattes i kraft låg lagstiftningen i huvudsak på den nivå som protokollet förutsatte. De rättigheter som fastställts i protokollet hade beaktats bland annat i ändringarna av 20 kap. av strafflagen redan länge innan ikraftträdandet. På vissa punkter ger den nationella lagstiftningen bättre skydd än vad protokollet förutsätter.¹⁹³

Bestämmelserna om sexualbrott i 20 kap. i strafflagen har preciserats bland annat i samband med ikraftsättandet av Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (FördrS 88/2011, Lanzarotekonventionen) år 2011¹⁹⁴ och år 2013¹⁹⁵. Vid den senare ändringen fastställdes bland annat våldtäkt mot ett barn under 18 år som en grov gärning. Sexuellt utnyttjande av barn, som gäller ett barn under 16 år, har till exempel definierats separat. I bestämmelsen om sexuell utnyttjande (20:5) betonas den synnerligen sårbara ställningen för barn under 18 år.¹⁹⁶

Det finns bestämmelser om brott mot liv och hälsa i 21 kap. i strafflagen. Bestämmelserna gäller såväl brott mot vuxna som brott mot barn. I detta kapitel nämns dock inte omyndighet förutom i paragrafen om åtalsrätt (21:16), enligt vilken lindrig misshandel av en minderårig är ett brott som hör under allmänt åtal.

Slutsatser

I fråga om strafflagen ser det ut som lagstiftningen väl motsvarar kraven på skydd av barn mot alla former av våld och utnyttjande i konventionen om barnets rättigheter. Rättvisan i de utdömda straffen har ofta varit föremål för debatt i offentligheten och också i riksdagen. Det handlar om upplevd orättvisa, då straffbestämmelserna tillämpas i praktiken. Påförande av straff kräver alltid noggrann överläggning av domstolen i varje enskilt fall.¹⁹⁷ Regleringen av sexualbrott mot barn i strafflagen har skärpts till exempel år 2011 och enligt de statistiska uppgifterna har straffen i snitt blivit lite längre. Det är viktigt att göra en kontinuerlig bedömning av om de utdömda straffen är rättvist proportionerade till gärningens allvar och skadlighet. Vad gäller brott mot barn, ska utgångspunkten vara att gärningen alltid är skadlig för barnet.¹⁹⁸

Mobbning, som också kan vara en gärning som ska ses våld, har inte behandlats i denna punkt. Mobbing äger ofta rum i skolmiljö. För tillfället förekommer mobbing i allt större utsträckning också i webbmiljön, vilket leder till större krav på att granska lagstiftningens tillräcklighet för att skydda barn också ur denna synvinkel. Mobbing i skolan behandlas närmare i samband med artikel 28.

Barn som brottsoffer

Återhämtningen av ett barn som varit offer för våld eller utnyttjande ska stödas på alla möjliga sätt.¹⁹⁹ Det finns bestämmelser om vård och stöd av ett offer i många olika lagar. Dessa utgörs av bland annat *hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010)*, *mentalvårdslagen (1116/1990)* och *socialvårdslagen* och också regleringen av hjälpsystemet för offer för människohandel, som behandlas nedan. Skolhälsovården och elevvården, som regleras i hälso- och sjukvårdslagen och därtill i lagen om elev- och *studerandevård (1287/2013)*, är i central ställning vad gäller hjälp av barnoffer.

En central bestämmelse i det skede då ett brott undersöks är 4 kap. 7 § i förundersökningslagen, enligt vilket ett barn under 18 år ska bemötas på det sätt som barnets ålder och utvecklingsnivå förutsätter. Enligt motiveringen till bestämmelsen bör det fästas vikt vid att en minderårig målsägande bemöts finkänsligt till exempel vid undersökning av ett våldsbrott eller sexualbrott som han eller hon har utsatts för, eftersom brott av det slaget medför traumatiska upplevelser och konsekvenser.²⁰⁰ Undersökningsåtgärder som gäller barn ska i möjligaste mån utföras av utredare som är särskilt förtrogna med denna uppgift. Förundersökningsmyndigheten ska vid behov konsultera en läkare eller en annan sakkunnig om huruvida ett barn kan vara föremål för undersökningsåtgärder. När det gäller en part som inte fyllt 18 år ska domstolen förordna en intressebevakare för förundersökningen, om det finns grundad anledning att anta att vårdnadshavaren, en intressebevakare eller någon annan laglig företrädare inte opartiskt kan bevaka partens intresse i ärendet och om det inte är klart onödigt att förordna en intressebevakare (4:8).

Enligt 7 kap. 14 § i *förundersökningslagen* har vårdnadshavaren, intressebevakaren eller någon annan laglig företrädare rätt att närvara vid förhöret om den som förhörs inte fyllt 15 år. När en omyndig som fyllt 15 år ska förhöras som målsägande eller misstänkt, har en laglig företrädare för den omyndige rätt att närvara vid förhöret, om en sådan person vid rättegång som gäller det brott som undersöks skulle få föra talan i stället för eller vid sidan av den omyndige.²⁰¹

Lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn (1009/2008) tillämpas på barn som när undersökningen inleds är under 16 år eller, om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets hälsotillstånd och utveckling, under 18 år. Ansvaret för nödvändiga undersökningar ligger på en samkommun för de sjukvårdsdistrikt som avses i *lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989)*.

Barnets egna delaktighet kompletteras i lagen om rättegång i *brottmål (689/1997)*. Enligt 1 kap. 4 § i lagen har intressebevakaren eller någon annan laglig företrädare för den omyndige rätt att begära att åtal ska väckas mot en

193 Se bland annat RP 34/2004 rd och RP 141/2011 rd.

194 RP 282/2010 rd.

195 RP 216/2013 rd.

196 Vid riksdagsbehandlingen tillades en 2:a punkt i 20 kap. 5 § 1 mom. i strafflagen, vars syfte är att skydda de ungdomar som fysiskt eller psykiskt är mindre utvecklade och mogna än andra i samma ålder för att kunna utöva sin sexuella självbestämmanderätt (LaUB 3/1998 rd, s. 22).

197 Se till exempel HF:2017:51, som behandlar utmätningen av det straff som ska påföras för sexuell utnyttjande av barn och straffarten.

198 Till exempel LaUB 3/1998 rd – RP 6 och 117/1997 rd, s. 23.

199 Också enligt artikel 19.2 bör "sådana skyddsåtgärder, på det sätt som kan vara lämpligt, innefatta effektiva förfaranden för såväl upprättandet av sociala program som syftar till att ge barnet och dem som har hand om barnet nödvändigt stöd, som för andra former av förebyggande och för identifiering, rapportering, remittering, undersökning, behandling och uppföljning av fall av ovan beskrivna sätt att behandla barn illa samt, om så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande."

200 RP 222/2010 rd, s. 194-195.

201 Se 12 kap. 1 eller 2 § i rättegångsbalken.

omyndig om ett brott som åklagaren inte får väcka åtal för utan målsägandens åtalsbegäran begås. En minderårig som fyllt 15 år har självständig rätt att vid sidan av sin vårdnadshavare eller lagliga företrädare begära att åtal ska väckas för ett brott som riktar sig mot hans eller hennes person.

Slutsatser

Då misshandel lades till i tillämpningsområdet år 2014, började man utveckla ett riksomfattande förfaringsätt genom att starta Projektet med barnahusmodellen (LASTA). Målet var att skapa en samarbetsmodell för polisen, åklagarämbetet, barnskyddet och den somatiska och psykiatriska sjukvården i situationer där det misstänks att ett barn varit offer för misshandel eller sexuellt utnyttjande.²⁰²

Projektet har lett till förslag till en lagändring till social- och hälsovårdsministeriet. I förslaget till ändring föreslås förbättrat informationsutbyte mellan den forskningsenhet som kartlägger bakgrundsuppgifter enligt LASTA-modellen och socialväsendet. Därtill föreslås det att omedelbar krishjälp för barn och familjer ska ersättas av staten. Inom ramen för projektet har man också föreslagit åtgärder för fortsatt utveckling och harmoniserad lagstiftning om undersökning av brott mot barn, med föreskrifter om samarbetsplikter och -former vilka betonar barnets rätt till barnvänlig verksamhet.²⁰³

Ovan presenterade förslag till ändring av lagstiftningen, vilka getts inom ramen för LASTA-projektet, ska understöd-
das. Därtill borde det med lagstiftningen säkerställas att barn som fallit offer för brott på riksomfattande plan och på jämlikt sätt omfattas av högklassiga, barnvänliga undersökningsåtgärder. Enligt nuvarande lagstiftning ska undersökningsåtgärder som gäller barn i möjligaste mån utföras av utredare som är särskilt förtrogna med denna uppgift. Bemötande av ett barn som fallit offer för ett allvarligt brott är en krävande uppgift som ska skötas genom att skydda barnet och genom att iaktta särskild finkänslighet. Lagstiftningen ska säkerställa att sådan service är tillgänglig i hela landet. En förutsättning för att genomföra detta är tilläggsutbildning av förundersökningsmyndigheterna om barnets rättigheter, barnvänliga tjänster, samarbetet mellan olika myndigheter och särdragen i undersökningen av brott mot barn.²⁰⁴

Förundersökningslagen ändrades år 2016 med anledning av brottsofferdirektivet (2012/29/EU)²⁰⁵. Enligt artikel 22 i direktivet ska medlemsstaterna se till att barnets bästa beaktas i första hand och bedöms individuellt. I första hand ska man tillämpa en barnorienterad approach, som på behörigt sätt beaktar barnets ålder, mognad, synpunkter, behov och oron. Utifrån direktivet infördes i förundersökningslagen en bestämmelse om bedömning av målsägandens personliga skyddsbehov (11:9 a). Barn som offer är ofta i behov av särskilt skydd, vilket ska beaktas då de förfarande som fö-

reskrivs i förundersökningslagen 7:21 tillämpas. Förundersökningslagen innehåller inte uttryckliga bestämmelser om att förundersökning borde utföras i brådskande ordning då offret är ett barn. Lagen innehåller inte heller någon uttrycklig bestämmelse om prioriteten för barnets bästa. Tillägg av dessa bestämmelser skulle stärka barnoffers ställning i förundersökningen.²⁰⁶

RÄTTEN TILL SKYDD MOT BARNHANDEL

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 35: Rätten till skydd mot barnhandel

Artikel 35 i konventionen om barnets rättigheter förutsätter att konventionsstaterna vidtar alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn för varje ändamål och i varje form. Det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi förutsätter kriminalisering av försäljning av barn. Med försäljning av barn avses en gärning eller affärstransaktion med vilken en person eller en persongrupp överlåter ett barn till en annan mot ett arvode eller ett annat vederlag (artikel 2). I artikel 3 i protokollet uppräknas de gärningar och den verksamhet som i anknytning till försäljning av barn åtminstone ska ingå i tillämpningsområdet för strafflagen på nationell nivå.

Nationell lagstiftning

De bestämmelser i strafflagen vilka det fakultativa protokollet förutsätter i anknytning till sexuellt utnyttjande av barn genomfördes i den nationella lagstiftningen redan innan konventionen ratificerades. En förutsättning för genomförande var dock att regleringen av barnhandel reviderades på så sätt att en bestämmelse om olagligt inhämtande av samtycke till adoption lades till i strafflagen (strafflagen 25:3b). Detta genomfördes innan ikraftsättandet av protokollet i samband med revideringen av adoptionslagstiftningen.²⁰⁷

Förutom bestämmelsen om olagligt inhämtande av ett samtycke till adoption i strafflagstiftningen omfattas barnhandel av bestämmelserna om människohandel i strafflagen (25:3 och 25:3a) och av *lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd* (746/2011). Ett barn kan tas med i hjälpsystemet för människohandel som offer för människohandel eller som offer tillsammans med sin vårdnadshavare (4 kap.). I syfte att hjälpa ett barn som tagits med i hjälpsystemet förs samarbete med barnskyddsmyndigheterna (38 e §), och om det handlar om ett barn utan vårdnadshavare, förordnas en företrädare för barnet på samma sätt för ett ensamkommande asylsökande barn. Lagen innehåller en separat bestämmelse om tillämpning av lagen på barn (5 §). Enligt

202 Se närmare i THL-rapporten 2/2017.

203 THL-rapporten 2/2017, s. 56–57 och 59.

204 Finland har förbundit sig till riktlinjerna om barnvänlig rättskipning av Europarådets ministerkommitté, på webben <https://rm.coe.int/16806a453d> (besöksdag 5.6.2017).

205 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF. Direktivet innehåller en hänvisning till konventionen om barnets rättigheter. "Vid tillämpningen av detta direktiv måste barnets bästa komma i främsta rummet i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, antagen den 20 november 1989. Barn som är brottsoffer bör betraktas och behandlas som fullvärdiga innehavare av de rättigheter som fastställs i detta direktiv och bör få utöva de rättigheterna på ett sätt som beaktar deras förmåga att bilda sig egna uppfattningar" (slutsats punkt 14).

206 Se också Barnombudsmannen årsbok 2017, s. 33–34.

207 RP 47/2011 rd.

denna ska vad gäller barn under 18 år särskild uppmärksamhet riktas mot barnets bästa och när i lag föreskrivna åtgärder vidtas, ska barnets åsikt utredas och beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Vad gäller definieringen av barnets bästa hänvisar man till bedömningen av barnets bästa enligt bestämmelsen i barnskyddslagen.²⁰⁸

Slutsatser

I den utsträckning som nämns ovan iakttar regleringen av barnhandel de rättigheter som fastställts i konventionen om barnets rättigheter. Definitionen av barnhandel kan dock fylla väldigt olika funktioner, och det finns skäl att på nytt granska den lagstiftning som gäller dessa. Regleringen av människohandel har av författningstekniska orsaker placerats som en del av utlänningslagstiftningen. Det finns dock skäl att komma ihåg att det är möjligt att också ett barn som fötts eller som bor stadigvarande i Finland kan falla offer för människohandel. Rekvisitet täcker inte alla situationer med tvångsäktenskap. Sådana utgörs bland annat av situationer där ett barn sänds till avgångslandet för att gifta sig.²⁰⁹

Till exempel ett barn som är klient hos barnskyddet och smitit kan löpa risk för att på ett eller annat sätt utnyttjas, då det kan handla om människohandel. Det är möjligt att verksamhet som ska ses som barnhandel anknyter till minderårigas äktenskap. För tillfället pågår en bedömning av bestämmelser om minderårigas äktenskap vid justitieministeriet.²¹⁰ I detta arbete finns det skäl att beakta regleringen av äktenskap som en metod för att hindra tvångsäktenskap av minderåriga och barnhandel. Bägge dessa exempel kan påverka bland annat barnskyddslagstiftningen eller åtminstone bedömningen av de praktiska åtgärderna inom barnskyddet.

Ensamkommande asylsökande barn löper risk att på ett eller annat sätt falla offer för barnhandel, om deras integration inte sköts på tillräckligt bra sätt. Det ska också observeras att en del av dessa barn varit offer för allvarligt utnyttjande redan under sin asylresa. Nekande av uppehållstillstånd till dessa barn kan leda till en situation där barnet lämnar utan papper i Finland, då barnet löper risk att falla offer för barnhandel eller utnyttjande eller våld. Skärpningarna av utlännings- och integrationslagstiftningen ska bedömas också ur dessa synvinklar. Utveckling och effektivisering av företrädarverksamheten med lagstiftning är en metod för att öka asylsökande barns trygghet.

Förutom att lagstiftningen är täckande ska det säkerställas att offer för barnhandel eller risk för att falla offer identifieras i ett så tidigt skede som möjligt och att hjälpåtgärder som är nödvändiga, effektiva och förenliga med barnets bästa startas utan dröjsmål. I den nuvarande situationen är inte identifieringen av offer tillräckligt effektiv. Fungerande verksamhetsmodeller saknas också i myndighetssamarbetet.²¹¹

RÄTTEN TILL SKYDD MOT EKONOMISKT UTNYTTJANDE

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 32: Rätten till skydd mot ekonomiskt utnyttjande

I artikel 32 om barnarbete förutsätts det att konventionsstaterna meddelar föreskrifter om åldersgränser för tillträde till arbete, barnens arbetstider och arbetsförhållanden och lämpliga straff och andra sanktioner till stöd för effektivt genomförande av artikeln.

De fakultativa protokollen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi och barns deltagande i väpnade konflikter anknyter till de värsta formerna av barnarbete. Det skydd som de fakultativa protokollen erbjuder för barn har behandlats ovan i punkten om våld mot barn och nedan i den punkt som handlar om barns skydd mot väpnade konflikter.

Nationell lagstiftning

Enligt 18 § i grundlagen har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften.²¹²

Lagen om unga arbetstagare (998/1993) tillämpas i regel på arbete som en ung person under 18 år utför i ett arbets- eller tjänsteförhållande.²¹³ Lagens bestämmelser om arbetarskydd (3 kap.) tillämpas på allt arbete som utförts av en person under 18 år och på vilket *arbetarskyddslagen (738/2002)* tillämpas. Den som fyllt 15 år och som fullgjort sin läroplikt får anställas i arbete. Dessutom får den som fyllt 14 år eller som under kalenderåret uppnår denna ålder anställas i sådant lätt arbete som inte inverkar skadligt på hans hälsa, utveckling eller skolgång (lagen om unga arbetstagare 2 §). Av särskilda skäl och med tillstånd som beviljats av regionförvaltningsverket kan en yngre person tillfälligt arbeta som uppträdande konstnär eller assistent i konst- och kulturföreställningar och i andra motsvarande evenemang.

Lagen innehåller närmare bestämmelser om arbetstider och omständigheter som gäller arbetarsäkerhet och hälsa. Utgångspunkten är att arbetsgivaren ska se till att arbetet inte skadar den unga arbetstagarens fysiska eller psykiska utveckling och att det inte kräver större ansträngning eller ansvar än vad som är skäligt med beaktande av hans eller hennes ålder och krafter (9 §). Lagstiftningen innehåller också de straffbestämmelser om försummelse av arbetarskyddet och arbetstidsförseelser vilka konventionen om barnets rättigheter förutsätter.

Fullgörandet av läroplikten omfattar en kort period för introduktion i arbetslivet, i allmänhet i årskurs 8 eller 9. Det ligger på utbildningsanordnarens ansvar att sköta säkerheten i lärmiljön under introduktionsperioden.²¹⁴

208 Barnskyddslagens 4 § innehåller bestämmelser om omständigheter som ska beaktas i bedömningen av barnets bästa.

209 Toivonen 2017b, s. 18.

210 Närmare på webben <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM049:00/2017> (besöksdag 21.1.2018)

211 Toivonen 2017b, s. 12–14.

212 Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner behandlar också barnarbete och skydd av barn i arbetslivet (se Internationella arbetsorganisationens ILO:s konventioner. Arbetsministeriet, Finland ILO-delegation, på webben https://tem.fi/documents/1410877/2971009/ilo_yleissopimukset.pdf/995fef91-ccf5-4a3e-ada1-82c836cd347f). Med konventionerna fastställs bland annat den lägsta åldersgränsen i olika arbetsformer och begränsningar av nattarbete. Finland har förbundit sig till avtalen utan undantag. Till exempel konvention nr 182 om förbud mot och omedelbara insatser för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete och rekommendation nr 190 är ratificerade år 2000. Med avtalet åtar sig staten att vidta omedelbara och effektiva åtgärder för att säkerställa att de värsta formerna av barnarbete förbjuds och undanröjs.

213 Statsrådets förordning om arbeten som är särskilt skadliga och farliga för unga arbetstagare (475/2006) innehåller därtill bestämmelser om de förutsättningar under vilka unga arbetstagare får utföra sådana särskilt skadliga eller farliga arbeten som avses i 9 § 2 mom. i lagen om unga arbetstagare (998/1993).

214 UBS 2014/96, s. 79.

Slutsatser

Lagstiftningen stöder väl kraven i konventionen om barnets rättigheter om att skydda barn mot skadligt arbete, även om konventionen inte nämns i lagberedningshandlingarna om lagen om unga arbetare.

FAMILJEMILJÖN OCH PLACERING UTOM HEMMET

RÄTTEN TILL EN FAMILJ OCH OMSORG AV FÖRÄLDRAR

Konventionen om barnets rättigheter

Artiklarna 5, 9, 18: Rätten till föräldrar och vårdnadshavare och omsorg av dem

Artikel 18(3): Rätten för barn till arbetande föräldrar att utnyttja barnvårdstjänster

Artikel 11: Förebyggande av olagligt bortförande från landet och utebliven returnering från utlandet

I introduktionen av konventionen om barnets rättigheter har "familj" definierats som en basgrupp i samhället, vilken är den naturliga miljön för välbefinnande och uppväxt för alla medlemmar och i synnerhet barn. Enligt kommittén för barnets rättigheter hänvisar "familj" till många olika arrangemang, med vilka det är möjligt att trygga barns vård, omsorg och utveckling. Uttrycket omfattar kärnfamiljen, släkten och andra traditionella och moderna gemenskapsbaserade arrangemang, förutsatt att dessa är förenliga med barnets rättigheter och barnets bästa.²¹⁵

En familj har rätt att få nödvändigt skydd och nödvändig hjälp på så sätt att den till fullo kan fullgöra sin skyldighet i samhället. Denna princip framgår på många olika sätt i flera artiklar, där man erkänner barnets rätt till skydd och omsorg av sina föräldrar eller av personer med juridiskt ansvar för honom eller henne.²¹⁶

Konventionen om barnets rättigheter betonar föräldrarnas eller andra lagliga företrädares primära ansvar för att trygga barnets välbefinnande, tillväxt och utveckling. Vårdnadshavaren har ansvar, rätt och skyldighet att på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga ge lämplig ledning och råd (artikel 5). Artikel 5 omfattar en princip enligt vilken föräldrarna (och andra) har en skyldighet att oavbrutet anpassa sina förfaranden, med vilka de stöder och handleder sitt barn.²¹⁷ Föräldrarna ska förfara enligt barnets bästa då de uppfostar och sköter sitt barn. I artikel 18 betonas föräldrarnas gemensamma uppfostningsansvar (punkt 1), oberoende av till exempel om barnet är fött i eller utanför ett äktenskap och av barnets och familjens boendearrangemang.²¹⁸

Statens har i sista hand ansvar för barnets välbefinnande. Ett barn får inte skiljas från sina föräldrar mot deras vilja, förutom då det anses vara förenligt med barnets bästa (artikel 9(1)). Artikeln innehåller i denna punkt en hänvisning till speciellsituationer, såsom då föräldrar misshandlar eller försummar barn eller då föräldrarna bor åtskilda. Övriga situationer utgörs av till exempel anstaltsvård av barn eller en annan placering utom hemmet av barn som en åtgärd inom barnskydd eller handikappvård eller hälso- och sjukvården, i synnerhet mentalhälsovården och fängelsestraff för en förälder. Enligt kommittén för barnets rättigheter är till exempel hemlöshet eller fattigdom hos föräldrarna inte enkom en grund för att skilja ett barn från sina föräldrar. Inte heller funktionsnedsättning hos ett barn eller en förälder ska enkom vara ett skäl till åtskiljande, utan staten ska i första hand erbjuda tillräckliga stödtjänster, så att familjen kan leva tillsammans.²¹⁹ Också då ett barn skiljs från sina föräldrar eller från den ena föräldern, har barnet rätt att bevara personliga relationer och personligt kontakt med bägge föräldrar, om det är förenligt med barnets bästa (artikel 9(4)).

Staten ska ge sina föräldrar eller andra lagliga företrädare behörig hjälp då de fullgör sin barnuppfostningsuppgift (artikel 18(2)).²²⁰ Förebyggande allmänna tjänster och icke-prövningsbelagda förmåner ska erbjudas till stöd för familjerna. Därtill ska i synnerhet familjer som ses som riskgrupper hjälpas till exempel genom att erbjuda dem bostäder, hemhjälp och psykologisk och professionell hjälp.²²¹ Staten ska också sörja för att barn till föräldrar som arbetar har rätt utnyttja barnvårdstjänster som är avsedda för dem (18(3) art).

I artikel 11 har staten också tilldelats ansvar att hindra olagligt bortförande av barn från landet eller uteblivna returneringar av barn från utlandet. Denna konventionspunkt gäller i synnerhet bortförande av barn av föräldrar till exempel vid separationer.²²² I artikeln uppmanas konventionsstaterna att ingå internationella konventioner för att hindra bortförande av barn.

Nationell lagstiftning

Grundlagens 10 § understryker skyddet för familjeliv. Enligt bestämmelsen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Utgångspunkten för skyddet av privatlivet är att var och en har rätt att leva sitt eget liv utan att myndigheter eller andra utomstående parter ingriper i individens privatliv godtyckligt eller utan orsak.²²³

Grundlagen understryker barnets ställning som individ genom att trygga rätt till likabehandling av barn och rätt att påverka egna ärenden i en grad som motsvarar den egna utvecklingen (6.2 §). Å andra sidan understryks det särskilda

215 CRC/C/GC/7, punkt 15.

216 På ett eller annat sätt finns det hänvisningar till en familj i artiklarna 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 29 och 40.

217 CRC/C/GC/7, punkt 17.

218 Se till exempel Handboken om barnets rättigheter 2011, s. 181–182.

219 Handboken om barnets rättigheter 2011, s. 98.

220 Denna punkt i konventionen har nära samband med artiklarna 26 och 27, som innehåller bestämmelser om rätten till social trygghet och tillräcklig levnadsstandard.

221 Handboken om barnets rättigheter 2011, s. 183.

222 Barnhandel med ett kommersiellt eller sexuellt eller annat utnyttjandemotiv omfattas tydligast av artikel 35. Denna artikel har behandlats i punkten Barnets rätt till skydd mot våld/Rätten till skydd mot barnhandel.

223 RP 309/1993 rd, s. 52.

skydd och den omsorg som barn behöver.²²⁴ Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna stöda familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Bestämmelsen understryker familjens betydelse som barnets naturliga livs- och uppväxtmiljö. Det huvudsakliga ansvaret för barnets utveckling och fostran ligger på familjen, i synnerhet på barnets föräldrar. I regeringens proposition om revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras det att *"(när det allmänna ingriper i familjelivet är det alltid en exceptionell åtgärd i ett läge när det inte längre finns några andra möjligheter att trygga barnets rättigheter.)"*²²⁵

Enligt 9 § 3 mom. i grundlagen får finska medborgare inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Enligt bestämmelsen kan det dock genom lag föreskrivas att finska medborgare får utlämnas eller föras till ett land där deras mänskliga rättigheter och rättssäkerhet kan garanteras, när åtgärden vidtas med anledning av brott eller när syftet med den är rättegång eller verkställighet av ett beslut som gäller vårdnad om eller vård av barn. Bestämmelsen är följaktligen betydelsefull bland annat i situationer av bortförande av barn.

Nedan behandlas reglering av vårdnaden om barn och den reglering som anknyter till åtskiljande av barn från sin förälder vid en separation och i samband med fängelsestraff för en förälder. Anstaltsvård och placering utom hemmet i olika former behandlas nedan i samband med artiklarna 20, 23 och 24.

Vårdnaden om barn och förhållandet till föräldrar

Det finns ingen egentlig föräldraskapslag i Finland för tillfället. Det finns bestämmelser om fastställande av faderskap i faderskapslagen. Fastställande av moderskap föreskrivs inte uttryckligen med en lag. Fastställandet av föräldraskap, moderskap och faderskap har behandlats ovan redan i samband med artikel 7.

Den centrala bestämmelsen om vårdnadshavarens rättigheter och skyldigheter utgörs av 1 § i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt, enligt vilken syftet med vårdnaden om barn är att trygga en balanserad utveckling och välfärd för barnet enligt dess individuella behov och önskemål. Vårdnaden ska säkerställa positiva och nära mänskliga relationer i synnerhet mellan barnet och hans eller hennes föräldrar. I huvudsak reglerar L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt vårdnaden om barn och umgängesrätten vid separationer.

Utgångspunkten är att föräldrarna är barnets vårdnadshavare (6 §), men vårdnaden kan också fastställas på rättsliga grunder. Det är möjligt att fatta beslut om vårdnaden om barn eller delning av denna med ett avtal mellan föräldrar eller med ett domstolsbeslut (2 kap.). Ett barn borde alltid ha åtminstone en vårdnadshavare. Vårdnadshavarna fungerar

också som barnets intressebevakare. Enligt 4 § 1 mom. i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt ska vårdnadshavaren trygga barnets utveckling och välfärd och vårdnadshavaren har i detta syfte rätt att bestämma om barnets vård, uppfostran och boningsort samt i övriga personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren företräder barnet i dess personliga angelägenheter, om inte i lag är annorlunda stadgat (4.3 §). Vårdnadshavaren ska, innan han eller hon fattar beslut i barnets personliga angelägenheter, samtala om saken med barnet, om det med beaktande av barnets ålder och utveckling samt frågans natur är möjligt (4.2 §). När han eller hon fattar beslutet ska han eller hon taga hänsyn till barnets åsikt och önskemål. Utifrån lagen om *förmyndarskap* (442/1999) är det möjligt att förordna en intressebevakare för ett barn.²²⁶ En intressebevakare kan förordnas till exempel då det anses att vårdnadshavaren inte i tillräcklig grad kan övervaka barnets bästa eller om barnet lämnar utan intressebevakare om en vårdnadshavare avlider.

Ett av syftena med L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt är att stärka barnets rätt till kontakt med bägge föräldrar. Enligt 2 § i lagen har barnet rätt att hålla kontakt med och träffa den förälder hos vilken barnet inte bor. Dessutom har de bestämmelser som gäller avtal om vårdnads- och umgängesrätten eller domstolsbeslut som mål att säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses. Lagen angående vårdnaden om barn och umgängesrätt kompletteras av *förordningen om vårdnad om barn och umgängesrätt* (556/1994), som innehåller bestämmelser bland annat om rättegångar i mål som gäller vårdnads- och umgängesrätten.

Lagen angående vårdnaden om barn och umgängesrätt stöder i nuvarande form inte en sådan omfattande familjeuppfattning till vilken konventionen om barnets rättigheter hänvisar, i synnerhet i artikel 5 i konventionen. Lagen reglerar enbart relationer mellan barnet och föräldrar eller en annan laglig vårdnadshavare. Lagen stöder till exempel inte barnets rätt att bevara sin kontakt till en så kallad social förälder i alla situationer. Bland annat dessa problem har identifierats i beredningen av revideringen av L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt.²²⁷ I arbetsgruppens betänkande om revidering av L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt²²⁸ föreslås det bland annat att det i 1 § i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt föreskrivs en rätt att värna om relationer mellan barnet och hans eller hennes föräldrar, men också om andra viktiga människorelationer för barnet. Därtill innehåller betänkandet ett förslag om en ny 9 c §, enligt vilken det är möjligt att för barnet fastställa rätt att träffa en synnerligt nära person för honom eller henne, med vilken han eller hon har en etablerad relation som ska jämföras med relationen mellan barnet och en förälder. Detta stärker bevarandet av förhållandet mellan ett barn och hans eller hennes sociala förälder vid en separation.

224 "Genom stadgandet vill man betona att barn skall bemötas både som jämlika i förhållande till den vuxna befolkningen, som personer som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter som de vuxna, och som inbördes jämlika. Stadgandet understryker dessutom att varje barn skall bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder. Å andra sidan behöver barn särskilt skydd och särskild omsorg, eftersom de är omyndiga och som grupp svagare än samhällets vuxna befolkning. Stadgandet erbjuder således också en grund för den positiva särbehandling av barn som är nödvändig för jämlikheten i förhållande till den vuxna befolkningen." [RP 309/1993 rd, s. 45]

225 RP 309/1993 rd, s. 71. I denna punkt av regeringens proposition om revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisar man uttryckligen också till konventionen om barnets rättigheter.

226 I lagen angående förmyndarskap (34/1898), som föregick lagen om förmyndarverksamhet, användes uttrycken förmyndare och god man. I den gällande lagen har dessa ersatts med begreppet intressebevakare.

227 T.ex. JM 35/2016. Ett annat reformbehov som förts fram är bland annat möjligheten att utöka rätten för barn att träffa sina mor- och farföräldrar vid en separation.

228 JM 47/2017. Remissbehandlingen upphör i december 2017 och regeringens proposition överlämnas till riksdagen eventuellt under slutet av våren 2018.

Det finns en separat bestämmelse om utredning av barnets åsikt och beaktande av denna i ett ärende som gäller vårdnad och umgängesrätt, även om barnet inte är part i beslutsfattandet om vårdnaden och umgängesrätten (11 §). Denna bestämmelse är förpliktande för myndigheterna, såsom socialvården och domstolar. Ett barn kan höras personligen i domstol i en rättegång som gäller vårdnad och umgängesrätt, om detta av vägande skäl är nödvändigt för avgörandet av ärendet. Hörandet kan äga rum enbart om barnet samtycker till detta och det är uppenbart att hörandet inte orsakar skada för barnet (15 §). I dessa bestämmelser är inte utredningen av ett barns åsikt eller beaktande av denna bunden till fasta åldersgränser. En domstol ska då den avgör ett ärende som gäller vårdnad om ett barn och umgängesrätten beakta barnets bästa och barnets egna önskemål enligt bestämmelserna i 10 och 11 §. I arbetsgruppsbetänkandet om revideringen av L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt föreslås det att 11 §, som gäller utredning av barnets åsikt, tydliggörs. I betänkandet föreslås det därtill att en ny 15 a § om hörande av barn i domstol föreskrivs.

I tvistemål som gäller vårdnad och umgängesrätt är det också möjligt att tillämpa *lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar* (394/2011).²²⁹ Enligt 10 § i lagen i fråga kan ärenden som gäller barns ställning och rättigheter bli föremål för medling i domstol när de gäller underhåll för barn eller vårdnad om barn och umgängesrätt (så kallad Follo-medling). Domstolsmedling ska genomföras på sätt att barnets bästa tryggas. I prövningen av om medlingen kan stadfästas ska domstolen beakta bestämmelserna i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och *lagen om underhåll för barn* (704/1975). Ett medlingssammanträde som gäller vårdnad om barn, umgängesrätt och underhåll ska ordnas utan dröjsmål efter att domstolen fattat beslut om att inleda medling. Målet med detta är att förebygga att vårdnadstvisterna drar ut på tiden och förvärras.²³⁰

Vad gäller ärenden som gäller verkställighet av underhålls- och umgängesrätten tillämpas *lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt* (619/1996). Lagen innehåller bestämmelser bland annat om verkställighetsmedling och behandling av ärendet i domstol. Enligt 2 § i lagen får verkställighet inte ske mot barnets vilja om ett barn fyllt 12 år. Om ett barn är yngre än 12 år, får verkställighet inte heller ske mot dess vilja, om barnet är så utvecklat att avseende kan fästas vid dess vilja.

Slutsatser

Innehållet i vården av ett barn, som föreskrivs i 1 §, innehåller de delområden som ska beaktas i bedömningen av barnets bästa i stor utsträckning²³¹, såsom tryggande av individuell utveckling och välbefinnande, god vård och uppfostran, tillsyn och omsorg, en trygg och stimulerande uppväxtmiljö och en utbildning som motsvarar dess anlag och önskemål

samt fysisk och psykisk integritet. Barnets bästa nämns uttryckligen i några bestämmelser såsom i 2 §, enligt vilken barnets föräldrar i ömsesidigt samförstånd och genom att beakta framför allt barnets bästa ska verka för att syftet med umgängesrätten vinnns enligt lagen, och i 10 §, enligt vilken föräldrarna har rätt att komma överens om vårdnaden om ett barn och umgängesrätten, om det inte förmodas strida mot barnets bästa. I lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt finns det också på många punkter en hänvisning till barnets bästa, men lagen innehåller inte någon särskild bestämmelse om barnets bästa.

Beaktandet av barnets bästa på det sätt som konventionen om barnets rättigheter förutsätter skulle förbättras, om en särskild bestämmelse om detta utfärdades på så sätt att den vore den ledande principen i tillämpningen av hela L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt. Det vore nödvändigt att utfärda en uttrycklig bestämmelse såväl i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt som i lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt.

Bestämmelserna om vårdnad om barn och rätten att bevara kontakt till sina föräldrar tillgodoser relativt väl de rättigheter som tryggats i konventionen om barnets rättigheter. Målet med den för tillfället pågående revideringen av L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt är att beakta ändringen i synnerhet i familjeförhållanden mot allt mångfaldigare familjer och att svara på problem som uppkommer i synnerligen stridiga separationssituationer. I revideringen håller man också på att stärka utredningen av barnets egna åsikt och beaktandet av denna, även om syftet inte ännu heller är att göra barnet till en part i ett ärende som gäller vårdnaden och umgängesrätten. Med tanke på barnets rättsskydd vore det viktigt att man i fortsättningen reflekterar över om en intressebevakare borde förordnas för ett barn regelbundet, då en vårdnadstvist behandlas i rätten.²³²

Frågor som gäller ett barns delaktighet är problemet såväl på lagstiftningsnivå som i praktiken. Problemen understryks i stridiga separationer. Domstolarna hör sällan barn och i så fall i allmänhet barn i tonåren. Utredningen av barnets åsikt lämnar i regel enbart på föräldrarnas ansvar. Det anses i allmänhet att föräldrarna kan företräda ett barn. Avskaffande av kronologiska åldersgränser kan vara en förbättring vad gäller utredning av barns åsikter, i synnerhet för barn under 12 år, men enkom detta ändrar inte nödvändigtvis situationen i positiv riktning i desto större mån. Syftet med revideringen av L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt är att tydliggöra regleringen av barnets delaktighet. Det föreslås att regleringen skärps bland annat på så sätt att utredningen av barnets åsikt ska göras också i icke-tvistiga mål.²³³

Barnets rätt att berätta sin synpunkt skulle tydligt stärkas av att en företrädare förordnas för barnet alltid då en vårdnadstvist behandlas och då det finns tecken på att vård-

²²⁹ I 5 kap. i äktenskapslagen finns det bestämmelser om medling i konflikter i familjen (20 §). Medlarna kan på begäran ge hjälp och stöd också då konflikter uppkommer i efterlevnaden av ett beslut eller ett avtal om vårdnad om ett barn och umgängesrätt.

²³⁰ RP 186/2013 rd, s. 1. Lagen preciserades från början av år 2014 då man i det dåvarande regeringsprogrammet gjorde en anteckning, vars mål var "att förbättra barnens ställning inom rättskipningen till exempel genom att den samarbetsmodell som omfattar domare, sakkunnigbiträden och föräldrar tas i bruk i hela landet".

²³¹ Jämför CRC/C/GC/14, punkterna 53–79.

²³² Läs om rollen för en oberoende vuxen i ett vårdnadsärende till exempel i Tolonen 2015, s. 352–358.

²³³ Se närmare JM 47/2017, s. 35–38.

nadshavaren inte kan övervaka barnets bästa på ett neutralt sätt. I den nuvarande situationen förordnas inte någon intressebevakare, eftersom ett barn enligt vårdnadslagen inte är en part i en vårdnadstvist.²³⁴ Regleringen möjliggör förordnande av en intressebevakare utifrån 22 § i barnskyddslagen, men i praktiken utnyttjas denna möjlighet uppenbarligen enbart undantagsvis i vårdnadstvister där barnet är klient hos barnskyddet.

Målet med Follo-medling var att utöka barnets delaktighet. Lagstiftningen förutsätter att medlingen anordnas på så sätt att den säkerställer tillgodoseendet av barnets bästa. Behörighetsvillkoren för sakkunnigbiträden främjar det faktum att en person som fått utbildning för uppgiften utreder barns åsikt. När Follo-medling utvidgades till att bli riksomfattande verksamhet, bedömde riksdagens lagutskott att tröskeln för att höra barn sänks vid medling i och med att ett sakkunnigbiträde kommer med i bilden, och det ansåg det inte var nödvändigt att man i detta samband ändrade den lagstiftning om hörande av barn vilken möjliggör hörande av barn vid domstolsmedling. Utskottet motiverade detta därtill med att det vid hörandet av ett barn vid medling inte heller handlar om *”att ta reda på barnets åsikt i frågor som är föremål för stridigheter, som vid rättegångar i vårdnadstvister där domstolen hör barnet för att få veta dess åsikt och den åsikten är en del av det material domstolen använder för att bedöma vad som är bäst för barnet.”*. I sitt betänkande ansåg utskottet också att *”det vore emellertid motiverat att göra en särskild bedömning av om lagstiftning och praxis när det gäller barns ställning och hörande av barn behöver utvecklas. Det är skäl att närma sig detta område i vid bemärkelse och beakta inte bara rättegångar och medling i vårdnadstvister, utan också andra myndighetsförfaranden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt”*.²³⁵

En rapport om uppföljningen av Follo-medling har färdigställts år 2016.²³⁶ Vad gäller hörande av barn observerades det vid uppföljningen att hörande av barn vid medling fortfarande är sällsynt, även om frågan prövats i hög grad i tingsrätterna. Det anses att ett personligt möte med barnet kan främja tillgodoseendet av barnets bästa. På samma gång ser det dock ut som om hörande kräver noggrann prövning, bra genomförande, genuint godkännande av föräldrarna och förbindelse till gemensamt överenskomna spelregler.²³⁷

Ovan nämnda bedömning av ställningen för och hörandet av ett barn i förfaranden som gäller vårdnads- och umgängesrätten, vilken lagutskottet förutsatt, har i viss mån gjorts i samband med revideringen av L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt. När den nya lagen träder i kraft finns det skäl att förutsätta att verkställigheten av lagen och dess genomslagskraft följs och bedöms från första början. Det finns skäl att, utöver myndighetsverksamhet, utvidga bedömningen och uppföljningen också till tjänster som erbjuds av tredje sektorn, vilka är en betydande del av separationstjänsterna.

Statens stöd till vårdnadshavare i uppfostringsuppgiften

Såsom det konstaterats ovan ligger ansvaret för uppfostran av ett barn enligt L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt i första hand på föräldrarna eller andra lagliga vårdnadshavare. Statens ansvar utsträcker sig till att stöda föräldrar på olika sätt, såsom genom att tillhandahålla tjänster inom småbarnspedagogik och stödtjänster enligt socialvårdslagen. I sista hand ska staten ta ansvar för ett barn, om vårdnadshavarna inte sköter om barnet på tillräckligt sätt. Barnskyddsåtgärder behandlas nedan. Ekonomiskt stöd som ska ges till familjer behandlas nedan i punkten om social trygghet.

Socialvårdslagen (1301/2014) innehåller bestämmelser om socialservice, som avser kommunal socialservice och stödtjänster som ingår i den samt andra åtgärder genom vilka yrkesutbildade personer inom socialvården samt annan personal som deltar i klientarbetet främjar och upprätthåller individens, familjens och gemenskapens funktionsförmåga, sociala välfärd, trygghet och delaktighet (3 §). I alla åtgärder som gäller socialvård ska i första hand barnets bästa beaktas (4 §). Detta gäller såväl för service som är riktad till vuxna som service som tillhandahålls barn. Därtill ålägger 44 § att utreda vård- och stödbehovet hos ett barn som är i klientens vård, om klienten får missbrukarvård eller mentalvård eller annan socialvård och hälso- och sjukvård under vilken, eller innan behövlig vård fås, klientens förmåga att fullgott ta hand om vården eller fostran bedöms vara försvagad eller intas som häktad i fängelse eller börjar avtjäna ett fängelsestraff.

Ett barn och dess familj har rätt att utan dröjsmål få socialservice som är nödvändig med tanke på barnets hälsa eller utveckling (13 §). Då service avsedd för barn, unga personer och barnfamiljer tillhandahålls och utvecklas, ska det ses till att föräldrarna, vårdnadshavarna och andra personer som svarar för barns vård och fostran genom denna service får stöd i fostran av barn och att barns, unga personers och barnfamiljers behov av särskilt stöd klarläggs genom servicen (10 §). De tjänster som är riktade till barnfamiljer är till exempel familjearbete, hemtjänster och fostrings- och familjerådgivning. När tjänster lämnas och utvecklas ska särskild uppmärksamhet riktas mot barns och ungas behov och önskemål.

I denna helhet innehar också mödra- och barnrådgivningstjänster en central roll och dessa omfattas av bestämmelserna i 15 § i hälso- och sjukvårdslagen. När den kommunala primärvården ordnar rådgivningsbyråttjänster ska den samarbeta med aktörer som svarar för förskolepedagogik, barnskydd och annan socialvård och specialiserad sjukvård och med andra relevanta instanser. Vad gäller barn i skolåldern innehas en viktig roll av skolhälsovården, som omfattas av bestämmelserna i 16 § i hälso- och sjukvårdslagen. Kommunen ska då den anordnar skolhälsovård samarbeta med föräldrar och vårdnadshavare och den övriga elevvårds- och undervisningspersonalen och övriga nödvändiga aktörer.²³⁸

234 T.ex. HFD:2012:95. Ståndpunkten av kommittén för barnets rättigheter är att *”all lagstiftning om separation och skilsmässa måste omfatta barnets rätt att bli hörd gentemot beslutsfattare och vid medlingar. Vissa jurisdiktioner företrar att ange en ålder, genom antingen policy eller lagstiftning, då barnet anses vara i stånd att kunna uttrycka sina egna åsikter. Konventionen förutsätter dock att denna fråga avgörs från fall till fall, eftersom den refererar till ålder och mognad, och därför kräver en individuell bedömning av barnets förmågor.”* CRC/GC/C/12, punkt 52.

235 (LaUB 1/2014 rd s. 6.)

236 Hellre medla än gräla. Slutrapport av arbetsgruppen för uppföljning av domstolsmedling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde Justitieministeriets publikation 12/2016.

237 Referatet av den uppföljningsrapport som nämns i fotnoten ovan och punkt 9 Barnets ställning och röst i medling.

238 Skolhälsovården omfattas också av elev- och studerandehälsovården (1287/2013). De viktigaste bestämmelserna om rådgivningsverksamhet, skolhälsovård och förebyggande mun- och tandvård finns i statsrådets förordning om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga (338/2011).

Lagen om småbarnspedagogik (36/1973) innehåller bestämmelser om barnets rätt till småbarnspedagogik. Varje barn har rätt att delta i småbarnspedagogik åtminstone 20 timmar i veckan (11 a §). Barn till föräldrar som arbetar eller studerar heltid har rätt till heldagssmåbarnspedagogik. Vad gäller andra barn är rätten till småbarnspedagogik på heltid beroende av prövning som grundar sig på barnets utveckling, behov av stöd, familjens förhållanden eller i övrigt på barnets bästa (11 a § 4 mom.). Småbarnspedagogik som till en början sågs som socialservice ses i dag i allt högre grad som del verksamhet som utgör en del av undervisningen. Därför har den överförts också från social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde till undervisnings- och kulturministeriets ansvar år 2013.

Det finns bestämmelser om förskoleundervisning i *lagen om grundläggande utbildning (628/1998)*. Det mål som uttryckts i lagen är inte egentligen att stöda föräldrarnas uppfostringsarbete, men i praktiken motsvarar förskoleundervisningen 20 timmars rätt till småbarnspedagogik för sexåringar, varför dess uppgift är såväl att stöda fostringsarbetet som att förbereda barnet för skolvägen. Det är obligatoriskt att delta i förskoleundervisning i regel från och med det år som föregår det år då läroplikten börjar (26 a §). Ett barn i förskoleundervisning har därtill rätt till småbarnspedagogik om barnet är berättigat till småbarnspedagogik i en större uträkning än 20 timmar per vecka.

Lagen om grundläggande utbildning innehåller också bestämmelser om morgon- och eftermiddagsverksamhet (8 a kap.). Morgon- och eftermiddagsverksamhetens mål är att stöda bland annat hemmets och skolans fostringsarbete (48 a §). Det är dock inte obligatoriskt för kommunerna att anordna verksamheten (48 b §).

Det finns också lagstiftning som stöder föräldrarnas och vårdnadshavarnas uppfostringsuppgift bland annat i 4 kap. i *arbetsavtalslagen (55/2011)*.²³⁹ En arbetstagare har rätt till ledighet från arbetet under en sådan moderskaps-, särskild moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenningsperiod som avses i sjukförsäkringslagen (4:1). En arbetstagare har rätt till vårdledighet för att vårda sitt barn eller något annat barn, som varaktigt bor i hans eller hennes hushåll, till dess barnet fyller tre år (4:3). Partiell vårdledighet kan beviljas för en vårdnadshavare till ett barn som går i den första eller andra klassen av den grundläggande utbildningen (4:4). En förälder till ett handikappat eller långtidssjukt barn som är i behov av särskild vård och omsorg kan få partiell vårdledighet till dess barnet fyller 18 år. En förälder har också rätt till partiell vårdledighet för att ordna vården av ett barn eller vårda ett barn, om ett barn under tio år insjuknar plötsligt (4:6).²⁴⁰

Slutsatser

Vid revideringen av socialvårdslagstiftningen, som trädde i kraft år 2015, överfördes regleringen av stödåtgärder inom barnskyddets öppenvård från barnskyddslagen till socialvårdslagen. På samma gång reviderades socialvårdslagen på många sätt. De mål som fastställts för lagstiftningen och regleringen av förebyggande stödtjänster för barn och familjer uppfyller relativt väl de krav som ställts i konventionen om barnets rättigheter. Tillämpningen i praktiken av den reviderade lagstiftningen har dock inte genomförts enligt kraven. Trots att ett uttryckligt syfte med socialvårdslagen är att på lika grunder trygga behövlig, tillräcklig och högklassig socialservice samt andra åtgärder som främjar välfärden (1 §), genomförs inte service i praktiken på jämlikt och tillräckligt effektivt sätt på riksomfattande nivå. I det praktiska socialarbetet förekommer brister bland annat i tillgången till fostrings- och familjerådgivningstjänster.

Rätten till småbarnspedagogik begränsades år 2016. Den subjektiva rätten till småbarnspedagogik, som tidigare hörde till alla barn, ändrades att gälla barn med föräldrar som arbetar eller studerar på heltid och till vissa situationer som är beroende av prövning, vilka omfattas av bestämmelserna i 11 a § 4 mom. i lagen om småbarnspedagogik. Enligt denna ska småbarnspedagogik ordnas på heltid för ett barn, om det behövs med tanke på barnets utveckling eller behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller om det i övrigt är i enlighet med barnets bästa. Kommunen har makt att besluta om småbarnspedagogik på heltid ska erbjudas till alla barn eller om rätten till småbarnspedagogik begränsas inom de gränser som lagen tillåter. Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik gäller också barn i förskoleåldern. Bland annat grundlagsutskottet ansåg då den behandlade propositionen att det var absolut viktigt att i situationer där barnets bästa så kräver ordna småbarnspedagogik på heltid.²⁴¹ I praktiken säkerställer dock inte lagstiftningen i alla situationer likabehandling av barn, och den ser inte ut att tillräckligt entydigt styra mot lösningar som är förenliga med barnets bästa, oberoende av att lagberedningshandlingarna innehåller relativt omfattande beskrivningar av förutsättningarna för bedömning av behovet av småbarnspedagogik på heltid vid beslut som gäller ett enskilt barn.²⁴² Det är positivt att klientavgifterna inom småbarnspedagogiken sänkts, vilket underlättar den ekonomiska situationen för barnfamiljer.²⁴³

239 Det finns bestämmelser om familjeledigheter för kommunala tjänstemän i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) och familjeledigheter för statens tjänstemän fastställs enligt statens tjänstekollektivavtal. Läs om familjebegreppet i samband med familjeledigheter till exempel i Miettinen 2010.

240 Det finns bestämmelser om utbetalning av de familjeledigheter som avses i 4 kap. i arbetsavtalslagen i sjukförsäkringslagen (112/2004). Dessa behandlas nedan i samband med artiklarna 26 och 27.

241 GrUU 12/2015 rd – RP 80/2015 rd.

242 RP 80/2015 rd, s. 41. Riksdagens biträdande justitieombudsman tog ställning till begränsningen av rätten till småbarnspedagogik genom att konstatera att "[D]et faktum att barn sätts olika ställningar kan dock inte uteslutande grunda sig på ekonomiska omständigheter, eftersom det i ljuset av grundlagsutskottets praxis inte är en godtagbar grund med tanke på systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Det avgörande är att man med lag tryggar alla barn som hör till dess tillämpningsområde en jämlik rätt att få sådan småbarnspedagogik, som uppfyller det i lagen uppställda målet om helhetsmässigt uppväxt, utveckling, hälsa och helhetsmässigt välbefinnande. Plan för småbarnspedagogik kommer att vara i central ställning i beslutsfattande, och inte en bedömning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa om huruvida föräldern arbetar eller studerar på heltid." [EAOA Dnr 3813/5/15, 25.9.2015]. Centralförbundet för Barnskyddet har i november 2016 gjort ett kollektivt klagomål om begränsningen av rätten till småbarnspedagogik till Europeiska kommittén för sociala rättigheter. Se meddelandet av Centralförbundet för Barnskyddet <https://www.lskl.fi/teemat/lapsen-oikeudet/varhaiskasvatusoikeuden-rajaaminen-asettaa-lapset-epatasa-arvoiseen-asemaan/> [besöksdag 20.10.2017]. Klagomålet har tagits upp för behandling av kommittén, men behandlingen pågår ännu.

243 Lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016), RP 205/2016 rd.

Bortförande av barn

Kapitel 5 i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt innehåller bestämmelser om returnering av barn med stöd av Haagkonventionen.²⁴⁴ Finland har satt i kraft Haagkonventionen år 1994.²⁴⁵ Ett barn som befinner sig i Finland och som olovligen förts bort från den stat där barnet var bosatt eller olovligen hålls kvar, förordnas att genast bli återlämnat, om barnet omedelbart innan det olovligen bortfördes eller kvarhölls var bosatt i en stat som har tillträtt Haagkonventionen (30 §). I 5 kap. i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt finns det bestämmelser bland annat om när det olagligt att föra bort eller föra tillbaka ett barn (32 §). Haagkonventionen understryker uppnående av försoning och målet om frivillig returnering av barn.

Kapitel 6 i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt, som också baserar sig på Haagkonventionen, gäller å sin sida stadfästande av ett beslut som getts i en främmande stat och förfarandet för att föra tillbaka ett barn. På olagligt bortförande av barn och kvarhållande tillämpas också så kallade Bryssel II-konventionen (42 a §)²⁴⁶, till vilken det hänvisas i 42 a § i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt.²⁴⁷ Kapitel 6 i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt innehåller separata bestämmelser också om hörande av barn (39 §). Innan en domstol avgör en ansökan om verkställighet av ett beslut om vårdnad om barn eller umgängesrätten eller om returnering av ett barn, vilket getts i en främmande stat, ska den utreda barnets åsikt, om barnet på grund av dess ålder eller andra omständigheter som kommit till domstolens kännedom kan förmodas ha uppnått sådan mognadsnivå att det är motiverat att fästa vikt vid barnets åsikt.²⁴⁸

Haagkonventionen tillämpas enbart på barn under 16 år (art. 4). I konventionen behandlas inte barn under 16 år sinsemellan olika utifrån åldern, men barnets ålder och mognadsnivå är naturligtvis av betydelse i bedömningen av den vikt som ska ges barnets åsikt, om barnet motsätter sig

returnering (artikel 13). Vad gäller barn som fyllt 16 år är det möjligt att man i stället för bortförande eller kvarhållande utan tillstånd ska pröva till exempel frihetsberövande av barn eller en omständighet som påverkar prövningen av avgörandet om vårdnaden.²⁴⁹ Till denna del ska det observeras att bortförande av barn av barn inte nödvändigt uppfyller brottsbeskrivningen för frihetsberövande.²⁵⁰

Strafflagen gör skillnad mellan egenmäktigt omhändertagande av barn och bortförande av barn. Bestämmelserna om detta finns i strafflagens 25 kap. Syftet med bestämmelserna är att skydda barnets faktiska vårdförhållande.²⁵¹ Om en förälder, fosterförälder eller vårdnadshavare till ett barn under 16 år eller någon som står barnet nära egenmäktigt omhändertar barnet eller egenmäktigt för en annan ovan nämnd person omhändertar barnet från den som omhänderhar barnet kan han eller hon för egenmäktigt omhändertagande av barn dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (25:5). En ytterligare förutsättning är att det inte handlar om bortförande av barn enligt 25 kap. 5 a §. Som bortförande av barn ses en gärning där rättigheter som gäller vårdnad om barn kränks i samband med egenmäktigt omhändertagande genom att föra bort barnet från den stat där barnet är bosatt utan att föra tillbaka barnet dit och dessa rättigheter utövades vid den tidpunkt barnet bortfördes eller kvarhölls, eller skulle ha utövats om inte bortförandet eller kvarhållandet hade ägt rum.²⁵²

Ett åtal som väcks för egenmäktigt omhändertagande av barn eller bortförande av barn ska vara förenligt med barnets bästa. Åklagaren får inte väcka åtal för egenmäktigt omhändertagande av barn om det står i strid med barnets bästa (strafflagen 25 kap. 9.2 §). Vid bortförande av barn får eftergift ske i fråga om åtal eller straff, om gärningsmannen frivilligt återlämnat barnet, om barnets bästa kräver det eller om rättegång och straff med hänsyn till de orsaker som lett till gärningen måste anses oskäliga (25:9 a). I lagberedningshandlingarna konstateras det att barnets bästa är av

244 Förordningen om vårdnad om barn och umgängesrätt (556/1994) innehåller preciserande bestämmelser om tillbakaförande av barn inom internationell privaträtt.

245 Förordningen om ikraftsättande av konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn 15.7.1994/644 (FödrS 57/1994). I det inledande stycket i konventionen konstateras det att konventionsstaterna är "fast övertygade om att barnens bästa är av största betydelse i frågor rörande vårdnaden om dem".

246 Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000. Förordningen revideras för närvarande. Förordningen kompletteras av lagen om tillämpning av rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar 1153/2004.

247 Finland har också satt i kraft den europeiska konventionen om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn (FödrS 56/1994, Luxemburgkonventionen), men dess betydelse har blivit ringa på grund av Haagkonventionens effektivitet. Se om internationella fördrag som reglerar bortförande av barn till exempel i Kempainen m.fl. 2001, s. 674.

248 Grundlagsutskottet har tagit ställning till tillämpning av Haagkonventionen i synnerhet i samband med bestämmelsen om rörelsefrihet i grundlagen (11.3 §). Enligt bestämmelsen får utlämning till en stat inte göras mot personens vilja. Utskottet har konstaterat att "vilja" enligt bestämmelsen utan hänsyn till barnets ålder avser barnets verbalt uttryckta vilja eller att denna vilja alltid kan uttryckas av den förälder som är finsk medborgare. Haagkonventionen om bortförande av barn innehåller förfarandebestämmelser om vem som i en sådan situation har makt att besluta om barnets "vilja". Enligt konventionen har domstolarna i det land där barnet bott före bortförandet denna beslutsmakt. Enligt utskottets uppfattning förutsätter bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter att det förfarande som ska iakttas i utredning av bortförande av barn ska säkerställa att barn får påverka egna ärenden på ett sätt som motsvarar den egna utvecklingen. Eftersom konventionen inte längre reglerar hörande av barn i det förfarande där en utländsk domstol efter returnering behandlar vårdnaden om barn och därmed också hemvisten, ligger ansvaret för efterlevnaden av 11 § 3 mom. på accentuerat sätt på finländska domstolars och myndigheters ansvar, då återlämnande av barn från Finland med stöd av Haagkonventionen behandlas. GrUB 6/1999 rd s. 3-4.

249 Koulou 2010, s. 672. Sanna Koulou artiklar behandlar avgöranden av högsta domstolen om barn nära ålder på 16 år. Det är enkelt att föreställa sig att motsvarande situationer uppkommer för barn som nyss fyllt 16 år.

250 RP 169/2005 rd, s. 44: "Bortförande av barn är en form av egenmäktigt omhändertagande av ett barn som har internationell anknytning. Om gärningen eller gärningshelheten är förknippad med andra drag, dvs. t.ex. frihetsberövande, olaga tvång eller t.o.m. människohandel skall vid sidan av bortförande av barn dömas ut straff också för detta andra brott." Se till exempel HD:2013:86. I fallet hade en moder fört ett barn under 2 år som stod under gemensam vårdnad till Belgien. Fadern hade med stöd av ett beslut om återlämnande fört tillbaka barnet till Finland ett halvt år senare. Modern dömdes för bortförande av barn, men inte för frihetsberövande, eftersom det ansågs att isoleringen av barnet från omgivningen inte uppfyllde brottsbeskrivningen av frihetsberövande. Enligt avgörandet ska man i bedömningen av betydelsen av isolering för barnet räkna uppmärksamhet bland annat mot i hur väsentlig grad de nya förhållandena de facto begränsar barnets möjligheter att vara i kontakt med den nya omgivningen och fortsätta att vara i kontakt med den tidigare omgivningen. Till exempel barnets ålder påverkar i vilken mån det är isolerande att föra ett barn till en främmande språk- och kulturomgivning.

251 RP 169/2005 rd, s. 35.

252 Bestämmelsen om bortförande av barn i 5 a § motiverades i regeringens proposition bland annat på följande sätt: "Det är möjligt att ett bortförande av barn från landet på åtgärd av en närstående person inte uppfyller rekvisitet för sådana brott som nu straffas strängare, t.ex. frihetsberövande. En särskild straffbestämmelse för bortförande av barn behövs likväl för åskådigheten. Det är motiverat att den strängare straffbarheten för allvarigare gärningar som begås i avgränsade situationer klart framgår av strafflagen. I samband med straffbestämmelsen om bortförande av barn skall behovet av och innehållet i en särskild åtgärdsförfarandebestämmelse övervägas". RP 169/2005 rd, s. 5.

betydande vikt vid bortförande av barn i anknytning till vårdnad om barn. En accentuerad möjlighet till åtgärdseftergift kan främja att ett bortförande av barn upplöses genom en återlämning av barnet eller att återlämnandet underlättas, vilket i sig också kan konkretisera barnets bästa. Å andra sidan konstateras det i samma punkt att också ett bortförande av barn på grund av de karakteristiska dragen för brottet och gärningsmannens beteende kan vara ett så allvarligt brott att åtgärdseftergift inte kan komma i fråga ens med hänsyn till aspekter som hänför sig till barnets bästa.²⁵³

Slutsatser

Regleringen motsvarar väl den rättighet som tryggats i konventionen om barnets rättigheter. I praktiken kan åldersgränsen på 16 år i Haagkonventionen, vilken också tillämpas i den nationella strafflagstiftningen, vara ett problem i vissa situationer. Barnets utvecklingsnivå kan av en eller annan orsak variera mycket också i denna ålder, varför det inte nödvändigtvis är förenligt med barnets bästa att kategoriskt iakta denna åldersgräns. Lagberedningshandlingarna innehåller inte något ställningstagande till frågor som gäller fastställande av åldersgränsen.

Barn med en förälder i fängelse

Enligt 10 § i *fängelselagen (767/2005)* finns det bestämmelser om placering av ett barn i fängelse och anordnande av vård i barnskyddslagen. Motsvarande hänvisning finns i 5 § i *häktninglagen (768/2005)*. Enligt 37 § i barnskyddslagen kan ett barn under två år som stödåtgärd inom öppenvården placeras på fängelsets familjeavdelning hos sin förälder som är häktad eller avtjänar ett fängelsestraff. Placering av ett barn under tre år kan fortsätta på en familjeavdelning om barnets bästa nödvändigtvis kräver det. Beslut om placering av ett barn i fängelse tillsammans med sin förälder fattas av den socialmyndighet som har rätt att fatta beslut om barnskyddsåtgärder (BSL 13 §).

Regleringen av placering av barn i en familjeavdelning på ett fängelse överfördes till barnskyddslagen och till en uppgift för barnskyddsmyndigheten år 2010.²⁵⁴ Beslut som gäller barn som placeras i fängelse fattas enligt samma principer som för andra barnskyddsklienter. I huvudsak fattas placeringsbeslut som stödåtgärder inom öppenvården. När ett beslut om placering fattas ska det bedömas vilket alternativ som är bäst för barnet, med beaktande av hur barnet och föräldern mår, vilka förhållandena i hemmet respektive fängelset är och vilka möjligheter andra personer som står barnet nära har att stöda familjen och delta i vården av barnet. Målet med ändringen var att behandla fångars barn på ett jämligt sätt jämfört med barn som är klienter hos barnskyddet.

Utgångspunkten i regleringen av fångars kommunikation och möten är att barn har möjlighet att bevara kontakten med en förälder i fängelse, om det är förenligt med barnets bästa. Det finns bestämmelser om besök av barn under 15

år hos en fånge i fängelselagen (13:5) och häktninglagen (9:3). "I ett slutet fängelse kan en fånge beviljas tillstånd att ta emot besök av ett barn som är yngre än 15 år i ett rum som lämpar sig för detta, om besöket behövs för att upprätthålla kontakten mellan fången och barnet och besöket inte är strid med barnets bästa." På motsvarande sätt kan en häktad beviljas tillstånd att ta emot besök av ett barn som är yngre än 15 år i ett rum som lämpar sig för detta, om besöket behövs för att upprätthålla kontakten mellan den häktade och barnet och besöket inte står i strid med barnets bästa." I fängelselagens 13 kap. 11 § föreskrivs det därtill att samtycke av den minderåriges vårdnadshavare krävs för att en minderårig besökare ska ges tillträde till ett fängelse för att besöka någon annan än sin förälder. En besökare som fyllt 15 år får dock besöka en nära anhörig utan vårdnadshavarens samtycke, om inte vårdnadshavaren uttryckligen har meddelat att han eller hon motsätter sig besöket.²⁵⁵ En besökare under 15 år ges inte tillträde till fängelset utan ledsagare, om inte ledsagarens närvaro betraktas som onödigt med beaktande av barnets utvecklingsnivå, tidigare besök eller någon annan motsvarande grundad anledning. Det ligger på fängelsets ansvar att utreda barnets bästa vad gäller barn under 15 år. Utgångspunkten är att kontakt till en egen förälder är förenlig med barnets bästa, men fängelset ska alltid utreda detta från fall till fall.²⁵⁶

Lagen om övervakad frihet på prov (629/2013) innehåller föreskrifter bland annat om förutsättningarna för frihet på prov. Enligt 9 § i lagen åsikten av ett barn under 18 år i som bor i samma hushåll utredas i god tid innan placeringen av fången i frihet på prov. Vid behov ska den minderåriga höras i samarbete med barnskyddsmyndigheterna. Det är inte tillåtet att börja verkställa övervakad frihet på prov i en bostad, om en minderårig på motiverade grunder motsätter sig verkställigheten och han eller hon vad gäller ålder och utvecklingsnivå är mogen att bedöma ärendet. Hörandet av barnet och utredningen av barnets åsikt kan genomföras flexibelt, till exempel på kvällen, så att det inte orsakar besvär till exempel för barnets skolgång. I *lagen om verkställighet av samhällspåföljder (400/2015)* finns det en motsvarande bestämmelse om förutsättningarna för övervakningsstraff (45 § 2 mom.). I samband med övervakningsstraff ska hörandet av ett barn alltid göras i samarbete med barnskyddsmyndigheterna.²⁵⁷

Slutsatser

Regleringen stöder rätten för ett barn att leva med sina föräldrar, vilken fastställts i konventionen om barnets rättigheter (artikel 9) och beaktar att de beslut som fattas ska vara förenliga med barnets bästa. Målet har varit att beakta barnets åsikt i regleringen. Konventionen om barnets rättigheter syns dock inte i lagberedningsmaterialet.

I lagberedningsmaterialet har åldersgränsen på 15 år för möten mellan en fånge och barn motiverats med att en person som fyllt 15 år i enlighet med rättegångsbalken och

253 RP 169/2005 rd, s. 35-36.

254 RP 225/2009 rd, s. 12-14. Ändringarna grundade sig bland annat på justitieombudsmannens observationer (dnr 2758/2/07 och dnr 2765/2/07) om att informationen om möjligheten att placera ett barn tillsammans med sin förälder i fängelse inte alltid når föräldern och å andra sidan hade socialmyndigheterna inte alltid tillräcklig information om ärendet. Också de myndigheter som skötte placering i fängelse saknade sakkunnighet. Därtill fattades reglering av uppföljning av ett barns tid i fängelse.

255 Om ett barn är omhändertaget, fattar barnskyddsmyndigheten beslut om samtycket.

256 RP 140/2012 rd, s. 53. Ett besök kan strida med barnets bästa till exempel om en fånge begått ett brott mot barnet i fråga.

257 RP 140/2012 rd, s. 28. Skillnaden beror på skillnaden i innehållet i dessa påföljder.

förvaltningslagen har rätt att föra talan vid sidan om sidan vårdnadshavare.²⁵⁸ Syftet med regleringen är att trygga barnets rätt, att möjliggöra kontakt och att skydda barnet. På lagstiftningsnivå tillgodoses detta för personer under 15 år väl, eftersom fängelset har en skyldighet att utreda om mötet är förenligt med barnets bästa. Vad gäller äldre barn är skyddet av barnet mer slumpmässigt. Den kategoriska åldersgränsen på 15 år beaktar inte till exempel barnets utvecklingsnivå. Möjligheter för en vårdnadshavare att förbjuda ett möte beror på om han eller hon känner till barnets avsikt att träffa en fånge. Lagstiftningen borde följaktligen preciseras på så sätt att fängelset också vad gäller barn som fyllt 15 år borde göra en bedömning av om ett möte mellan barnet och fången är förenligt med barnets bästa.²⁵⁹

Även om lagstiftningen motsvarar kraven i konventionen om barnets rättigheter, uppkommer problem i praktiken till exempel i genomförandet av kontakten och möten mellan en fånge och ett barn. Fängelsemyndigheterna har inte tillräckligt kunnat för att bemöta och beakta barn. Fångarnas telefon- och mötestider kan vara sådana att de facto hindrar regelbundna kontakter med och möten med barnet. Mötesrummen i fängelsena är inte alltid heller barnvänliga.

RÄTTEN TILL OMSORG OCH SKYDD UTANFÖR HEMMET

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 20: Rätten till särskilt skydd och stöd om ett barn inte kan leva i sin egen familj

Artikel 25: Rätten till att vården och placeringen av ett barn som placerats utom hemmet granskas tidvis

Artikel 3(3): Statens ansvar för att se till att verksamheten vid barnskyddsanstalter och -tjänster är lagenlig och att övervaka dessa

Ett barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i denna miljö ska ha rätt till särskilt skydd och bistånd från statens sida (artikel 20). Om föräldrarna inte förmår ta hand om barnet, ska målet vara att ordna alternativ vård inom den utvidgade familjekretsen. Med detta avses till exempel far- eller morföräldrar.²⁶⁰ Syftet är att anstaltsvård är det sista alternativet, som dock i vissa situationer kan vara den lämpligaste formen för att skydda och stöda barn.²⁶¹

Enligt den andra punkten i artikel 20 ska den nationella lagstiftningen innehålla bestämmelser om alternativ vård. Enligt den tredje punkten ska man vid alternativ vård rikta uppmärksamhet mot kontinuiteten i vården och barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund. I denna utsträckning har artikeln följaktligen ett tydligt samband med bland annat artikel

8 (rätten till en identitet) och 30 (barn som hör till minoritetsgrupper och urfolk). Kontinuitet i vården hänvisar till exempel till adoption, som omfattas av artikel 21.

Staten ansvarar för att sköta utvecklingen av barnskyddsanstalter och -tjänster (artikel 18(2)). Staten ska också se till att de anstalter och tjänster som ansvarar för omsorgen och skyddet av barn iakttar föreskrifter som ges av behöriga myndigheter, vilka gäller i synnerhet säkerhet, hälsa, antalet anställda och deras lämplighet samt tillräcklig övervakning av personalen (3(3) art). Kommittén för barnets rättigheter betonar att man utöver ovan nämnda omständigheter ska se till att anstalter som erbjuder vård och skydd iakttar alla föreskrifter i konventionen om barnets rättigheter.²⁶²

Artikel 20 gäller på omfattande sätt barn som av olika orsaker tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö. I huvudsak gäller detta åläggande socialarbetet och barnskyddet, som behandlas närmare nedan i denna punkt. Ärendet har nära koppling också till bland annat ensamkommande flyktingbarn (artikel 22), barn som frihetsberövats på brottsrelaterade grunder (artikel 37), barn med funktionsnedsättning i anstaltsvård (artikel 23) och adoption (artikel 21). Dessa situationer behandlas i samband med ovan nämnda artiklar.

Nationell lagstiftning

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stöda familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Såsom det konstaterades ovan "[när det allmänna ingriper i familjelivet är det alltid en exceptionell åtgärd i ett läge när det inte längre finns några andra möjligheter att trygga barnets rättigheter]."²⁶³

I grundläggande fri- och rättighetskontext omfattar barnets välbefinnande såväl materiellt som psykiskt välbefinnande. Följaktligen ska bestämmelsen om sociala rättigheter granskas i samband med övriga ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelsen innehåller också mera allmänt tanken på trygga uppväxtförhållanden. Tryggheten av välbefinnande omfattar också skydd mot våld, exponering och utnyttjande. Rätten till individuell tillväxt betonar å sin sida beaktande av barnets individuella behov.²⁶⁴

Regleringen i barnskyddslagen (BSL) och socialvårdslagen (SVL) reviderades med den lagändring som trädde i kraft år 2015. Vid denna tidpunkt tydliggjordes gränsen mellan öppenvårdsåtgärder inom socialvården och åtgärder enligt barnskyddslagen. Tjänster enligt barnskyddslagen förutsätter en klientrelation hos barnskyddet. Målet var att sänka tröskeln för att söka stöd och trygga nödvändigt stöd till familjerna i rätt tid utan klientrelation hos barnskyddet.²⁶⁵

258 RP 140/2012 rd, s. 52.

259 Om ett barn är omhändertaget, kan barnskyddsmyndigheten förbjuda mötet.

260 Handboken om barnets rättigheter 2011, s. 212. Den utvidgade familjekretsen har definierats i artikel 5. Se också CRC/C/GC/7, punkt 15.

261 Handboken om barnets rättigheter 2011, s. 213.

262 Handboken om barnets rättigheter 2011, s. 40. Den tredje punkten i artikel 3 gäller på omfattande sätt alla aktörer som erbjuder vård och skydd till barn, det vill säga utöver barnskyddet också småbarnspedagogik, undervisningsväsendet, hälso- och sjukvården och straffanstalter.

263 RP 309/1993 rd, s. 71.

264 RP 309/1993 rd, s. 72.

265 RP 164/2014 rd, s. 1. Barnskyddslagens 2 kap. som gällde stödåtgärder inom öppenvården, hävdes och ersattes med bestämmelser i socialvårdslagen.

Syftet med barnskyddslagen är att trygga barnets rätt till en trygg uppväxtmiljö, en harmonisk och mångsidig utveckling samt till särskilt skydd (BSL 1 §). Målet med tjänster enligt socialvårdslagen är att främja bland annat välbefinnande och jämlikhet (SVL 1 §). Dessa två lagar motsvarar de krav som ställts i artikel 20. Utgångspunkten utgörs av tryggande av barnets liv och en sund uppväxt och utveckling, varför de krav som den allmänna principen (artikel 6) ställer på den nationella regleringen uppfylls på allmän nivå i denna utsträckning.

Socialvårdslagen innehåller bestämmelser om öppenvårdstjänster som stöder barnet och hans eller hennes familj, utan krav på en klientrelation hos barnskyddet. Lagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om barnets bästa när socialvårdstjänster vidtas (SVL 6 §). Syftet med tjänsterna är att stöda föräldrar och vårdnadshavare i fostran av barn och att erbjuda särskilt stöd för barn som behöver det (SVL 10 §). Syftet med tjänsterna är att trygga en balanserad utveckling och välbefinnande (SVL 11 § 7 punkten). Därtill finns det bestämmelser om barnets och hans eller hennes familjs subjektiva rätt att utan dröjsmål få socialservice som är nödvändig med tanke på barnets hälsa eller utveckling (13 §). Det finns bestämmelser om utredning av ett barns åsikt i 32 § i socialvårdslagen. Därtill har barn i allmänhet beaktats separat i bestämmelser som gäller olika tjänster.

I 2 § i barnskyddslagen fastställs föräldrarnas och övriga vårdnadshavares primära ansvar för barns välbefinnande. Myndigheter som arbetar med barn och familjer ska stöda föräldrar och vårdnadshavare i deras uppgift som fostrare samt sträva efter att erbjuda familjen nödvändig hjälp tillräckligt tidigt samt vid behov hänvisa barnet och familjen till barnskyddet. Med tidigt stöd, det vill säga förebyggande barnskydd, hänvisar man i första hand bland annat till service enligt socialvårdslagen. Syftet med förebyggande tjänster är att främja och trygga barns uppväxt, utveckling och välbefinnande samt att stöda föräldraskap. Enligt 3 a § 2 mom. i barnskyddslagen omfattar det förebyggande barnskyddet sådant stöd och särskilt stöd som ges till exempel inom undervisning, ungdomsarbete och dagvård, vid rådgivningsbyråerna för mödravård och barnavård samt inom annan social- och hälsovård.

Som egentligt barnskydd definieras i lagen barn- och familjeinriktat barnskydd (BSL 3 §), som genomförs genom att uppgöra en klientplan och anordna stödåtgärder inom öppenvård (7 kap.) och vars förutsättning är en klientrelation inom barnskyddet²⁶⁶. Ytterligare potentiella åtgärder utgörs av brådskanse placering av barn (8 kap.) och omhändertagande (9 kap.) och anknuten placering utom hemmet (10 kap.) och eftervård (12 kap.). Utöver dessa åtgärder innehåller barnskyddslagen bestämmelser om användning av begränsningsåtgärder (11 kap.) och övervakning av barnskyddet (13 kap.). Behandling av ett barnskyddsärende i en förvaltningsdomstol omfattas av bestämmelserna i 14 kap. och ändringssökande av 15 kap.

Socialvårdslagens 1 § innehåller en bestämmelse som främjar diskrimineringsfrihet. I denna definieras lagens syfte

bland annat som att på lika grunder trygga behövlig, tillräcklig och högklassig socialservice samt andra åtgärder som främjar välfärden. Den centrala principen i socialvårdslagen är att av den som tillhandahåller socialvården få högklassig socialvård och ett gott bemötande utan diskriminering (SVL 30 §). Denna princip gäller också tjänster enligt barnskyddslagen.

Barnets bästa är den ledande principen, som ska beaktas då behovet av barnskydd bedöms och barnskydd genomförs (BSL 4 §).²⁶⁷ I lagen uppräknas omständigheter mot vilka uppmärksamhet ska riktas i bedömningen av barnets bästa i fråga om olika åtgärderalternativ och lösningar. De delområden som ska tryggas är: en balanserad utveckling och välfärd, nära och fortlöpande människorelationer, möjligheten att få förståelse och omsorg enligt ålder och utvecklingsnivå, utbildning som motsvarar önskemål, anlag och andra färdigheter, en trygg uppväxtmiljö och såväl fysisk som psykisk integritet, självständighetsprocessen och växandet till att känna ansvar, möjlighet att delta i och påverka sina egna ärenden och beaktande av den språkliga, kulturella och religiösa bakgrunden. Listan motsvarar väl den lista över de omständigheter som ska beaktas i bedömningen av barnets bästa av kommittén för barnets rättigheter.²⁶⁸ Ansvaret för att trygga barnets bästa ligger på den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden (BSL 24 §).

Barnskyddslagens 4 kap. gäller barns delaktighet. När barnskydd genomförs, ska barnets önskemål och åsikt utredas och beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå (BSL 20 §). Barnets åsikt ska utredas finkänsligt samt så att det inte onödigt skadar relationerna mellan barnet och föräldrarna och andra personer som står barnet nära. Vid officiellt hörande av barn iakttas 34 § i förvaltningslagen. Åldersgränsen har dock fastställts till 12 år. Ett barn som fyllt 12 år ska ges tillfälle att bli hört i ett barnskyddsärende som gäller barnet självt och barnet har vid sidan av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare rätt att föra sin talan. Endast i det fall att utredningen skulle äventyra barnets hälsa eller utveckling eller det i övrigt är uppenbart onödigt behöver barnets åsikt inte utredas.

Placering av barn utom hemmet enligt barnskyddslagen kan ordnas som familje- eller anstaltsvård eller på något annat sätt som motsvarar barnets behov (BSL 49.2 §). Det föreskrivs också separat att ett barn tillfälligt för högst sex månader kan placeras i sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavares vård och fostran när barnets återgång till hemmet förbereds efter en placering utom hemmet, eller då det med hänsyn till barnets bästa av något annat skäl är motiverat. Vid valet av plats för vård utom hemmet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt grunderna för omhändertagandet och barnets behov, upprätthållandet av barnets syskonförhållanden och andra nära mänskliga relationer samt kontinuiteten i vården (BSL 50 §). Dessutom ska hänsyn i mån av möjlighet tas till barnets språkliga, kulturella och religiösa bakgrund. Anstaltsvård ordnas om placering av barn utom hemmet inte med hjälp av tillräckliga stödåtgärder kan ordnas som familjevård eller någon annanstans på ett sätt som motsvarar barnets bästa.

²⁶⁶ Det finns bestämmelser om inledande av en klientrelation hos barnskyddet och anknutna åtgärder i 5 kap. i barnskyddslagen.

²⁶⁷ Också socialvårdslagen (5 §) fastställer att barnets bästa ska ges prioritet i alla socialvårdsåtgärder som gäller barn.

²⁶⁸ CRC/C/GC/14, punkterna 53-79. Virve Toivonen har i sin avhandling dock konstaterat att ett problem är att bedömningen av barnets bästa i praktiken, trots regleringen, allt för ofta inskränker sig till schablonmässiga och lakoniska konstateranden om att beslutet är förenligt med barnets bästa. Hon har också lyft fram en fråga om bestämmelser som binder beslutsfattaren borde utfärdas om bedömningen av barnets bästa. Toivonen 2017, s. 242.

Familjevård omfattas av familjevårdslagen (263/2015). Syftet med lagen är att trygga familjevård under familjeliknande förhållanden utifrån den vårdbehövandes behov. Målet med familjevården är att ge den som är i familjevård möjlighet till vård under hemliknande förhållanden och till nära människo- relationer samt att främja personens grundtrygghet och sociala relationer. Familjevårdslagen tillämpas på vård av eller annan omsorg om en person under en del av dygnet eller dygnet runt i familjevårdarens privathem eller i den vårdbehövandes och i regel också på vård som ordnas i ett yrkesmässigt familjehem²⁶⁹.

Anstaltsvård inom barnskyddet genomförs i barnhem och skolhem samt andra med dem jämförbara barnskyddsanstalter (BSL 57 §).²⁷⁰ Enligt 58 § ska när barn vårdas, fostras och uppväxtförhållandena ordnas, iakttas vad som föreskrivs i 1 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Barnets vård och fostran ska ordnas och barnet behandlas så, att dess personliga integritet respekteras. Det finns separata bestämmelser om boendeenheters storlek (BSL 59 §) och den krävda personalen (BSL 60 §).

Övervakning av placering utom hemmet av ett barn är en uppgift som i första hand hör till den kommun som placerat barnet. Övervakningen av den plats där ett barn är placerat utförs därtill av placeringskommunen och regionförvaltningsverket. Bestämmelser om tillsyn finns i 13 kap i barnskyddslagen. Övervakningen av familjevård omfattas därtill av bestämmelserna i 22 § i familjevårdslagen och i 4 kap. i lagen om privat socialservice. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira ansvarar för den riksfattande övervakningen och styrningen av barnskyddet.²⁷¹ I 47 § i socialvårdslagen finns det bestämmelser om skyldigheten för en verksamhetsenhet inom socialvården eller en annan aktör som ansvarar för den samlade verksamheten att göra upp en plan för egenkontroll för att säkerställa socialvårdens kvalitet, säkerhet och ändamålsenlighet.

Slutsatser

Den regleringshelhet som utgörs av barnskyddslagen och socialvårdslagen uppfyller väl kraven i konventionen om barnets rättigheter. De allmänna principerna i konventionen har i huvudsak beaktats genom att utfärda uttryckliga bestämmelser om dessa. I samband med revideringen av socialvårdslagen utvecklades regleringen ännu tydligare i den riktning som konventionen förutsätter. Konventionen om barnets rättigheter har också beaktats uttryckligen i lagberedningsarbetet.²⁷²

Målet med reformerna av barnskyddet har varit att förskjuta tyngdpunkten mot förebyggande verksamhet och förbättra kvaliteten på barnskyddet, men i praktiken förekommer fortfarande stora brister. Det finns problem i synnerhet

vad gäller jämlikt tillhandahållande av tjänster och i säkerställandet av barns delaktighet. Problem har identifierats bland annat vad gäller det faktum att det inte alltid står klart om barnskyddslagen eller socialvårdslagen ska tillämpas. Barnombudsmannen gav i sin årsbok år 2017 fram flera förbättringsförslag som gäller barnskyddet, av vilka en del också anknyter till utvecklingen av lagstiftningen.²⁷³ För barn borde man till exempel föreskriva en subjektiv rätt till en intressebevakare alltid då barnet motsätter sig brådskande placering eller omhändertagande.

De problem som framkommer i genomförandet av barnskyddet har många olika orsaker. Till exempel överstiger det antal barn som omfattas av en socialarbetsares ansvar det rekommenderade antalet i många kommuner, och arbetstagarna har inte tillräckligt med tid för att träffa och höra barnen. Det låga antalet möten för barn accentueras vid familjeplacering. Det finns inte tillräcklig barnskyddskunnskap i den allmänna socialservicen i alla kommuner. Då de uppgifter som hörde till öppenvården inom barnskyddet övergick till tjänster enligt socialvårdslagen, var det möjligt att inte en enda barnskyddsanställd överfördes för att tillhandahålla dessa tjänster. Det finns i synnerhet utmaningar också i utredningen av små barns åsikter och i hörandet av dem. Till exempel förvaltningsdomstolarna sköter relativt väl höranden av barn som fyllt 12 år, men små barn har sällan möjlighet att i domstolen lägga fram sin synpunkt omedelbart till beslutsfattaren.²⁷⁴

Barnskyddslagens 29 §, som innehåller bestämmelser om skyldigheten för en arbetstagare inom barnskyddet att träffa barn, preciserades år 2014. I bestämmelsen förutsätts ett personligt möte tillräckligt ofta, utan att precisera vad som avses med detta. Inte heller i lagberedningshandlingarna finns det något uttryckligt ställningstagande till vad som är tillräckligt ofta eller till huruvida formen på platsen för placering utom hemmet påverkar mötesfrekvensen.²⁷⁵ Det antal barn som den ansvariga arbetaren ansvarar för är fortfarande avsevärt högt i många kommuner.²⁷⁶ I praktiken är det följaktligen inte möjligt att en socialarbetare hinner träffa barnen tillräckligt. Det ser ut som om målen i lagen inte kan uppnås med en så öppen reglering.

Det finns inte heller tillräckligt med ändamålsenliga placeringsplatser. Platser är inte tillgängliga i synnerhet för barn med de svåraste symptomen. Det är möjligt att försöka placera barn utanför hemmet till exempel om barnet har ett behov av att få psykiatrisk vård, men inte har ett behov av barnskydd enligt lagen. Det ser också ut som om antalet placeringar överhuvudtaget vänt uppåt, i motsats till målet med ovan nämnda lagrevidering. Det har framförts att en orsak till detta är bedömningen av att man försöker svara mot

²⁶⁹ Yrkesmässig familjehemsverksamhet regleras också av lagen om privat socialservice (922/2011) och verksamheten är följaktligen tillståndspliktig.

²⁷⁰ Förordningen om statens skolhem 769/1978 gäller statens skolhem.

²⁷¹ Närmare till exempel på adressen <https://www.valvira.fi/web/sv/socialvard/tillsyn-over-socialvarden> (läst 15.9.2017). Valvira har utifrån kontrollen gett en anvisning om t.ex. de utsatta tiderna för egenkontroll inom barnskydd (26.4.2016, Anvisning 9/2016).

²⁷² Bland annat RP 164/2014 rd och RP 256/2014 rd. I de lagberedningshandlingar som gäller familjevårdslagen, som hör till helheten, finns det inte alls hänvisningar till konventionen om barnets rättigheter.

²⁷³ Barnombudsmannens årsbok 2017, s. 32.

²⁷⁴ Se till exempel de Godzinsky 2012, s. 93–97 och 128. Osallisuuden esteistä lastensuojelussa Toivonen 2017, s. 144–155.

²⁷⁵ RP 130/2013 rd.

²⁷⁶ Se till exempel utredningen Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2016. Aino Hiekkavuo, Kuusikko-arbetsgruppens publikationsserie 4/2017, s. 35. I de sex största kommunerna hade en ansvarig socialarbetare inom öppenvård och placering utom hettmet år 2016 i snitt 46 klienter under 18 år. Som anmärkning har det konstaterats att "[s]iffran är riktigivande och utifrån den är det inte direkt möjligt att dra en slutsats om hur många klienter en ansvarig socialarbetare har på en gång". Kvalitetsrekommendationerna för barnskyddet (SHM:s publikationer 2014:4, s. 29–30) innehåller inte direkta ställningstaganden till antalet, men denna fråga har närmats genom att bedöma och följa upp de anställdas tidsanvändning. Den allmänna framlagda rekommendationen är ungefär 30 barn.

barns och deras familjers problem under ännu längre tid med tjänster enligt socialvårdslagen och att man skjuter upp inledandet av en klientrelation hos barnskyddet längre fram i tiden än vad som eventuellt är ändamålsenligt ur barnets synvinkel. Målet med lagändringen, som i sig är bra, kan vara kontraproduktiv, då barnskyddet får klienter som mår ännu sämre, för vilka stödåtgärder inom öppenvården enligt barnskyddslagen inte är tillräcklig, varför det blir nödvändigt att förlitas sig på omhändertagande. En annan framlagd bedömning anknyter delvis till samma fråga: omhändertagna barn har allt allvarigare psykiska och missbruksproblem, som kräver särskild kompetens av personalen, men också rätta uppgifter och andra faciliteter, som inte alltid är tillgängliga i tillräcklig mån.

Tyndpunkten i kontrollen av barnskyddet, liksom också kontrollen av socialvården till övriga delar, har i allt högre grad förskjutits mot egenkontroll. Med enbart egenkontroll är det inte möjligt att trygga högklassigt barnskydd, varför regelbunden kontroll som utförs av en aktör som inte hör till verksamhetsenheten också behövs. I lagstiftningen är ansvarsfördelningen för kontrollen relativt tydlig mellan kommunerna och regionförvaltningsverken, men i praktiken har det visat sig att övervakningen inte kan utföras i tillräcklig omfattning och inte heller i rätt tid. Å andra sidan kan det urskiljas att den innehållsmässiga utsiddheten i barnskyddsanstalterna försvårar kontrollen. Beroende på vilken barnskyddsanstalt eller jämförbar enhet det handlar om har kontrollen ordnats på olika sätt.

Det ser ut som om kontrollen av det barnskyddsarbete som utförs i fosterfamiljer är särskilt problematiskt, då man måste göra en balansgång mellan familjens integritet och skyddet av barn. Lokaler som används för boende av permanent natur får inspekteras bara om det är nödvändigt för att säkerställa klientens ställning och behörig service (*familjevårdslagen 263/2015, 22 §*). Följaktligen beror kontrollen i stor utsträckning på att den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden får information om problemen. Barn som befinner sig i fosterfamiljer träffar dock den egna socialarbetaren mindre ofta än barn som är placerade i barnskyddsanstalter. Information om de situationer som föregick ingripandet förmedlas nödvändigtvis inte alls till socialarbetaren eller åtminstone inte i tid.²⁷⁷

År 2020 har det gått fem år sedan den reviderade socialvårdslagstiftningen trätt i kraft. I samband med revideringen godkände riksdagen ett yttrande enligt vilket regeringen ska följa bland annat revideringens kostnadskonsekvenser och genomslagskraft.²⁷⁸ Därtill förutsätter problem i praktiken, vilka partiellt också äventyrar tillgodoseendet av barnets rättigheter, att en uppföljning av genomförandet av socialvårdslagen och barnskyddslagen inleds utan dröjsmål. Systematisk insamling av tillräcklig uppföljningsdata ska

inledas genast, så att det ska vara möjligt att då bedöma lagstiftningens konsekvenser. Vid behov ska man utifrån uppföljningsdata starta projekt för att ändra lagstiftningen och andra nödvändiga reparationsåtgärder redan innan i den egentliga uppföljningsbedömningen är färdig.

RÄTTEN TILL ADOPTION

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 21: Rätten till adoption

Enligt konventionen om barnets rättigheter är det möjligt att adoptera ett barn om det finns nationella bestämmelser om detta i konventionsstaten. Vid adoption är inte barnets bästa enbart "en omständighet som ska beaktas i första hand", utan "den allra viktigaste omständigheten som ska beaktas". Följaktligen ska barnets bästa vara den dominerande faktorn vid ett beslut om adoption.²⁷⁹

Adoption ska första hand ske i det egna landet (punkt b). Det är möjligt att pröva internationell adoption som en alternativ vårdform, om ett barn inte kan placeras i en fosterfamilj eller adopteras eller på annat lämpligt sätt skötas i barnets eget land. Enligt punkt d i artikeln får internationell adoption inte på olämpligt sätt ekonomiskt gynna parterna.

Kommittén för barnets rättigheter hänvisar till konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (FördrS 29/1997), vilken ingicks i Haag år 1993. Konventionen erbjuder en ram och mekanism för att förebygga missbruk i adoptionsverksamheten.²⁸⁰ Kommittén understryker också barnets rätt att bli hörd som en del av ett förfarande som är förenligt med barnets bästa: *"När ett barn ska placeras för adoption eller kafalah enligt islamsk rätt och slutligen adopteras eller placeras i kafalah är det mycket viktigt att barnet hörs. En sådan process är också nödvändig när styvföräldrar eller fosterfamiljer adopterar ett barn, även om barnet och adoptivföräldrarna redan har bott tillsammans ett tag."*²⁸¹

Nationell lagstiftning

Adoptionslagstiftningen reviderades år 2012. Lagändringen anknöt till godkännandet av Europarådets reviderade konvention om adoption av barn (FördrS 38–39/2012). Det allmänna och primära målet med revideringen var att främja tillgodoseendet av barnets bästa i adoptionsärenden.²⁸² Kraven i Haagkonventionen beaktades redan i föregående revidering av adoptionslagstiftningen 1997.²⁸³

I 1 § *adoptionslagen (22/2012)* fastställs det att syftet med adoption att främja barnets bästa genom att stärka förälder–barn–förhållandet mellan den som ska adopteras och adoptionssökanden. Vid alla beslut och andra åtgärder som gäller adoption av ett minderårigt barn ska barnets bästa komma i främsta rummet (2 §). När barnets bästa bedöms

277 Muuronen m.fl. 2009, s. 22. Denna undersökning har gjorts år 2009, varefter den lagstiftning som gäller socialarbetarnas skyldighet att träffa barn under placering utom hemmet preciserats.

278 RSV 195/2014 rd - RP 164/2014 rd, s. 1. SHM har 22.12.2017 startat ett utredningsarbete för att leta bland annat efter lösningar för att minska belastningen i barnskyddsarbetet. Socialöverråd Aulikki Kananoja är utredningsman och arbetet utförs som en del av förändringsprogrammet för barn- och familjetjänster.

279 CRC/C/GC/14, punkt 38.

280 CRC/C/GC/7, punkt 36.

281 CRC/C/GC/12, punkterna 55–56.

282 RP 47/2011 rd, s. 1. Ett ytterligare syfte var i synnerhet att harmonisera adoptionsprocessen för finländska och internationella adoptioner, förbättra rättsskyddet för parterna i adoptionsprocessens olika faser, förebygga risker förknippade med självständiga adoptioner och utveckla organiseringen av myndigheter som behandlar adoptionsärenden så att den är mer ändamålsenlig än för närvarande.

283 RP 214/1995 rd. Författningen om adoption utgjordes då av den tidigare adoptionslagen (153/1985).

ska särskild uppmärksamhet fästas vid hur barnet bäst kan garanteras en varaktig familj och en harmonisk utveckling och välfärd, om barnet inte kan växa upp i sin egen familj. I lagberedningshandlingarna konstateras det att den i 2 § definierade principen motsvarar föreskrifterna i artiklarna 3.1 och 21 i FN:s konvention om barnets rättigheter.²⁸⁴

Det finns bestämmelser om förutsättningarna för adoption i 2 kap. i lagen. Adoption av ett minderårigt barn kan fastställas, om adoptionen prövas vara till barnets bästa och det utretts att barnet kommer att få en god vård och uppföstran. När ärendet avgörs ska barnets önskemål och åsikter beaktas i enlighet med barnets ålder och utvecklingsnivå. Adoption kan inte fastställas utan samtycke av den som ska adopteras, om denne fyllt 12 år. Samtycke behövs dock inte, om den som ska adopteras inte kan uttrycka sin vilja på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Adoption kan inte heller fastställas mot barnets vilja, om barnet är yngre än 12 år, men så utvecklat att avseende kan fästas vid hans eller hennes vilja. Därtill behövs samtycke av föräldrarna i situationer där barnets bästa starkt talar för adoption (11 §).

Adoption kan inte fastställas, om någon gett eller utlovat en ersättning med anledning av adoptionen eller om någon annan än adoptionssökanden med tanke på fastställande av adoption betalat eller förbundit sig att betala ersättning för barnets underhåll (5 §). Därtill finns det en motsvarande bestämmelse för internationell adoptionsservice i lagen. Tjänstetillhandahållaren ska i varje enskilt fall försäkra sig om att sådan ersättning för adoption eller för barnets underhåll som avses i 5 § inte givits eller betalats och inte heller utlovats eller utfästs (34 §). Att lova eller ge en ersättning för adoption eller försök till adoption ses enligt strafflagens 25:3 b som olovligt inhämtande av samtycke till adoption.

Det finns bestämmelser om internationell adoptionsservice i 5 kap. i adoptionslagen. Kapitlet innehåller en bestämmelse om den subsidiaritetsprincip som konventionen om barnets rättigheter förutsätter: internationell adoption kan prövas om man först i tillräcklig mån undersökt om barnet kan adopteras eller placeras i en fosterfamilj eller skötas på annat lämpligt sätt i hans eller hennes egen familj (33 §). I adoptionslagen är denna prövning en uppgift som tilldelats den aktör som tillhandahåller internationell adoptionsservice.

Adoptionslagen innehåller därtill bland annat bestämmelser om en adoptions rättsverkningar (3 kap.), adoptionsrådgivning (4 kap.) och ett adopterat barns rätt att hålla kontakt med sin tidigare förälder (8 kap.).

Slutsatser

Adoptionslagen uppfyller väl kraven i konventionen om barnets rättigheter. Lagberedningshandlingarna innehåller hänvisningar uttryckligen till konventionen om barnets rättigheter på flera punkter. Därtill konstateras det att adoptionslagen föregåtts av den tidigare *adoptionslagen* (153/1985), vilken med en revidering år 1997 harmoniserats med ovan nämnda Haagkonvention om adoptioner, till vilken också kommittén för barnets rättigheter hänvisat.

UTBILDNING OCH FRITID

BARNETS RÄTT TILL UTBILDNING

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 28: Rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning

Artikel 29: Rätten till högklassig undervisning som utvecklar barnets förmåga

Enligt artikel 28 i konventionen om barnets rättigheter "erkänner konventionsstaterna varje barns rätt att få undervisning" och i syfte att tillgodose denna rättighet på jämlikt sätt "gör de grundutbildning obligatorisk, och denna ska vara tillgänglig för alla avgiftsfritt". Vid sidan om tillgången till utbildning understryks ett högklassigt utbildningsinnehåll i konventionen (artikel 29). Utbildningen ska utveckla barnets förmåga, respekt för mänskliga rättigheter, barnets föräldrar och den egna och andra kulturer och livsmiljöer samt tolerans. Utbildningen ska vara obligatorisk, men detta innebär inte att denna skyldighet ska bindas till obligatorisk närvaro i skolan.²⁸⁵

Artikel 28 understryker det faktum att avgiftsfri grundläggande utbildning hör till alla barn, inte bara till mindre bemedlade eller barn som i övrigt är i svagare ställning. Detta anknyter till kravet på diskrimineringsfrihet enligt artikel 2, vilket innebär bland annat att varje barn ska tryggas avgiftsfri och högklassig grundläggande utbildning på ett jämlikt sätt. Likabehandling kan också förutsätta positiv särbehandling för barn som behöver stöd för att kunna gå i skolan.²⁸⁶ Rätten till skolgång för barn med funktionsnedsättning och den hjälp som de behöver för detta har fastställts separat i artikel 23 i konventionen om barnets rättigheter.

Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter är tillgång till högklassig utbildning avgiftsfritt förenligt med barnets bästa. Lärmiljöerna och undervisningsmetoderna ska anpassas på så sätt att varje barn kan delta i undervisningen och lära sig nödvändiga livsfärdigheter.²⁸⁷ Rätten till utbildning ska också säkerställas med andra åtgärder som de facto påverkar barnets möjligheter att delta i grundläggande utbildning. Kommittén betonar att i alla beslut om åtgärder eller handlingar som gäller ett visst barn eller en viss barngrupp, ska barnets eller barnens bästa respekteras vad gäller utbildning.²⁸⁸

Barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling på så fullvärdigt sätt som möjligt är en förutsättning för tillgodoseende av de rättigheter som tryggats i övriga konventioner. Rätten till jämlik utveckling kan för sin del tryggas genom att garantera grundläggande utbildning för alla barn. En förutsättning för att genomföra detta är bland annat att delta i undervisning inte beror på barnets och hans eller hennes familjs förmögenhet.

Det är viktigt att respektera barnets rättighet att bli hörd i utbildningen, så att rätten till utbildning tillgodoses med respekt för barnets rättigheter. Barnets synpunkter

²⁸⁴ RP 47/2011 rd, s. 21.

²⁸⁵ Handboken om barnets rättigheter 2011, s. 312.

²⁸⁶ Se CRC/GC/2001/1, punkterna 9–11.

²⁸⁷ CRC/GC/14, punkt 79.

²⁸⁸ Ibid.

ska utredas och de ska beaktas bland annat i planeringen av utbildningsprogram, bekämpning av diskriminering och mobbning i skolan och i utbildningspolitiken. Det kan vara nödvändigt att höra barn, så att de beslut som ska fattas ska vara förenliga med barnets bästa. Som ett exempel på nödvändigheten av hörande har FN:s kommitté för barnens rättigheter nämnt disciplinära åtgärder som gäller elever, med vilka eleven utesluts från undervisningen eller avstängs från skolan. Ett sådant beslut står i strid med barnets rätt till utbildning. I sådana situationer är det viktigt att utreda och beakta elevens åsikt, så att elevens rättsskydd tillgodoses.²⁸⁹

Nationell lagstiftning

Enligt 16 § i grundlagen har var och en rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Rätten till grundläggande utbildning är en subjektiv rättighet. Det faktum att grundläggande utbildning är avgiftsfri innebär att undervisning kan fås utan kostnader för studeranden. Vid sidan om undervisningen ska följaktligen också nödvändiga undervisningsredskap, såsom läroböcker, vara avgiftsfria. Förutom undervisning ska eleven erbjudas nödvändiga undervisningsredskap, tillräcklig näring under skoldagen och vid behov skoltransport.²⁹⁰ Tillgodoseendet av rätten förutsätter följaktligen för varje barns del att staten och kommunerna anvisar tillräckliga ekonomiska resurser till den grundläggande utbildningen.

Bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter är bunden till läroplikt. Bestämmelsen hindrar inte utvidgning eller inskränkning av läroplikten, men om läroplikten utvidgas, utvidgas skyldigheten att ge avgiftsfri undervisning.²⁹¹

Grundläggande utbildning

Det finns bestämmelser om grundläggande utbildning och läroplikten i lagen om grundläggande utbildning. Därtill innehåller lagen om grundläggande utbildning bestämmelser om bland annat anordnande av förskoleundervisning, undervisning som förbereder för grundläggande utbildning och anordnande av undervisning för barn i specialiserad sjukvård. Kommunen kan ordna tjänster enligt lagen om grundläggande utbildning ensam eller tillsammans med an-

dra kommuner eller skaffa dem av en anordnare av grundläggande utbildning vilken nämns separat i lagen.

Enligt 31 § i lagen om grundläggande utbildning är undervisningen avgiftsfri för eleverna. Kommunen är skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område (4 §). Förutsättningen är att kommunen i fråga är barnets hemkommun eller att barnet bor stadigvarande i kommunen. En debatt har förts om rätten till undervisning i synnerhet för barn till asylsökanden och så kallade papperslösa barn, som saknar laglig rätt att vistas i Finland.²⁹²

Den som deltar i utbildning har under arbetsdagarna rätt att få undervisning enligt läroplanen, elevhandledning och tillräckligt stöd för inläring och skolgång genast när behov uppstår (30 §).²⁹³ Det finns riktgivande bestämmelser om innehållet i undervisningen i 11 § i lagen om grundläggande utbildning. Undervisningsinnehållet och -omfattningen styrs närmare med timfördelningen och grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (14 §). I de grunder för läroplanen vilka tagits i bruk år 2016 var konventionen om barnets rättigheter en utgångspunkt.²⁹⁴

Elever med funktionsnedsättning och andra elever i behov av särskilt stöd har dessutom rätt att avgiftsfritt få sådana tolknings- och biträdestjänster, övriga undervisningstjänster, särskilda hjälpmedel samt tjänster som anknyter till särskilt stöd (31 §). Särskilt stöd har ordnats som trestegsstöd, som omfattar stödundervisning och specialundervisning på deltid (15 §), intensifierat stöd (16 §) och särskilt stöd (17 §). Enligt 15 § i diskrimineringslagen ska man göra rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att få tillträde till utbildning, att klara av sina studier och att avancera i studierna. Den nämnda bestämmelsen förutsätter också att antagningsgrunder som är enhetliga sett till andra barn tillämpas vid antagningen av barn med funktionsnedsättning.²⁹⁵

Elevens modersmål är också en viktig omständighet vad gäller tillgodoseendet av den rättighet som gäller grundläggande utbildning. Grundläggande utbildning ska ordnas antingen på finska eller svenska (10.1 §). Elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska ska huvudsakligen undervisas på samiska. Hörselskadade ska vid behov också få undervisning på teckenspråk (10.2 §). Skyldigheten fastställs på basis av graden av elevens hörselskada. Åtminstone de döva som lärt sig teckenspråk som första språk ska ges undervisning

289 CRC/C/GC/14, punkt 113.

290 RP 309/1993 rd, s. 64, GrUB 25/1994 rd, StaUU 2/1994 rd.

291 RP 309/1993 rd, s. 64.

292 I sitt ställningstagande om den grundläggande utbildningen för papperslösa barn har riksdagens biträdande justitieombudsman konstaterat att "[e]nligt grundlagen är kommunernas skyldighet att ordna grundläggande utbildning omfattande. Lagen om grundläggande utbildning förutsätter inte att barnet bor stadigvarande i kommunen eller att kommunen borde vara den hemkommun för barnet vilken fastställs enligt kommunallagen" Meddelande 17.4.2014

293 Undantaget till avgiftsfriheten utgörs under vissa förutsättningar av skolor som verkar utomlands och privatskolor som med tillstånd av undervisningsministeriet ger undervisning på främmande språk (30.3 §). Ansökan till dessa skolor är frivillig och barn i läropliktsåldern har dock rätt till avgiftsfri undervisning om de så önskar. Följaktligen har det ansetts att bestämmelsen inte står i strid med 16 § i grundlagen (RP 86/1997 rd, s. 64–65). Se också GrUU 20/2007 rd.

294 Det finns bestämmelser om den minimimängd undervisning som ska lämnas per vecka och per år i förordningen om grundläggande utbildning (852/1998, 3 §). Beslut om antalet lektioner och huruvida dessa är obligatoriska fattas i de kommunspecifika läroplanerna. Grunderna för läroplanen på webben http://www.oph.fi/lagar_och_anvisningar/laroplanen_-_och_examensgrunder/grundlaggande_utbildningen. I grunderna för läroplanen konstateras det uttryckligen att FN:s konvention om barnets rättigheter ger en rättslig grund för grundläggande utbildning. Därtill konstateras de allmänna principerna i konventionen.

295 RP 19/2014 rd, s. 80.

på teckenspråk.²⁹⁶ Undervisning kan också ges på andra språk i separata undervisningsgrupper eller i skolor med främmande undervisningsspråk.

Var och en som deltar i undervisningen har rätt till en trygg studiemiljö (29 §). I samband med att läroplanen utarbetas ska utbildningsanordnaren utarbeta en plan för användning av disciplinära åtgärder och fostrande samtal och de tillhörande förfaringssätten samt ge anvisningar för hur planen ska användas. Tryggheten främjas också med ordningsregler eller -föreskrifter. Lagen om grundläggande utbildning innehåller bestämmelser om disciplinära metoder (36 § och 36 a–b §), rätten att omhänderta föremål eller ämnen (36 d §) och rätten att granska elevs saker (36 e §). Bland annat dessa bestämmelser reviderades år 2014 i det stora så kallade Arbetsro i skolan-paketet, vars syfte var att ge anordnare av undervisning och utbildning nya metoder för att förbättra arbetsron i skolor och läroanstalter och att uppdatera de förfaringssätt som redan är i användning.²⁹⁷ Ett mål var att bidra till effektivare ingripande i skolmobbing. I denna utsträckning innehöll lagberedningshandlingarna uttryckliga hänvisningar till artiklarna 3(2) 19, 28 och 37 i konventionen om barnets rättigheter.

Gymnasieundervisning och yrkesutbildning

Det finns bestämmelser om gymnasieutbildning i *gymnasielagen* [629/1998]. Det finns bestämmelser om målen för utbildningen i 2 § i lagen. Målet är bland annat att stöda de studerandes utveckling till goda, harmoniska och bildade människor och samhällsmedlemmar samt att ge dem sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för fortsatta studier, i arbetslivet, för fritidsintressen och en allsidig personlighetsutveckling. Kommuner, samkommuner, registrerade sammanslutningar och stiftelser vilka fått undervisningstillstånd ansvarar för anordnandet av utbildning. Följaktligen ålägger inte lagstiftningen kommuner att anordna gymnasieundervisning, i motsats till grundläggande utbildning.²⁹⁸

Ansökan till gymnasieutbildning sker utifrån elevens val (19 §). Gymnasielagen innehåller bestämmelser om bland annat rätten till undervisning (22 §) och å andra sidan skyldigheten att delta i undervisning (25 §), undervisningens innehåll (7 §), läroplanen (11 §), särskilda undervisningsplaner (13 §), rätten till en trygg studiemiljö (21 §), disciplin (26 § och 26 a–g §:t) samt om delaktighet (27 §). Studerandevården ordnas enligt lagen om elev- och studerandevård. Därtill konstateras det i grunderna för undervisningsplanen för gymnasiet (2015) att gymnasieundervisningen grundar sig på centrala människorättskonventioner, såsom konventionen om barnets rättigheter.²⁹⁹

Den lagstiftning som reglerar yrkesutbildningen har nyligen reviderats på så sätt att *lagen om yrkesutbildning* (531/2017) träder i kraft från början av år 2018.³⁰⁰ Den nya lagen innehåller bestämmelser om de yrkesinriktade examina som hör till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, om den utbildning som behövs för förvärvande av yrkeskompetens och om påvisande och intygande av yrkeskompetens (1 §). Utöver att ge yrkesutbildning är målet med utbildningen att stöda de studerandes utveckling till goda, harmoniska och bildade människor och samhällsmedlemmar och att ge dem sådana kunskaper och färdigheter som de behöver med tanke på förutsättningarna för fortsatta studier, yrkesutveckling, fritidsintressen och en mångsidig personlighetsutveckling (2 §). I fortsättningen kommer yrkesutbildningen att fokusera i synnerhet på inläring i arbetet i stället för inläring och fostran under ledning av en lärare.

Slutsatser

Lagstiftningen om grundläggande utbildning och gymnasieutbildning motsvarar väl artiklarna 28 och 29 i konventionen om barnets rättigheter. Utifrån lagberedningshandlingarna ser det ut som om konventionen i viss mån i bakgrunden påverkat beredningen av de nyaste ändringar som gjorts i dessa lagar. I de lagberedningshandlingar som gäller den nya lagen om yrkesutbildning nämns inte konventionen om barnets rättigheter.

Det tydligaste problemet i lagstiftningen om utbildning är att de bestämmelser som anknyter till elevens rättsskydd är bristfälliga. Det finns bestämmelser om rättsmedel enligt lagen om grundläggande utbildning i 42 § och 42 a–f § i lagen. Till exempel en begäran om omprövning förutsätter ett beslut i ärendet. Största delen av problemen i skolan uppstår dock i situationer där beslut inte fattas. I så fall kan elevens rättsskydd äventyras. Retroaktiva rättsmedel enligt lagen om grundläggande utbildning och förvaltningslagen, såsom klagomål, är ur elevernas synpunkt för långsamma metoder för att få till stånd en ändring. I syfte att säkerställa en elevs skolgång och välbefinnande, ska problematiska situationer avgöras med låg tröskel utan dröjsmål och på ett effektivt sätt. Detta förutsätter att skolan använder förfaranden såväl för att upptäcka problem som för att lösa dessa i första hand enligt elevens bästa.³⁰¹

Ovan behandlade bestämmelser innehåller inte uttryckliga föreskrifter om barnets bästa och prioritet. En allmän bestämmelse på lagnivå, vilken gäller hela undervisningsverksamheten och förpliktar myndigheten att beakta bar-

296 RP 86/1997 rd, punkten Detaljmotivering, 10 §. I den nya teckenspråkslag [359/2015] som trädde i kraft i början av maj 2015 ändrades inte ställningen för teckenspråket i den grundläggande utbildningen. I denna utsträckning innehåller teckenspråkslagen en hänvisning till lagen om grundläggande utbildning. Justitieministeriet har på våren 2015 inrättat en arbetsgrupp för teckenspråk, vars uppgift är att följa genomförandet av teckenspråkslagen, behandla aktuella ärenden som gäller teckenspråkslagen och säkerställa informationsflödet mellan olika aktörer. Därtill upprättar arbetsgruppen en utredning om den övergripande situationen för dem som använder det finlandssvenska teckenspråket.

297 RP 66/2013 rd.

298 Alla kommuner deltar dock i finansieringen av gymnasieutbildningen med en finansieringsandel enligt antalet invånare, medan staten deltar med statsandelen. Se till exempel <http://minedu.fi/rahoitus> (läst 20.10.2017)

299 De allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter framgår inte uttryckligen på samma sätt i dessa grunder för läroplanen jämfört med planen för den grundläggande utbildningen. Grunderna för gymnasiet läroplan 2015 på webben: http://www.oph.fi/download/174853_grunderna_for_gymnasiets_laroplan_2015.pdf.

300 I samband med godkännandet av lagen förutsatte riksdagen bland annat att UKM börjar förbereda en utredning om integriteten i utbildningsstigar och utbildningsmöjligheterna för studeranden som behöver särskilt krävande stöd. En ytterligare förutsättning var att UKM stöder och följer och därmed kan bedöma genomförandet av reformen av yrkesutbildningen, bland annat konsekvenser för den regionala och språkliga tillgången till utbildningen, nedgången i antalet avbrutna studier och tillgodoseendet av utbildningsgarantin. Regleringen ska vid behov preciseras eller utan dröjsmål ändras. Också regleringens faktiska konsekvenser för tillgodoseendet av grundlagens kulturella rättigheter ska följas noggrant. RSV 86/2017 rd.

301 Se Hakalehto-Wainio 2012, s. 349. I den nya lagen om yrkesutbildning är bland annat bestämmelserna om ändringsökande i viss mån mer omfattande än i lagen om grundläggande utbildning eller i gymnasielagen.

nets bästa i första hand, skulle stärka ställningen för denna centrala princip i beslut som gäller och påverkar barnet.³⁰²

Rätten till fullvärdig uppväxt och utveckling för elever och studeranden får inte försvagas av till exempel skolmobbing.³⁰³ Det har föreslagits att reglering som uttryckligen gäller skolmobbing läggs till i strafflagen.³⁰⁴ Bestämmelserna om barns rätt till en trygg lärmiljö i lagen om grundläggande utbildning och de tillgängliga disciplinära metoderna för undervisningsväsendet har inte i alla fall varit tillräckliga metoder på lagstiftningsnivå för att ingripa i skolmobbing. Bestämmelsen om misshandel i strafflagen kan bli tillämplig vid mobbing i skolan, men ärenden som gäller mobbing behandlas sällan med de metoder som strafflagen ger möjlighet till. Det handlar ofta om barn som inte ens ännu har straffrättsligt ansvar för sina gärningar. Det vanligare är att framföra ett klagomål om ärendet till regionförvaltningsverket, om situationen inte kan lösas med skolans egna åtgärder. För tillfället har undervisnings- och kulturministeriet en arbetsgrupp som reflekterar över förebyggande av mobbing och skolfrid, och en av dess uppgifter är att göra en framställan om potentiella lagstiftningsmässiga möjligheter att öka skyldigheten att ingripa i skolmobbing.³⁰⁵

Man ska ingripa i mobbing på alla utbildningsnivåer, eftersom utbildningslagarna garanterar rätt till en trygg lärmiljö för elever och studerande. Det finns skäl att i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning lägga till uttryckliga bestämmelser om förfaranden och ansvarspersoner för ingripande i mobbing. Problemet i ingripande i mobbing är bland annat att barn inte ofta berättar om mobbing till vuxna i skolan. En orsak till detta är att förtroendet för att det hjälper att berätta inte nödvändigtvis är så stort.³⁰⁶ Med ungdomsarbete i läroinrättningarna vore det möjligt att förbättra bland annat detta. Det finns skäl att lägga till bestämmelser om ungdomsarbete i skolor i ungdomslagen (1285/2016), lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning och lagen om statlig finansiering till evangelisk-lutherska kyrkan för skötseln av vissa samhällsuppgifter.³⁰⁷

Elevernas rätt till en trygg lärmiljö äventyras också då ineluftsproblem förekommer i skolbyggnaderna. I värsta fall kan ineluftsproblem orsaka livslånga sjukdomar och nedsatt funktionsförmåga hos barnet. Inneluftsproblem kan hindra deltagande i skolgången, då barnets rätt till undervisning inte tillgodoses. Ingripande i dessa problem, vid behov med lagstiftningsstöd, är nödvändigt.³⁰⁸

RÄTTEN TILL LEK OCH FRITID

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 31: Rätten till vila, fritid, lek och kultur

Artikel 31 ger barnet rätt till vila och rekreation och att delta i mångsidig fritidsverksamhet på barnets villkor. I artikeln understryks deltagande i lek och rekreativ verksamhet enligt barnets ålder. Deltagandet i det kulturella och konstnärliga livet ska vara fritt. Barn ska erbjudas lämpliga och lika möjligheter att delta i mångsidiga fritidsaktiviteter.

Den gemensamma nämndaren för de aktiviteter som nämns i artikeln är att de inte är arbeten.³⁰⁹ Vila är fysisk eller psykisk avslappning och sömn. Med fritid avses den tid då ett barn har frihet att själv fatta beslut om vad han eller hon vill göra. Lek är verksamhet som framskrider på barnets villkor utan att vuxna ingriper. Rätten till kultur innebär såväl deltagande i olika kultur- och konstenemang som rätten att själv skapa kultur och konst.³¹⁰

Enligt kommittén för barnets rättigheter är artikel 31 central för barns och ungdomars fysiska och psykiska hälsa och utveckling.³¹¹ Enligt kommittén riktas för lite uppmärksamhet mot föreskrifterna i artiklarna. Med hjälp av lek kan barn åtnjuta de färdigheter som de har vid var tid och utveckla dessa. Barnets rätt till lek kan äventyras till exempel därför att man i stadsplaneringen inte berett tillräckligt med trygga utrymmen som är lämpliga för lek. Rätten till vila, lek och fritid kan också äventyras till exempel på grund av att det förväntas att en ung person deltar i familjens försörjningen i väldigt tidig ålder eller om överdriven konkurrens anknyter till skolgången. Att en familj är mindre bemedlad kan också i betydande grad begränsa barnets möjligheter att delta i aktiviteter som intresserar barnet.

Syftet med artikel 31 är att för barnet trygga aktiviteter som är frivilliga, barnorienterade och som ger barnet glädje och rekreation. I genomförandet av denna ska därför särskild uppmärksamhet riktas mot den i artikel 12 tryggade rätten för ett barn att uttrycka sin åsikt och påverka beslutsfattandet i egna ärenden. Kommittén för barnets rättigheter har också betonat beaktandet av barnets bästa i alla lagstiftnings-, politiska och ekonomisbedömningsfrågor och i åtgärder som anknyter till miljön och anordnandet av tjänster, vilka sannolikt påverkar de rättigheter som fastställts i artikel 31. Som exempel nämner kommittén i detta samband barnarbetskrafts- och utbildningslagstiftningen samt den lagstiftning som reglerar integritetsskyddet på Internet.³¹²

302 Så också i Hakalehto-Wainio 2012, s. 348.

303 Enligt enkäten Hälsa i skolan 2017 hade 5,8 % av eleverna i åk 7–9 mobbats i skolan åtminstone en gång per vecka. I gymnasiet var motsvarande siffror 1,1 % och 3,3 % i yrkesutbildningen.

304 Till exempel LM 22/2016 rd.

305 http://www.hare.vn.fi/Uploads/30243/410087/ASETTAMISPAATOS_20170421180054_410087.pdf (besöksdag 1.6.2017).

306 Enligt enkäten Hälsa i skolan 2017 har cirka 25 % av eleverna i åk 7–9 berättat om mobbing till skolans vuxna.

307 Se barnombudsmannens årsbok 2017, s. 22–24.

308 Se närmare i barnombudsmannens årsbok 2016, s. 37 och årsboken 2017, s. 19–21.

309 Problem i anknytning till användning av barnarbetskraft kan urskiljas som bakomliggande orsak till artikeln. I Finland handlar det främst om att barnet garanteras tillräckligt med tid för vila och fritid och att man inte kräver för mycket resultat för tidigt i skolan och hobby. Såväl skolgång som fritidsintressen kan vara väldigt resultatintensiva och tävlingsmässiga redan för relativt små barn.

310 I handboken om barnkonventionen [s. 347] anmärks det att man med kultur hänvisar till konst i denna artikel.

311 Bland annat CRC/GC/2003/4, punkt 14, CRC/C/GC/7, punkt 10.

312 CRC/C/GC/17, punkt 17.

Nationell lagstiftning

Syftet med den nationella lagstiftningen är i synnerhet att säkerställa förhållanden där det i praktiken är möjligt att tillgodose rättigheterna enligt artikel 31. Det handlar bland annat om att man med regleringen ser till att barn på jämlika grunder har lokaler där det är möjligt att tillbringa fritiden och utöva fritidsintressen. Det handlar också om att skolornas läroplaner görs kompatibla med varje åldersgrupp, så att barnen får tillräckligt med tid för vila och fritidsaktiviteter. De bakomliggande orsakerna är de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom jämlikhet enligt 6 § och barnets rättighet att påverka ärenden som gäller honom eller henne själv samt den rätt till annan utbildning än grundläggande utbildning enligt den egna förmågan och särskilda behov, vilken tryggats för var och en, oavsett medelslöshet (16 §).

Enligt L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt är syftet med vården att trygga barnets utveckling och välbefinnande och målet ska också vara att ge barnet en trygg och stimulerande uppväxtmiljö (1 §).

Enligt definitionen i lagen om småbarnspedagogik är målet med småbarnspedagogiken att hos varje barn främja en helhetsmässig uppväxt, utveckling, hälsa och ett helhetsmässigt välbefinnande i enlighet med barnets ålder och utveckling (2 a §). Som mål nämns bland annat att småbarnspedagogiken genomför mångsidig pedagogisk verksamhet med utgångspunkt i barns lek, rörelse, konst och kulturtradition samt ge barnet möjligheter till positiva upplevelser av lärande. I grunderna för planen för småbarnspedagogik för betonas kraftigt betydelsen av lek för ett barns utveckling och lek ses som ett inlärningssätt.³¹³ På samma sätt har grunderna beaktat betydelsen av konst och kultur samt vila och avkoppling för barnets utveckling och välbefinnande.

I lagen om grundläggande utbildning nämns inte lek uttryckligen, men enligt 24 § får elevernas arbetsmängd i den grundläggande utbildningen inte vara större än att dessa med beaktande av den tid som används för skolgången, skolresorna och hemuppgifterna får tillräcklig tid för vila, rekreation och fritidsintressen. I grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen, vilken omfattas av bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning, står det att förskoleundervisningen "planeras och genomförs så att barnen har möjlighet att bli inspirerade, experimentera och att lära sig nytt. Barnens utveckling inom de olika kunskaps- och färdighetsområdena breddas genom att de agerar och är aktiva och leker i mångsidiga lärmiljöer".³¹⁴ På samma sätt ska man i den morgon- och eftermiddagsverksamhet som ingår i lagen om grundläggande utbildning "ska särskild uppmärksamhet ägnas åt lek, skapande verksamhet och positiva upplevelser som utifrån barnens ålder stödjer deras uppväxt och utveckling. Att röra på sig och vara ute samt att koppla av och vila är viktigt i verksamheten".³¹⁵

Gymnasielagen innehåller inte separata föreskrifter om rätten till vila eller fritid. I 77 § i lagen om yrkesutbildning föreskrivs det att man på utbildning som grundar sig på ett

utbildningsavtal tillämpar bland annat bestämmelserna i arbetstidslagen om (605/1996) om dagliga vilotider, dygnsvila, veckovis fritid och skiftlistor.

Målet med ungdomslagen är bland annat att stödja ungas fritidsintressen och verksamhet i medborgarsamhället. Lagen innehåller också bestämmelser om kommunernas ungdomsarbete och -politik (3 kap.). Kommunens ansvar omfattar bland annat fostrande handledning av unga, verksamhetslokaler, möjligheter till fritidssysselsättning, informations- och rådgivningstjänster, stöd för ungdomsföreningar och andra ungdomsgrupper, idrottsinriktad, kulturell, internationell och mångkulturell ungdomsverksamhet, miljöfostran för unga, ungdomsverkstäder och uppsökande ungdomsarbete. Förutom kommunerna ansvarar ungdomsföreningar och andra organisationer som utför ungdomsarbete för genomförandet av ungdomsarbetet.³¹⁶ Kommunala och statliga myndigheter ska erbjuda och ordna möjlighet för unga att delta i och påverka behandlingen av ärenden som gäller ungdomsarbete och ungdomspolitik på lokal-, region- och riksnivå eller så ska de unga höras på annat sätt i sådana frågor (24 §). Därtill ska ungdomar höras i ärenden som gäller dem.

Enligt 26 § i kommunallagen (410/2015) ska kommunstyrelsen inrätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga för att garantera den unga befolkningens möjligheter att delta och påverka samt sörja för ungdomsfullmäktiges eller påverkansgruppens verksamhetsförutsättningar. Ungdomsfullmäktige ska ges möjlighet att påverka planering, beredning, genomförande och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse för kommuninvånarnas välfärd, hälsa, studier, livsmiljö, boende eller rörlighet samt även i andra frågor som ungdomsfullmäktige bedömer som betydelsefulla med tanke på barn och unga. Ungdomsfullmäktige ska tas med när barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga utvecklas i kommunen.

Det finns bestämmelser om barns och ungdomars fritidsintressen också bland annat i *lagen om grundläggande konstundervisning* (633/1998) och i *idrottslagen* (390/2015). Därtill är till exempel lagen om allmänna bibliotek, vars syfte är bland annat att främja befolkningens likvärdiga möjligheter till bildning och kultur och läskulturen och en mångsidig läskunnighet (2 §) en viktig bestämmelse för att tillgodose barnets rätt till kultur enligt artikel 31.

Slutsatser

Den nationella lagstiftningen innehåller bestämmelser som relativt väl ger förutsättningar för genomförande av artikel 31 i praktiken. I praktiken är en förutsättning för tillgodoseende av barnets rätt till lek, men också vila, fritid och fritidsintressen till exempel tillräcklig fritid och trygga utrymmen samt förståelse av vuxna för betydelse av dessa för barns utveckling och välbefinnande.³¹⁷ Dessa har beaktats i grunderna för läroplanerna för småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen

313 Grunder för planen för småbarnspedagogiken 2016, på webben http://www.oph.fi/download/179348_grunderna_for_planen_for_smabarnspedagogik_2016.pdf (läst 15.9.2017).

314 Grunder för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014, s. 12, på webben http://www.oph.fi/download/174850_grunderna_for_forskoledundervisningens_laroplan_2014.pdf (läst 15.9.2017).

315 Grunder för morgon- och eftermiddagsverksamhet inom grundläggande utbildning 2011, s. 12, på webben http://www.oph.fi/download/131414_grunderna_for_morgon_och_eftermiddagsverksamheten_inom_grundlaggande_utbildningen_2011.pdf (läst 15.9.2017).

316 RP 111/2016 rd, s. 6.

317 Se till exempel Hakalehto-Wainio 2011, s. 520.

och den grundläggande utbildningen. Också ungdomslagen och kommunallagen främjar genomförandet av artikeln.

Vad gäller gymnasieundervisning finns det inte alls bestämmelser på lagnivå om förhållandet mellan arbetsmängden och fritiden för studeranden. Enligt grunderna för läroplanen för gymnasiet ska förfaringssätten och praxis främja studerandens och gemenskapens välbefinnande och en rofylld och trygg atmosfär, men handlingen innehåller inte något ställningstagande om till exempel förhållandet mellan arbetsmängden och fritiden för studerande.³¹⁸ En bestämmelse som motsvarar 24 § i lagen om grundläggande utbildning i gymnasielagen skulle understryka rätten till vila och rekreation enligt artikel 31 för barn.

Även om lagstiftningen generellt sett ligger på bra nivå, är det viktigt att, såväl på lagstiftningsnivå som på praktisk nivå, vidareutveckla barns möjligheter att påverka sin fritid, sina intressen och de utrymmen där fritid tillbringas. Tyngdpunkten i påverkansmetoderna enligt ungdomslagen och kommunallagen ligger i huvudsak på representativt deltagande. Det vore viktigt att alla barn på jämlikt sätt kunde berätta sin åsikt och få den beaktad, då det till exempel beslutas om utrymmen och områden som är avsedda för fritid eller kultur- och konsutbudet för barn och ungdomar.

Barns möjligheter till fritid och fritidsintressen beror ofta på familjens förmögenhet. Det är viktigt att beakta barnets rättigheter enligt artikel 31 då bestämmelser utfärdas om tjänster och olika former av andra stödformer för barn och familjer. Det är möjligt att få till exempel kompletterande utkomststöd för barns fritidsintressen.³¹⁹ Rätten till lek och fritidsintressen är centrala rättigheter i tryggheten av barnets välbefinnande och utveckling, varför dessa ska ha en central betydelse i den lagstiftning som gäller stöd till barn och familjer.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD OCH SOCIAL TRYGGHET

RÄTTEN TILL HÄLSO- OCH SJUKVÅRD OCH BÄSTA MÖJLIGA HÄLSOTILLSTÅND

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 24: Rätten att leva så frisk som möjligt och att vid behov få vård

Artikel 33: Rätten till skydd mot användning av droger

Artikel 24 i konventionen om barnets rättigheter tryggar möjligheten för barnet att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till tjänster avsedda för att vårda och rehabilitera sjukdomar (punkt 1). För att tillgodose detta har konventionsstaterna förbundit sig till åtgärder vars syfte är att minska spädbarns- och barnadödligheten, säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig sjukvård, bekämpa sjukdom och

undernäring, säkerställa tillfredsställande hälsovård för mödrar före och efter förlossningen samt att utveckla den förebyggande hälsovården och öka hälsokunskapen på mångsidigt sätt.

Enligt kommittén för barns rättigheter är den rätt till hälsa för barn vilken fastställts i artikel 24 en täckande rättighet. *”Den handlar inte bara om att barn i rätt tid ska få lämplig förebyggande, hälsofrämjande, behandling, rehabiliterande och palliativ vård. De har även rätt att växa och utveckla sina fulla möjligheter och att leva under förhållanden som främjar deras hälsa på bästa sätt. Detta ska uppnås med hjälp av program inriktade på underliggande hälsofaktorer. Om man ser på hälsa ur ett helhetsperspektiv placeras förverkligandet av barns rätt till hälsa inom de internationella människorättsåtagandenas bredare ram.”*³²⁰ Kommittén hänvisar också till Världshälsoorganisationen WHO:s definition av en positiv hälsouppfattning: *”hälsa är ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande, och inte enbart som frånvaron av sjukdom och andra åkommor”*.³²¹

Respekt för barns synpunkter ska beaktas i all hälsovård och i planeringen av hälsovårdstjänster. Barnets tilltagande förmågor understryker behovet av att beakta hälsovårdsrelaterade ärenden som gäller unga. Rätten att delta (artikel 12) ska beaktas vad gäller den övergripande planeringen, produktionen och uppföljningen av hälsovårdstjänster som är väsentliga för barn, vården av enskilda barn samt vad gäller barnets rätt att samtycka till eller vägra vård.³²²

Kommittén betonar i första hand primärvårdstjänster nära barn och familjer. Också skolhälsovården anses ha en viktig roll i främjandet av barns hälsa. Kommittén har framfört sin oro med anledning av psykiska sjukdomars utbredning bland ungdomar. Dessa omfattar utvecklings- och beteendestörningar, depression, ätstörningar, ångest, psykologiska trauman som beror på utnyttjande, försummelse, våld eller exploatering, användning av alkohol, tobak eller narkotika, tvångsmässigt beteende, såsom överdriven användning av Internet och annan teknologi och beroende av dessa samt självdestruktivitet och självmord.³²³ I denna utsträckning anknyter artikel 24 till artikel 33 i konventionen, vilken fastställer barnets rätt till skydd mot olaglig användning av narkotika och psykotropiska ämnen. Därtill har konventionsstaterna åtagit sig att vidta ändamålsenliga åtgärder för att hindra användning av barn i olaglig produktion av och handel med dessa ämnen. Skyldigheten att skydda barn mot droganvändning enligt artikel 33 innehåller en skyldighet att skydda barn mot konsekvenserna av droganvändning bland vuxna.³²⁴

Kommittén för barnets rättigheter anser att staterna ska skydda barn mot lösningar, alkohol, tobak och olagliga ämnen och vidta nödvändiga åtgärder för att minska användningen av sådana ämnen. Kommittén rekommenderar reglering av reklamföring och försäljning av hälsoskadliga ämnen på platser där barn samlas och i medier och publikationer

318 Grunderna för gymnasiet läroplan, s. 16.

319 Lagen om utkomststöd [1412/1997, 7 c §]. Se närmare till exempel på <http://minedu.fi/rahoitus> (läst 15.9.2017).

320 CRC/C/GC/15, punkt 2.

321 CRC/C/GC/15, punkt 4.

322 Handboken om barnkonventionen, s. 130–131, 269. Se också den allmänna kommentaren om barnets rättighet att bli hörd CRC/C/GC/12, punkterna 98–104.

323 CRC/C/GC/15, punkterna 36 och 38.

324 Handboken om barnets rättigheter 2011, s. 370.

som är tillgängliga för barn.³²⁵ Kommittén har konstaterat att *"trots att småbarn sällan är sannolika missbrukare av narkotika, kan de behöva specialiserad sjukvård, om deras moder är alkohol- eller drogberoende"*. Därtill ska barn skyddas mot exponering för droger, om familjemedlemmarna är missbrukare av narkotika. *"Barn kan också lida av negativa följder av missbruk av alkohol och droger för familjens levnadsstandard och omsorgskvaliteten och löpa risk för att börja missbruka narkotika i ung ålder"*.³²⁶

Kommittén har uppmanat Finland att stärka de mentaltvårdstjänster som är avsedda för barn och trygga tillträde till nödvändiga undersökningar och behandlingar samt att effektivisera åtgärderna för att förebygga självmord. Kommittén har därtill uppmanat Finland att trappa upp sina åtgärder för att minska användningen av alkohol och andra droger och tobaksrökning bland unga.³²⁷

I artikel 24 har konventionsstaterna förbundit sig att vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder för att undanröja sedvänjor som är skadliga för barn (punkt 3). Med sedvänjor avses *"bestående praxis och beteendemodeller, vars bakomliggande orsak är diskriminering utifrån bland annat det biologiska eller sociala könet eller åldern och komplexa och/eller till varandra kopplade diskrimineringsformer, som ofta omfattar våld och som orsakar fysiska och/eller psykiska skador eller lidelser"*.³²⁸ Trots att man i artikel 24 i konventionen uttryckligen tar upp skadliga sedvänjor, har kommittén för barnets rättigheter i sin allmänna kommentar om denna konventionspunkt fastställt att sedvänjor också kan utgöras av praxis som uppstår på nytt eller ny praxis som är förenlig med grunderna för praxis som ska ses som skadlig.³²⁹

Nationell lagstiftning

Enligt 19 § i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bestämmelsen lades till i de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995.

Det allmänna ska trygga tillgången till social- och hälsovårdstjänster. Sättet att ordna tjänster och deras tillgänglighet påverkas indirekt också av andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, såsom likabehandling och förbudet mot diskriminering, rätten till liv samt personlig integritet och säkerhet, skyddet för privatlivet samt religions- och samvetsfriheten. Främjande av befolkningens

hälsa hänvisar såväl till förebyggande verksamhet inom social- och hälsovård, men å andra sidan också till utveckling av samhällets förhållanden i olika delar av det allmänna i en riktning som generellt främjar befolkningens hälsa.³³⁰ Följaktligen finns det en anknytning till de grundläggande fri- och rättigheter som gäller miljön (20 §), som föreskriver bland annat att det allmänna ska sträva efter att trygga en sund miljö för var och en.³³¹

Bestämmelsen beaktar i synnerhet tryggheten av barnets välbefinnande. Det allmänna ska stöda familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Bestämmelsen innehåller en hänvisning på ett allmänt plan till föräldrarnas och familjens ansvar för barns uppföstran och utveckling, men den är också naturligtvis av betydelse för hälsan, då hälsa förstås brett i enlighet med WHO:s definition. I lagberedningshandlingarna konstateras det, i analogi med synen av kommittén för barnets rättigheter, att barns välbefinnande ska förstås brett såväl som materiellt som psykiskt välbefinnande.³³²

Bestämmelsen om social- och hälsovårdstjänster ska granskas i samband med övriga ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelsen innehåller också mera allmänt tanken på trygga uppväxtförhållanden. Rätten till individuell uppväxt betonar beaktandet av barnets individuella behov, vilket är av betydelse till exempel i anordnandet av undervisning. Främjande av välbefinnande omfattar också skydd mot våld, exponering och utnyttjande.³³³

Hälso- och sjukvårdslagstiftningen

Inledning

Hälso- och sjukvårdslagstiftningen är en bred helhet, som omfattar regleringen av främjande av hälsa och välbefinnande, primärhälsovård och specialiserad sjukvård. *Folkhälsolagen (66/1972)* innehåller bestämmelser om anordnande av primärvården (det vill säga folkhälsoarbetet). *Lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989)* reglerar å sin sida anordnandet av specialiserad sjukvård och anknuten verksamhet. *Hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010)* innehåller å sin sida bestämmelser om den hälsofrämjande och välfärdsfrämjande verksamhet som kommunen ansvarar för att ordna och innehåller i primärvården och den specialiserade sjukvården. Patienter inom hälso- och sjukvården omfattas därtill av *lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992)*,

325 CRC/C/GC/15, punkt 65. I sin allmänna kommentar om ungas hälsa och utveckling (CRC/GC/2003/4) framför kommittén sin oro om "inverkan av marknadsföring av osunda produkter och livsvanor på ungas hälsobeteende." Konventionsstaterna borde skydda ungdomar mot information som är skadlig för deras hälsa och utveckling, men på samma gång betonas deras rätt att få information från många former av nationella och internationella källor. Lagstiftningen borde reglera information om och marknadsföring av hälsoskadliga ämnen, såsom alkohol och tobak, eller förbjuda dessa ämnen, i synnerhet då målgruppen utgörs av barn och unga (punkt 25).

326 CRC/C/GC/7, punkt 36.

327 CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 44 och 48.

328 CRC/C/GC/18, punkt 15. Kommittén för barnets rättigheter har behandlat skadlig praxis i den gemensamma allmänna kommentaren tillsammans med kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW). I denna ligger fokus på kvinnor och flickors rättigheter, men i punkt 4 i den allmänna kommentaren erkänns det att "också pojkar är offer för våld, skadlig praxis och fördomar och att deras rättigheter måste behandlas, för att kunna skydda dem och förebygga könsrelaterat våld och bestående fördomar och ojämlikhet mellan könen senare i deras liv".

329 CRC/C/GC/18, punkt 16, punkt c.

330 RP 309/1993 rd, s. 71.

331 Riksdagens social- och hälsovårdsutskott definierade i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna att främjande av hälsan, tillsammans med bevarande av naturens mångfald och en sund miljö, också innefattade en skyldighet att planera den bebyggda miljön, inklusive att planera markdispositionen så att den leder till fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande (ShUU 5/1994 rd, s. 4).

332 RP 309/1993 rd, s. 72.

333 RP 309/1993 rd, s. 72. I regeringens proposition om revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras det att särskild uppmärksamhet riktats mot detta också i konventionen om barnets rättigheter.

nedan patientlagen). Därtill omfattar helheten en mängd speciallagar, såsom *mentalvårdslagen* (1116/1990), *lagen om privat hälso- och sjukvård* (152/1990) och *lagen om smittsamma sjukdomar* (583/1986).³³⁴

I hälso- och sjukvårdslagen säkerställs jämlikhet genom bestämmelser om enhetliga vårdgrunder (7 §) och jämlik tillgång till tjänster (10 §). Social- och hälsovårdsministeriet upprättar tillsammans med Institutet för hälsa och välfärd enhetliga grunder för vården och ministeriet styr genomförandet av nationellt enhetliga grunder för medicinsk och odontologisk vård.³³⁵ En kommun eller en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt ska ordna hälso- och sjukvårdens innehåll och omfattning enligt vad som krävs för kommuninvånarnas eller invånarnas i samkommunen välbefinnande, patientsäkerhet, sociala trygghet och hälsotillstånd och för det medicinskt, odontologiskt och hälsovetenskapligt bedömda behov som kan motiveras utifrån observation av faktorer som påverkar dessa hälsoaspekter. Likabehandlingen av barn betonas inte särskilt i regleringen.

Det finns inte uttryckliga bestämmelser om principen om barnets bästa i hälso- och sjukvårdslagen. Den förekommer inte heller allmänt i andra bestämmelser om hälso- och sjukvården.³³⁶ Regleringen i sig innehåller dock många element som hänför sig till barnets bästa. Att lyfta upp barnets bästa till lagstiftningsnivå kunde främja bedömning av barnets bästa på ett mer övergripande sätt i hälso- och sjukvården.

Barnens rätt till liv, uppväxt och utveckling till fulla framkommer så gott som utan undantag i regleringen, såväl av främjande av hälsan som av hälso- och sjukvården. Uttryckligen konstateras rätten i samband med rådgivningstjänster. Hälso- och sjukvården syftar i första hand till att bota sjukdomar, men den omfattar också akut vård samt rehabilitering och uppföljning. Det kan anses att dessa delområden, tillsammans med främjande av hälsan, stöder barnets rätt till uppväxt och utveckling.

En minderårigs ställning och rättigheter

I patientlagen är utgångspunkten att *varje patient har rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet och anknuten bemötande* (3 §). En patients vård ska ordnas och han eller hon ska bemötas så att hans eller hennes människovärde inte kränks och att hans eller hennes övertygelse och integritet respekteras. En patient har rätt att påverka sin vård och sina vårdåtgärder (6 §). Det handlar om en rätt att besluta om ingripanden mot den personliga integriteten. I så fall är ett (medvetet) samtycke av patienten en förutsättning för vården. Om en patient vägrar en viss vård, ska han eller hon vårdas med på ett annat medicinskt godtagbart sätt, som är möjligt och ändamålsenligt att genomföra och som den behandlande läkaren finner motiverat. Naturligtvis krävs fortfarande ett samtycke av patienten.³³⁷

Enligt 7 §, som gäller en minderårig patients ställning, ska en minderårig patients åsikter om en vård- eller behandlingsåtgärd utredas, om det med beaktande av patientens ålder eller utveckling är möjligt. Vården av en minderårig patient ska ske i samförstånd med patienten, om han eller hon med beaktande av ålder eller utveckling kan fatta beslut om vården. Om en minderårig patient inte kan fatta beslut om vården, ska han eller hon vårdas i samråd med sin vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. En minderårig patients vårdnadshavare har inte rätt att förbjuda sådan vård som behövs för avvärjande av fara som hotar patientens liv eller hälsa (9.4 §). En minderårig patient som med beaktande av ålder och utveckling kan fatta beslut om vården har rätt att förbjuda att uppgifter om hans eller hennes hälsotillstånd och vård ges till hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare (9.2 §).

Slutsatser

Bestämmelsen om en minderårigs ställning är förenlig med strukturen i artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter. Barnets åsikt ska alltid utredas då det med beaktande av barnets ålder och utvecklingsnivå är möjligt. Bestämmelsen i patientlagen förutsätter inte att åsikten utreds på ett viss sätt. I den förutsätts inte ännu heller att barnet har förmåga att fatta beslut om vårdåtgärder. En separat bedömning ska göras om huruvida barnet är tillräckligt moget för att besluta om vårdåtgärder. Barnets biologiska ålder kan inte vara en exklusiv grund i detta hänseende. En bedömning av barnets mognad görs av en yrkesperson inom hälso- och sjukvården med beaktande av barnets ålder, allmänna mognad, behandlingsåtgärdens karaktär och eventuella förknippade riskfaktorer. Det avgörande är om barnet kan förstå betydelsen av behandling eller vägran till sådan och konsekvenserna för hälsotillståndet.³³⁸

Barnets självbestämmanderätt och -förmåga ökar i och med att barnet växer och utvecklas. Kommittén för barnets rättigheter använder uttrycket "*tilltagande förmågor*".³³⁹ Patientlagens bestämmelse (7 §) gäller alla former av behandlingsåtgärder, som beroende på situationen kan vara små och av ringa betydelse ("en sticka bort från fingret") eller beslut som påverkar hela barnets återstående liv ("avslutande av cancerbehandling") och allt däremellan. Avgörande av dessa situationer enligt barnets bästa förutsätter en bedömning av barnets självbestämmanderätt från fall till fall. Det är med andra ord helt möjligt att ett beslut om samtycke till ett mindre ingrepp fattas i samförstånd med barnet och om ett ingrepp med mer större konsekvenser i samförstånd med barnets föräldrar.

I praktiken används i många hälsovårdssituationer en ålder på 12 år som riktigivande åldersgräns för att fastställa

334 Det finns också bestämmelser som gäller barn bland annat i lagen om medicinsk forskning (488/1999) och lagen om användning av mänskliga organ, vävnader och celler för medicinska ändamål (101/2001). I den först nämnda bestämmelsen finns det bestämmelser om minderåriga som undersökningsobjekt, medan den sista nämnda bestämmelsen reglerar samtycke av en minderårig donator och minderåriga som donatorer. Bestämmelserna om reglering av samtycke av minderåriga är föremål för revidering. Reformen anknyter till Europaparlamentets och rådets förordning nr 536/2014 om kliniska prövningar av humanläkemedel. Förordningen tillåter nationella föreskrifter om den åldersgräns som iakttas när det gäller samtycke av ett barn. I Finland föreslås det att en åldersgräns på 15 år används, vilken för tillfället används också i lagen om medicinsk forskning.

335 Nationella vårdrekommendationer, God medicinsk praxis-rekommendationer, utarbetas av Finska Läkarföreningen Duodecim tillsammans med specialistföreningarna. Upprättandet av rekommendationerna finansieras med offentliga medel. Se närmare på webben <http://www.kaypahoito.fi/web/kh/kaypa-hoito>, besöksdag 14.8.2017.

336 Undantaget utgörs till exempel av mentalvårdslagens 8 § 3 mom., där det föreskrivs att minderåriga ska behandlas åtskilda från vuxna, förutom om det anses ligga i barnets intresse att förfara på annat sätt.

337 RP 185/1991 rd, s. 16.

338 RP 185/1991 rd, s. 17-18.

339 CRC/C/GC/15, punkterna 20-22.

om ett barn själv förmår delta i beslutfattande som gäller honom eller henne själv. I litteraturen förekommer åldersgränsen också ofta, och i så fall i allmänhet i form av en hänvisning till patientlagens förarbeten. I regeringens proposition om patientlagen konstateras det att då lagens stiftades fanns det inte bestämmelser om hur beslut om behandling av personer under 18 år skulle ordnas mellan ett barn eller en ung och hans eller hennes vårdnadshavare, varför L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt tillämpats. I L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt är huvudregeln att vårdnadshavarna tillsammans beslutar om ärenden som gäller barnet.

I regeringens proposition om patientlagen finns det en hänvisning till regeringens proposition om L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt, där det konstateras att barn som fyllt 12 år systematiskt så gott som alltid anses vara så utvecklade att motsättande av dem ska ägnas uppmärksamhet. I detta sammanhang handlar det om verkställighet av ett beslut om vårdnad eller umgängesrätt. I regeringens proposition har en ålder på 12 år följaktligen nämnts som ett exempel, som dock grundar sig på en ganska annorlunda situation, än vad som är fallet i ett samtycke till en behandlingsåtgärd. Det ska också observeras att det i denna utsträckning uttryckligen handlar om praxis som rått innan patientlagen stiftades. Ingen exakt kronologisk ålder har fastställts i patientlagen, vilket kan ses som ett medvetet val, vars syfte är att styra bedömningen av barnets förmåga att delta i egen vård från fall till fall.³⁴⁰

Mödra- och barnrådgivningsverksamhet

Enligt 15 § i hälso- och sjukvårdslagen ska en kommun ordna rådgivningsbyråttjänster för där bosatta gravida kvinnor, familjer som väntar barn och barn under läropliktsålder och deras familjer. När den kommunala primärvården ordnar rådgivningsbyråttjänster ska den samarbeta med instanser som svarar för förskolepedagogik, barnskydd och annan socialvård och specialiserad sjukvård och med andra relevanta instanser.

Slutsatser

Lagstiftningen uppfyller kraven i konventionen om barnets rättigheter. Mödra- och barnrådgivningarna fungerar effektivt och de främjar barns och ungdomars välbefinnande och utveckling. Mödra- och barnrådgivningsverksamheten har haft en avgörande betydelse i minskandet av barndödligheten och i främjandet av små barns hälsa och välbefinnande.

Rådgivningsbyråerna har en central roll i stödet av föräldrarna i deras fostringsarbete. Denna skyldighet har fastställts för konventionsstaterna i artikel 18 i konventionen om barnets rättigheter. Rådgivningsbyråerna ger i första hand information och kunskap till barnfamiljer vad gäller barnets

hälsa, näring, fördelarna med amning, miljöhygien och förebyggande av olycksfall. Vad gäller större barn ansvarar elev- och studerandehälsovården och de läroanstalter som ansvarar för grundläggande utbildning och gymnasieutbildning för att ge information och undervisning i den omfattning som deras läroplaner förutsätter.³⁴¹ I den framtida social- och hälsovårdsreformen ska det säkerställas att rådgivningsverksamheten bevaras åtminstone på nuvarande nivå.

Skolhälsovården och studerandehälsovården

En kommun ska ordna skolhälsovård för eleverna vid de läroanstalter i kommunen som ger grundläggande utbildning (hälso- och sjukvårdslagen 16 §). Den kommunala primärvården ska ordna studerandehälsovårdstjänster för de studerande vid gymnasier, läroanstalter som ger yrkesutbildning och högskolor i kommunen, oberoende av de studerandes hemvist (17 §). Elevhälsan omfattar elevhälsa i enlighet med en läroplan som godkänts av utbildningsanordnaren och elevhälsotjänster, vilka är psykolog- och kuratorstjänster samt skol- och studerandehälsovårdstjänster. Skolhälsovården och studerandehälsovården är studerandevårdstjänster enligt *lagen om elev- och studerandevård (1287/2013)*.³⁴² I tjänsterna ligger tonvikten på främjande av hälsa och välbefinnande.

Enligt *lagen om elev- och studerandevård* svarar den kommun där läroanstalten är belägen för tillhandahållandet av skol- och studerandehälsovård så som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen (9 §). Utbildningsanordnaren ska anordna elevhälsan i samarbete med de myndigheter inom undervisningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet som ansvarar för elevhälsotjänsterna så att elevhälsan bildar en fungerande och sammanhängande helhet. Den kommun där läroanstalten är belägen svarar för att de studerande vid läroanstalter som ger förskoleundervisning, grundläggande utbildning, gymnasieutbildning och grundläggande yrkesutbildning i kommunen har tillgång till elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster, oberoende av de studerandes hemvist. En studerande har rätt att avgiftsfritt anlita sådan elevhälsa som han eller hon behöver för att kunna delta i undervisningen eller utbildningen.

När den kommunala primärvården ordnar rådgivningsbyråttjänster ska den samarbeta med instanser som svarar för förskolepedagogik, barnskydd och annan socialvård och specialiserad sjukvård och med andra relevanta instanser.³⁴³ Hälso- och sjukvårdslagen nämner inte samarbete med barnet, men enligt 18 § i *lagen om elev- och studerandevård* genomförs studerandevården i samarbete med studeranden och hans eller hennes vårdnadshavare. En elev har rätt att självständigt söka sig till elevvårdstjänster och detta understryks av att vårdnadshavaren inte har rätt att förbjuda en

340 RP 185/1991 rd, s. 17. I sitt betänkande om stiftandet av patientlagen underströk riksdagens social- och hälsovårdsutskott vikten av att utreda en minderårig patients åsikt och vård som sker i samförstånd med en minderårig. Enligt utskottet påverkas omfattningen av en minderårigs självbestämmanderätt av ärendets eller vårdåtgärdens vikt och konsekvenser och sådana sociala omständigheter, som accentuerar den minderåriges rätt att besluta om sin vård och anknytna åtgärder (ShUB 15/1992 rd, s. 2). Utskottet ansåg också att i synnerhet vad gäller mentalvårdsproblem, där särskild vikt ska ges för värden av hela familjen, är det viktigt att vård ges i samförstånd med den minderåriga och hans eller hennes familj.

341 Bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen och *lagen om elev- och studerandevård* kompletteras av statsrådets förordning om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga (338/2011). Läroplanerna för den grundläggande utbildningen styrs utifrån grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (på webben http://www.oph.fi/lagar_och_anvisningar/laroplan_-och_examensgrunder/grundlaggande_utbildningen) och i gymnasieundervisning på motsvarande sätt av läroplanen för denna (på webben http://www.oph.fi/lagar_och_anvisningar/laroplan_-och_examensgrunder/gymnasiet).

342 Övriga elevhälsotjänster utgörs av elevhälsa i enlighet med en läroplan som godkänts av utbildningsanordnaren och psykolog- och kuratorstjänster (*lagen om elev- och studerandevård* 3 §). Efter lagändringen år 2013 finns de hänvisningar till *lagen om elev- och studerandevård* i *lagen om grundläggande utbildning* (31 a §), *gymnasielagen* (29 a §) och *lagen om yrkesutbildning* (9 §).

343 Hälso- och sjukvårdslagens 16 § och 17 §.

minderårig att anlita elevhälsotjänster (18.3 §). Avsikten är att understryka studerandens självständiga ställning som klient hos studerandevården i förhållande till hans eller hennes vårdnadshavare eller till en annan laglig företrädare i en situation där studeranden är tillräckligt utvecklad för att bedöma det ärende som behandlas och på egen hand ta ansvar för det.³⁴⁴ Studerandens egna önskemål och åsikter ska beaktas i åtgärder och avgöranden som gäller honom eller henne enligt ålder, utvecklingsnivå och övriga personliga förutsättningar.

Slutsatser

Lagstiftningen var föremål för en omfattande revidering år 2014, då särskild uppmärksamhet riktades mot individuell studerandevård. Syftet med ändringarna var att främja elevernas och studerandens inlärning, hälsa och välbefinnande och förebygga uppkomst av problem till exempel med åtgärder som hindrar skolmobbing. Ett ytterligare mål är att främja hela skol- och läroanstaltssamfundets välbefinnande, säkerhet och gemenskap genom att trygga tidigt stöd, tillgång till studerandevårdstjänster och högklassiga tjänster.³⁴⁵ I regleringen beaktades också ännu tydligare barnets rätt till delaktighet. Lagstiftningen uppfyller följaktligen kraven i konventionen om barnets rättigheter.

Genomförandet av lagstiftningen borde i praktiken dock bedömas med en systematisk uppföljning. Genomförandet av nya bestämmelser har inte skett på jämlikt sätt i hela landet.

Mentalvården

Med mentalvårdslagen styrs mentalvårdsarbetet, som enligt 1 § i lagen definierats som främjande av individens psykiska välbefinnande och hans handlingsförmåga och personlighetsutveckling samt förebyggande, botande och lindrande av mentalsjukdomar och andra mentala störningar. Kommunerna och samkommunerna ska se till att det tillhandahålls mentalvårdstjänster som till innehåll och omfattning motsvarar behovet i kommunen eller inom samkommunens område (4 §). Mentalvårdstjänsterna ska i första hand ordnas i form av öppen vård. Social- och hälsovårdstjänsterna bildar tillsammans med mentalvårdstjänsterna en funktionell helhet (5 §).

Mentalvårdslagens 2 kap. innehåller bestämmelser om vård oberoende av patientens vilja. Det finns bestämmelser om förutsättningarna för förordnande till vård i 8 §. Beslut om vård oberoende av patientens vilja kan förordnas endast om patientens vårdbehov på grund av mentalsjukdomen är sådant att hans eller hennes sjukdom väsentligt skulle förvärras eller det allvarligt skulle äventyra hans eller hennes eller andras hälsa eller säkerhet om han eller hon inte får vård. En minderårig kan oberoende av sin vilja meddelas beslut om psykiatrisk sjukhusvård också om han eller hon på grund av allvarliga mentala störningar har ett sådant behov av vård att hans eller hennes sjukdom väsentligt skulle förvärras eller hans eller hennes eller andras hälsa eller säkerhet allvarligt skulle äventyras, om han eller hon inte får

vård och inga andra mentalvårdstjänster är lämpliga. Vården av en minderårig ska i så fall ordnas vid en enhet som har förutsättningar och beredskap att vårda honom eller henne. En minderårig ska vårdas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara förenligt med den minderåriges bästa att förfara på något annat sätt.

Mentalvårdslagen innehåller också bestämmelser om hörande av barn (11 §). Innan beslut om vård fattas, ska det klargöras vad den som tagits in för observation själv anser. Om han eller hon är minderårig, ska hans eller hennes föräldrar och vårdnadshavare samt den som omedelbart före intagningen för observation haft hand om den minderåriges vård och uppfostran om möjligt beredas tillfälle att bli hörda antingen muntligen eller skriftligen. Om den som vårdbeslutet gäller är minderårig, ska beslutet genast underställas förvaltningsdomstolen.

Bestämmelserna om vård oberoende av patientens vilja flyttas i framtiden till den nya lagen om självbestämmanderätt inom social- och hälsovården, vilken är under beredning.³⁴⁶

Slutsatser

Bestämmelserna i mentalvårdslagen beaktar kraven i konventionen om barnets rättigheter. Ovan nämnda förutsättningar för vård oberoende av den minderårigas vilja stiftades i samband med ratificeringen av konventionen om barnets rättigheter på så sätt att de trädde i kraft år 1992³⁴⁷. Som ett uttryckligt mål nämndes vid detta tillfälle harmonisering med konventionen om barnets rättigheter. Det handlade om ändring av 8 § så att den svarar mot artikel 37 i konventionen om barnets rättigheter, enligt vilken ett barn som berövats sin frihet ska hållas åtskilt från vuxna, förutom då det anses att det ligger i barnets intresse att förfara på annat sätt. Enligt regeringens proposition ska barnets bästa prövas utslutande på vårdsliga grunder, då det handlar om ett behov av åtskiljande från vuxna, men också gentemot andra barn. Inga åldersgränser har fastställts för hörande av barn, vilket överensstämmer med artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter. Målet med vården är att garantera hälsa och trygghet för barnet, vilket motsvarar barnets rätt till liv och utveckling så fullvärdigt som möjligt och barnets rätt till bästa uppnåeliga hälsotillstånd.

Samarbetet mellan hälso- och sjukvården och socialvården

I hälso- och sjukvårdslagen finns det i många punkter bestämmelser om samarbete med socialmyndigheter. Detta betonas av 8 a § i lagen, enligt vilken de bestämmelser om hälso- och sjukvården och socialvården vilka i enlighet med patientens intresse bäst tryggar den service som möter stödbehoven och vården enligt det medicinska behovet ska tillämpas inom socialvårdens och hälso- och sjukvårdens gemensamma service eller när patienten annars behöver service inom såväl hälso- och sjukvården som socialvården.

Hälso- och sjukvårdslagen förutsätter samarbete mellan social- och hälsovården vad gäller barn som behöver särskilt

344 RP 67/2013 rd, s. 64.

345 RP 67/2013 rd, s. 32.

346 Lagförslaget om självbestämmanderätten (RP 108/2014 rd) överlämnades till riksdagen redan år 2014, men man hann inte behandla det till slut under valperioden. Den helhet som är under beredning gäller en avsevärt bredare klient- och patientgrupp. Regleringen i patientlagen och klientlagen inom socialvården överförs också sannolikt till den nya lagen.

347 RP 92/1992 rd Tidigare gällde skyldigheten att hålla barn åtskilda från en vuxen enbart vård av en konstaterad psykisk sjukdom (de situationer som avses i 1 mom.).

stöd.³⁴⁸ Inom hälso- och sjukvården ska vid behov utarbetas en plan för undersökning, vård och medicinsk rehabilitering eller någon annan motsvarande plan (patientlagen 4 a §). När patienten är ett barn i behov av särskilt stöd, ska planen uppgöras på så sätt att den kan utnyttjas i samband med beslut om vård och omsorg inom socialservice (hälso- och sjukvårdslagen 24 §). Följaktligen beaktas i planen förutom barnets hälsotillstånd också barnets och familjens situation i större utsträckning och nödvändiga socialvårdstjänster.³⁴⁹

Hälso- och sjukvårdsmyndigheterna ska i samarbete med socialmyndigheter ordna de tjänster som är nödvändiga för att gravida kvinnor och deras ofödda barn ska ges särskilt skydd (hälso- och sjukvårdslagen 70.1 §).³⁵⁰ Anordnandet av nödvändiga tjänster startas i de flesta fall i mödra- och barnrådgivningen. En bestämmelse som stöder detta finns i socialvårdslagens 24 §, enligt vars 3 mom. en gravid har rätt att utan dröjsmål få socialservice som stöder nykterhet. Därtill finns det bestämmelser om en föregripande barnskyddsanmälan i barnskyddslagen (25 c §). Om det finns grundad anledning att misstänka att ett ofött barn omedelbart efter sin födelse kommer att behöva stödåtgärder inom barnskyddet, ska en föregripande barnskyddsanmälan göras för födseln. Detta har begränsats till situationer där anmälaren har säker information till exempel om missbruksproblem hos modern, en allvarlig psykisk störning eller ett frihetsstraff.³⁵¹ Utifrån anmälan inleds en bedömning av behovet av stöd inom socialvården. Anmälningsskyldigheten gäller för samma aktörer som har skyldighet att göra en barnskyddsanmälan.

Barnets behov av vård och stöd ska utredas och barnet ska garanteras tillräcklig vård och tillräckligt stöd då barnets förälder, vårdnadshavare eller någon annan som svarar för barnets vård och fostran får missbrukarvård, mentalvård eller andra social- och hälsovårdstjänster och hans eller hennes förmåga att under denna tid svara för barnets vård och fostran anses försvagad (hälso- och sjukvårdslagen 70.2 §). Personalen inom hälsovården har en skyldighet att göra en barnskyddsanmälan om de i sin uppgift fått kännedom om ett barn för vars del behovet av vård och omsorg, omständigheter som äventyrar barnets utveckling eller barnets eget beteende kräver att behovet av barnskydd utreds.

Slutsatser

På lagstiftningsnivå ser det ut som om det inte finns betydande problem i samarbetet mellan hälso- och sjukvården och socialvården. Det sektorsövergripande samarbetet har beaktats på många sätt i regleringen. Separata informationssystem och dataskyddsbestämmelser har ofta setts

som den praktiska svårigheten i arbetet. En granskning av detta är synnerligen viktigt i den kommande social- och hälsovårdsreformen.

I praktiken har problem förekommit hos barn som uppvisar svåra symptom och är klienter hos barnskyddet, vars tillträde till ändamålsenlig mentalvård inte alltid sker i tillräckligt god tid och i vissa fall inte alls. Å andra sidan handlar det om brist på lämpliga platser för placering utom hemmet. I vissa situationer har det i barnskyddet föreslagits att ett omhändertaget barn placeras på ett psykiatriskt sjukhus, trots att barnet inte har en psykisk störning som förutsätter psykiatrisk sjukvård. Ett barn i behov av mentalvårdstjänster har inte heller alltid fått psykiatrisk behandling utan omhändertagande, eftersom det ansetts att det inte är möjligt att påbörja behandling innan barnets förhållanden stabiliserats.

Problem som anknyter till kontaktytorna mellan psykiatrisk vård och barnskydd ska lösas på praktisk nivå. Samtidigt ska det säkerställas att lagstiftningen inte innehåller hinder för maximalt effektiva och rättajmade behandlingar och andra nödvändiga åtgärder för att trygga barns hälsa och säkerhet.³⁵² På samma gång ska man sörja för att utveckla barnskyddet, den övriga socialvården och missbrukarvården, så att ändamålsenliga och effektiva tjänster som stöder barn och familjer är tillgängliga vid rätt tid. Behoven av att ändra lagstiftningen ska följaktligen bedömas som en helhet ur olika barns och barngruppers synvinkel.

Skydd av barn mot användning av alkohol och droger

Missbrukarvård

Ovan nämndes redan samarbetet mellan hälso- och sjukvården och socialvården i missbrukarvården. I enlighet med 28 § i hälso- och sjukvårdslagen ordnas missbrukarvård inom primärvården för att främja hälsa och välbefinnande. Med det missbrukararbete som ska utföras enligt 24 § i socialvårdslagen minskas och undanröjs alkohol- och drogrelaterade omständigheter som äventyrar välbefinnande och trygghet samt tryggas nykterhet. En socialvårdslagen har en gravid rätt att omedelbart få tillräcklig socialservice som främjar nykterhet.

Enligt 1 § i lagen om missbrukarvård (41/1986) har missbrukarvården som mål att förebygga och minska missbruket av rusmedel och även därmed förknippade sociala olägenheter och men för hälsan samt att främja missbrukarens och honom eller henne närstående personers funktionsförmåga och säkerhet. Det finns bestämmelser om missbrukarvård också i förordningen om missbrukarvård (653/1986). I lagen om missbrukarvård har barn uttryckli-

348 Som ett barn som behöver särskilt stöd betraktas ett barn som har särskilda svårigheter att söka och få behövliga social- och hälso- och sjukvårdstjänster på grund av kognitiv eller psykisk skada eller sjukdom, missbruk av berusningsmedel, samtidigt behov av flera stöd eller någon annan motsvarande orsak eller uppväxtförhållanden som äventyrar eller inte tryggar barnets hälsa eller utveckling eller ett barn som genom sitt beteende äventyrar sin hälsa eller utveckling (hälso- och sjukvårdslagen 24.3 §).

349 RP 164/2014 rd, s. 153: "Enligt socialvårdslagen ska en socialarbetare fatta beslut om socialservice för klienten eller den person som ansvarar för klientens omsorg. Innan besluten fattas ska för klienten utarbetas inom hälso- och sjukvården en vård- och rehabiliteringsplan som är nödvändig med tanke på tillhandahållandet av service och den ska beaktas vid fattandet av beslut. ... Enligt 8 § i hälso- och sjukvårdslagen ska den kommunala primärvården ansvara för samordningen av den samlade vården av en patient, om inte något annat särskilt avtalas. Enligt 29 § i lagen ansvarar kommunen också för planeringen av patientens medicinska rehabilitering så att rehabiliteringen bildar en funktionell helhet tillsammans med den vård som behövs. Behovet av medicinsk rehabilitering samt rehabiliteringens mål och innehåll ska anges i en individuell, skriftlig rehabiliteringsplan. Även undervisningsväsendets samt arbets- och näringsförvaltningens service kan i väsentlig grad hänga samman med klientens samlade service".

350 Nödvändig socialservice kan anordnas också utifrån socialvårdslagen (1301/2014), då en klientrelation inom socialvården inleds utifrån kontakt av klienten eller då det på andra vägar fås information om att personen eventuellt behöver socialvård (34.1 §).

351 RP 225/2009 rd, s. 27. Syftet med en föregripande barnskyddsanmälan är att i första hand trygga tillräckliga stödåtgärder redan under graviditetstiden för en moder som väntar barn och barnets framtida familj.

352 Se till exempel barnombudsmannens utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet om de bedömningspromemorior som upprättats som förarbete till revidering av mentalvårdslagen och lagen om missbrukarvård 26.4.2016 och barnombudsmannens årsbok 2017, s. 31

gen beaktats i 16 §, enligt vilken hänsyn även ska tas till behovet av vård och stöd för barn som han har vårdnaden om när en klient är intagen för vård som avses i detta kapitel. Socialvårdslagens bestämmelser stärker till övriga delar omsorgen om barnet i samband med missbrukarvård av vårdnadshavaren.

Planerna för elev- och studerandevård vid skolor och läroanstalter ska innehålla en plan för förebyggande alkohol- och drogarbete.³⁵³

Alkohollagstiftning

Syftet med den gällande alkohollagen (1143/1994) är att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälls- och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen. I lagberedningshandlingarna konstateras det att det särskilda målet med alkoholpolitiken är att skydda barn och unga från de olägenheter som orsakas av alkohol.³⁵⁴

Alkoholhaltiga drycker får inte säljas till barn under 18 år (16 §) och de får inte inneha eller transportera alkoholhaltiga drycker (34 §). Övriga bestämmelser som i synnerhet anknyter till barn gäller reklamföring av alkohol (33 §) och förvägrande eller begränsning av serveringstillstånd i vissa fall (21 d §). I straffbestämmelserna (50 a §) har det fastställts att ett straffbart gärningssätt är att bjuda alkoholhaltiga drycker eller sprit till någon som inte har fyllt arton år så att denne blir berusad och förfarandet med hänsyn till den minderårigas ålder, mognadsnivå och övriga omständigheter som helhet kan anses klandervärt. Polisen får under vissa förutsättningar granska de föremål som en minderårig för med sig och utsidan av personens kläder för att leta efter alkoholhaltiga drycker som den minderåriga innehar olagligt (60 a § 1 mom.).

Direkt eller indirekt reklam eller säljfrämjande verksamhet från inte riktas till minderåriga (33 §). Sådan verksamhet är förbjuden också i bildprogram som visas allmänt på biografier där åldersgränsen är 18 år och i radio- och televisionsverksamhet klockan 7–22.

Tobakslagstiftningen

Reformen av tobakslagen (549/2016) genomfördes i augusti 2016, då Europeiska unionens nya direktiv om tobaksprodukter sattes i kraft med den nya lagen och de författningar som utfärdades med stöd av den.³⁵⁵ Som syfte för reformen nämndes bland annat att förebygga att barn och ungdomar börjar röka.

Enligt 1 § i tobakslagen är syftet med denna lag att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende ska upphöra. Tobaksprodukter och nikotinvätskor får inte säljas eller på annat sätt överlåtas eller förmedlas till den som inte har fyllt 18 år (53 §). Tobakssurrogat, röktilbehör och elektroniska cigaretter får inte i näringsverksamhet säljas eller på annat sätt överlåtas till den som inte har fyllt 18 år. Vid försäljningsdiskar för sådana produkter ska ett anslag som informe-

rar om åldersgränser för försäljningen finnas väl synligt för kunderna. Den som inte har fyllt 18 år får inte föra in tobaksprodukter eller nikotinvätska i landet (62 §). Därtill innehåller lagen bland annat bestämmelser om möjligheten att förbjuda tobaksrökning i lekområden för barn i bostadsgemenskaper.

Lagen innehåller separata bestämmelser om förbud av marknadsföring mot barn eftersom utgångspunkten är att tobaksprodukter, tobakssurrogat, röktilbehör, tobaksimitationer, elektroniska cigaretter eller nikotinvätska inte får marknadsföras (68 §). Marknadsföringsförbudet intensifieras av förbudet mot framläggande av ovan nämnda produkter (71 §).

Det allmänna rökförbudet (74 §) innehåller ett förbud mot att röka på utomhusområden vid daghem eller läroanstalter som ger förskoleundervisning, grundläggande utbildning, yrkesutbildning eller gymnasieutbildning. Tobaksrökning är också förbjuden inne i ett kommunikationsmedel som är i privat bruk, när en person som inte fyllt 15 år vistas i det. Förbudet gäller inte bostadsutrymmen i kommunikationsmedel.³⁵⁶ Rökfria tobaksprodukter får inte användas i lokaler eller på utomhusområden vid daghem eller läroanstalter som ger förskoleundervisning, grundläggande utbildning, yrkesutbildning eller gymnasieutbildning.

Narkotikalagstiftningen

Narkotikalagens (373/2008) mål är att förhindra att narkotika importeras till eller exporteras från Finland olagligt, att förhindra att narkotika tillverkas, sprids och används olagligt samt att minska hälsoriskerna av andra ämnen som används i drogsyfte (1 §). Lagen innehåller hänvisningar till flera narkotikakonventioner till vilka Finland förbundit sig (2 §). I lagen nämns inte barn separat.

Bestämmelser om narkotikabrott finns i 50 kap i strafflagen. Ett narkotikabrott ses som grovt bland annat då narkotika sprids till en minderårig (50:2). För bruk av narkotika och andra brott som har samband med bruk av narkotika är det möjligt att bevilja åttalseftergift eller domseftergift, till exempel om den som misstänks för brott eller gärningsmannen sökt vård som godkänts av social- och hälsovårdsministeriet (50:7). Om en minderårig gärningsman anses ha begått ett narkotikabrott av förhastande, kan man avstå från åtgärder på grund av hans eller hennes ålder. I bestämmelserna om eftergift av allmänna åtgärder nämns också social- och hälsovårdsåtgärder som en omständighet som gör rättegångar eller straff oskäligen oändamålsenliga. På denna grund är det möjligt att bevilja åttalseftergift eller domseftergift på grund av att personen sökt sig till vård.

I lagen om yrkesutbildning (531/2017) finns det bestämmelser om drogtestar (84 §). Utbildningsanordnaren kan ålägga en studerande att visa upp ett intyg över narkotikatest, om det finns grundad anledning att misstänka att den studerande är narkotikapåverkad i utbildningsrelaterade praktiska uppgifter vid en läroanstalt, på en arbetsplats eller

353 Se till exempel http://www.opi.fi/download/174853_grunderna_for_gymnasiets_laroplan_2015.pdf, s. 25. (läst 15.9.2017) och Mielenterveys ja päihdetyön menetelmän opiskeluterveydenhuollossa. THL Handledning 20/2016, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131873/URN_ISBN_978-952-302-722-0.pdf?sequence=1, läst 15.9.2017

354 RP 70/2013 rd, s. 7.

355 RP 15/2016 rd.

356 Denna ändring genomfördes med propositionen RP 58/2016 rd, som kompletterade den ursprungliga regeringspropositionen.

i en annan inlärningsmiljö eller att den studerande är narkotikaberoende. Bestämmelsen innehåller också närmare förutsättningar för utförande av testet.³⁵⁷

Slutsatser

Lagen om missbrukarvård saknar uttryckliga bestämmelser om missbrukarvård av personer under 18 år. En utvärderingspromemoria om revideringen av mentalvårdslagen och lagen om missbrukarvård färdigställdes i januari 2016. Denna innehöll en reflektion över genomförandealternativen på väldigt allmän nivå och den fokuserade i huvudsak på vård oberoende av patientens vilja. Revideringen nära koppling till den pågående beredningen av självbestämmanderättslagen. Oberoende av det lösningsalternativ som väljs är det viktigt att i revideringsarbetet beakta barn som direkt eller indirekt lider av psykiska problem eller missbruksproblem som en specialgrupp. En omfattande bedömning av barnkonsekvenserna ska göras i olika skeden av beredningen, redan då lösningsalternativet väljs.³⁵⁸

Användningen av alkohol bland barn och unga har minskat tydligt under de senaste åren.³⁵⁹ Även om utvecklingen varit positiv, konsumeras alkohol fortfarande i oroväckande mängder och den orsakar många problem.³⁶⁰ Användning av alkohol, andra rusmedel och droger, är en betydande bakomliggande omständighet till exempel vad gäller omhändertagande av barn. Enligt en studie av Institutet för hälsa och välfärd förekom riklig alkoholkonsumtion i var fjärde (25 %) situation av omhändertagande av ett barn över 13 år. Riklig användning av rusmedel och droger bedömdes vara en bakomliggande faktor hos 23,23 procent av tonåringarna.³⁶¹ Enligt den riksomfattande enkäten Hälsa i skolan (2017) har 7,5 procent av eleverna i åk 8 och 9 i grundskolan åtminstone en gång i livet provat cannabis eller marijuana. Motsvarande siffror för 1:a eller 2:a årets studeranden i gymnasiet är 11,6 procent och 20,6 procent för 1:a och 2:a årets studeranden i yrkesskolor.

Revideringen av alkohollagstiftningen godkändes i riksdagen i december 2017 och den nya alkohollagen (1102/2017) träder i kraft i sin helhet 1.3.2018. Enligt konsekvensbedömningen i regeringspropositionen om revideringen har de föreslagna ändringarna allvarliga, skadliga och såväl direkta och indirekta konsekvenser för barns välbefinnande och hälsa.³⁶² Även om konventionen om barnets rättigheter nämnts och beaktats i regeringens proposition, står förslagen på många punkter i strid med konventionen

om barnets rättigheter. Detta har förts fram relativt tydligt i regeringens proposition. Den reviderade lagen kan leda till att den positiva utvecklingen vad gäller alkoholanvändningen upphör och att konsumtionen vänder uppåt på nytt, också bland unga. I fortsättningen uppfyller Finland ännu sämre rekommendationen av kommittén för barnets rättigheter om att intensifiera åtgärderna för att minska alkoholanvändningen bland barn och ungdomar.³⁶³

I Finland är alkohol- och drogpolitiken en totalförbuds-politik.³⁶⁴ Lagstiftningen iakttar denna princip. I narkotikala-gen eller i dess beredningshandlingar har inte konventionen om barnets rättigheter eller minderåriga beaktats separat.

I lagberedningshandlingarna för tobakslagen nämns inte i konventionen om barnets rättigheter, men lagen uppfyller de krav som ställts i konventionen. Med tobakslagstiftningen och aktiv upplysning har man lyckats minska tobaksrökningen bland barn och ungdomar avsevärt. Med den reviderade tobakslagen ingrep man i försäljningen och marknadsföringen av sedvanliga tobaksprodukter, men också av nya tobaksprodukter, varför det också med hänsyn till detta kan förmodas att den positiva utvecklingen kommer att fortsätta. Med lagstiftning är det svårt att ingripa i tobaksrökning som sker inom ramen för skyddet av familjelivet, varför aktiva åtgärder för att minska tobaksrökning ska fortsättas för att till slut uppnå det mål som antecknats också i tobakslagen, det vill säga att användningen av tobaksprodukter upphör helt och hållet.

Undanröjande av sedvänjor

Vid revideringen av de grundläggande fri- och rättigheter-na har man tagit ställning till sedvänjor i samband med den grundläggande fri- och rättighet som gäller religionsfriheten³⁶⁵. I regeringens proposition om reformen konstateras det att det genom att återropa religions- och samvetsfrihet inte är möjligt att vidta åtgärder som kränker människovärdet eller andra grundläggande fri- och rättigheter eller som står i strid med grunderna för rättsordningen. Religionsfrihet som grundläggande fri- och rättighet kan följaktligen inte till exempel i något förhållande berättiga till stympning, såsom könsstympning på kvinnor, oberoende av om detta ingrepp eventuellt har ett samband med en religiös inriktning.³⁶⁶

Riksdagens grundlagsutskott tog också ställning till sedvänjor vid riksdagsbehandlingen av revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet konstater-

357 Bestämmelsen anknyter till den år 2010 genomförda så kallade SORA-lagstiftningen, vars mål var att förbättra säkerheten i utbildningen och i arbetslivet därefter genom att utöka utbudet av metoder för utbildningsanordnare och högskolor i frågor som gäller studerandenas lämplighet och säkerhet. Utifrån bestämmelserna kan man återkalla en studerandes rätt till studier som omfattar krav som gäller minderårigas säkerhet, patient- eller klientsäkerhet eller trafiksäkerhet. Bestämmelser om narkotikatester lades till i de lagar som gäller utbildning. Se närmare i RP 164/2010 rd och Verkställandet av SORA-lagstiftningen i hälso- och sjukvården. Lösningar i olämplighetsfrågor om studierätt. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2015:2, s. 26.

358 Social- och hälsovårdsministeriets Utvärderingspromemoria: tjänsterna i mentalvårdslagen och lagen om missbrukarvård, 18.1.2016, på webben <http://stm.fi/documents/1271139/1977545/Arviomuistio+mielenterveyslain+ja+p%C3%A4ihdehuoltolain+palvelut.pdf/22c2f719-e424-4c80-81fa-6caf7c9e2d7e> läst 20.10.2017.

359 Se till exempel resultatet av enkäten Hälsa i skolan åren 2006–2017, indikator: Använder alkohol veckovis, % och enkäten Hälsa i skolan 2017, Indikator: Nykterhet.

360 Se till exempel resultatet av enkäten Hälsa i skolan åren 2006–2017, indikator: Väldigt berusad åtminstone en gång per månad %. Indikatorn varierar hos pojkar mellan cirka 11 % och 31 % och hos flickor mellan cirka 9 % och 25 %. Användningen är minst bland elever i åk 7–9 och störst i yrkesskolor, såväl bland flickor som pojkar.

361 THL:s rapport 3/2016, s. 72.

362 RP 100/2017 rd, s. 56–59.

363 Kommitténs rekommendation 2011: "Kommittén rekommenderar att konventionsstaten effektiviserar sina åtgärder för att minska användningen av alkohol, andra rusmedel och tobak bland ungdomar genom att ge upplysning om alkoholens och tobakens skadliga verkningar och genom att använda massmedier för att för egen del säkerställa främjandet av sunda levnadsvanor och konsumtionsvanor bland barn och ungdomar". (CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 48).

364 Se till exempel <https://www.thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/huumeet/huumausainepolitiikka>, läst 20.10.2017.

365 RP 309/1993 rd, s. 55, 9 § i den dåvarande regeringsformen, 11 § i den nuvarande grundlagen. Bestämmelsen tryggar vid sidan om den sedvanliga religionsfriheten också andra än religiösa övertygelser.

366 RP 309/1993 rd, s. 56.

rade att hälso- och sjukvården inte kan förfara på ett sätt som leder till ett slutresultat som står i strid med en annan grundläggande fri- och rättighet, såsom den kroppsliga integriteten. Utskottet hänvisade här till krav som grundar sig på religion eller en annan övertygelse att kränka den andliga eller kroppsliga integriteten på ett sätt som inte godkänns i Finland. Som exempel på detta nämndes i utskottets betänkande "ett förfarande som står i strid med det i 6 § 2 mom. avsedda förbudet mot tortyr eller ett förfarande som kränker människovärdet, kroppslig misshandel t.ex. i form av stympning av kvinnor i samband med omskärelse eller något annat motsvarande förfarande".³⁶⁷

Godkända förhållanden för icke-medicinsk omskärelse av pojkar har för tillfället definierats i en anvisning av social- och hälsovårdsministeriet³⁶⁸, enligt vilken den som gör omskärelsen ska vara en legitimerad läkare och vårdnadshavarna ska ges tillräcklig information om omskärelsens natur, konsekvenser och eventuella olägenheter samt om att ingreppet är oåterkalleligt. Därtill förutsätts ett skriftligt samtycke av bägge vårdnadshavare och barnet ska höras på det sätt som barnets ålder och utvecklingsnivå förutsätter. Ingreppet ska utföras i sterila och också i övrigt i ändamålsenliga förhållanden, med användning av smärtlindring.

Slutsatser

Könsstympning av flickor ses enhälligt som grov misshandel. På sommaren 2017 lades i offentligheten fram krav om att man i lagstiftningen borde lägga till uttryckliga bestämmelser om kriminalisering av åtgärden. Vad gäller lagstiftningen ser det inte ut som om det föreligger oklarheter i ärendet, utan problemen finns snarare i tillämpningen av lagen. Enligt 25 § i barnskyddslagen är anmälningspliktiga aktörer skyldiga att utan dröjsmål och trots sekretessbestämmelserna göra en anmälan till det organ som ansvarar för socialvården i kommunen, om de i sin uppgift fått kännedom om ett barn för vars del behovet av vård och omsorg, omständigheter som äventyrar barnets utveckling eller barnets eget beteende kräver att behovet av barnskydd utreds.

De har också skyldighet att göra en anmälan till polisen när de på grund av omständigheter som de fått kännedom om i sin uppgift har skäl att misstänka att ett barn utsatts för en gärning som är straffbar som brott mot liv och hälsa enligt 21 kap. i strafflagen och vars föreskrivna maximistraff är fängelse i minst två år. Grov misshandel är en sådan gärning. I praktiken kan man inte eller vågar man inte av en eller annan orsak fullfölja anmälningsskyldigheten.

Vad gäller kränkning av den fysiska integriteten på religiösa eller kulturella grunder finns det skäl att det i beredningen av revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansågs att det är förbjudet att stympa enskilda människor och könsstympning gavs som ett exempel. I regeringens proposition nämndes de åtgärder som kränker andra grundläggande fri- och rättigheter. Den fysiska integriteten är en grundläggande fri- och rättighet som ger ett kraftigt skydd. Grundlagsutskottet hänvisade också till annat motsvarande förfarande. Utskottet begränsade dock förbudet till åtgärder som inte är godtagbara.

Icke-medicinsk omskärelse av pojkar har i rättspraxis setts som en icke-straffbar gärning, om den görs i godtagbara förhållanden och med samtycke av vårdnadshavarna.³⁶⁹ Det finns ingen lagstiftning om detta ärende och bland annat högsta domstolen har konstaterat nödvändigheten av lagstiftning för att klargöra rättsläget. Social- och hälsovårdsministeriets anvisning är inte tillräcklig och den kan inte jämföras med en bestämmelse i en lag som rättskälla. Barnombudsmannen har väckt en motion till social- och hälsovårdsministeriet för att få till stånd en lagstiftning år 2015.³⁷⁰

Övriga lagstiftningsmässiga klara situationer utgörs av behandling av interkönade barn, vilken inte nödvändigtvis kan utföras innan barnet själv kan ge sitt samtycke.³⁷¹ Man har länge försökt revidera regleringen av transpersoner, men dess beredning har avbrutits för tillfället.³⁷² Det finns skäl att föra lagstiftningen om dessa bägge ärenden så snabbt som möjligt till en nivå som säkerställer tillgodo-seende av barnets rättigheter och i synnerhet barnets självbestämmanderätt avseende den egna kroppen.

367 GrUB 25/1994 rd, s. 48. I denna gällande grundlagen finns bestämmelsen i 7.2 §.

368 SHM/242/2015.

369 HFD:2008:93, HFD:2016:24 och HFD:2016:25. Se också Hakalehto – Helander 2017.

370 Barnombudsmannens motion till social- och hälsovårdsministeriet om stiftande av lagstiftning om icke-medicinsk omskärelse av pojkar 8.10.2015, på webben <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/aloitteet/aloitteet-2015/aloitteet-sosiaali-ja-terveysministeriölle-poikien-ei-laaketieteellista-ymparileikkausta-koskevan-lainsaadannon-saatamiseksi/>.

371 Se till exempel ETENE 2014.

372 Se SHM 2015:23.

RÄTTEN TILL SOCIAL TRYGGHET OCH FÖRSÖRJNING

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 26: rätten till social trygghet

Artikel 27: rätten till en tillräcklig levnadsstandard

Artikel 26 gäller i synnerhet ekonomiskt stöd till barnets familj. Enligt artikeln har ett barn rätt till social trygghet, vilket hänvisar till att den ekonomiska trygghet som ska ges ett barn genomförs genom stöd till vårdshavarna.³⁷³ Därtill ska ett barn själv ha rätt att ansöka om stöd.

Ett barn har rätt till en tillräcklig standard vad gäller barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Uppväxt i fattigdom försämrar barnets välbefinnande, sociala delaktighet och självkänsla samt inlärnings- och utvecklingsmöjligheter. Kommittén har gett en uppmaning om att verkställa systematiska strategier för att minska fattigdom i den tidiga barndomen och för att bekämpa negativa konsekvenser av fattigdom för barn.³⁷⁴

I sina slutsatser uppmanade kommittén för barnets rättigheter år 2011 Finland att försöka stöda mindre bemedlade familjer, också barn i unga familjer, ensamvårdare och familjer med många barn samt att trygga alla barn en rätt till tillräcklig levnadsstandard. Därtill rekommenderade kommittén att konventionsstaten vidtar nödvändiga åtgärder för att sammanställa och analysera uppgifter om fattigdom bland barn, för att kunna ingripa effektivt i problemet.³⁷⁵

Nationell lagstiftning

Rättigheterna till social trygghet enligt 19 § i grundlagen är grunden för den nationella lagstiftningen, med vilken barnets rätt till social trygghet och en tillräcklig levnadsstandard säkerställs. Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Var och en har rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Det allmänna ska stöda familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

Ansaret för att säkerställa en tillräcklig levnadsstandard ligger i första hand på vårdnadshavarna. Det allmänna stöder barnfamiljer med många olika stödformer. Det allmännas ansvar fastställs bland annat utifrån socialvårdslagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagstiftning om systemet för social trygghet. Stöden till barnfamiljer utgörs av stödformer som anknyter till födseln av ett barn, stöd som beviljas för skötsel av ett litet barn och barnbidrag och underhållstöd och -bidrag. Därtill kan stöd beviljas i särskilda situationer,

såsom för att sköta och rehabilitera ett sjukt eller barn med funktionsnedsättning.

Enligt 1 § i *lagen om underhåll för barn (704/1975)* äger barn rätt till tillräckligt underhåll. Underhåll innebär tillgodosende av de materiella och andliga behov som motsvarar barnets utvecklingsnivå, den vård och utbildning barnet behöver samt härav föranledda kostnader. Föräldrarna svarar efter sin förmåga för barnets underhåll (2 §). Vid bedömandet av föräldrarnas förmåga att underhålla barnet beaktas deras ålder, arbetsförmåga och möjligheter att delta i förvärvsarbete, beloppet av tillbudsstående medel samt deras övriga, på lag grundade underhållsansvar. Sörjer förälder inte på annat sätt för barnets underhåll eller bor barnet inte varaktigt tillsammans med föräldern, kan det fastställas att underhållsbidrag ska betalas till barnet (4 §). *Lagen om underhållsstöd (580/2008)* tryggar underhållet av ett barn under 18 år, då den underhållsskyldige av denna eller en annan anledning inte kan ta hand om barnet (6 §).

Lagen om utkomststöd (1442/1997) tryggar ett ekonomiskt stöd som betalas ut i sista hand och vars syfte är att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand (1 §). Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv. Syftet med förebyggande utkomststöd är att främja en persons och familjs sociala trygghet och förmåga att klara sig på egen hand samt att förebygga utslagning och långvarigt beroende av utkomststöd.

Det finns bestämmelser om moderskapsunderstöd i *lagen om moderskapsunderstöd (477/1993)* och om föräldradagpenningar i 9 kap. i *sjukförsäkringslagen (1224/2014)*. Föräldradagpenningar utgörs av moderskapspenning, särskild moderskapspenning, partiell föräldrapenning, föräldrapenning för adoptivföräldrar och faderskapspenning.³⁷⁶ Till en barnfamilj kan specialvårdspenning betalas ut för att ersätta ett kortvarigt eller tillfälligt inkomstbortfall till följd av att en försäkrad deltar i vård eller rehabilitering på grund av sjukdom eller handikapp som hans eller hennes barn lider av (11 kap.).³⁷⁷ *Lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005)* har som syfte att Folkpensionsanstalten ordnar och betalar ersättning för rehabilitering samt tryggar rehabiliteringsklientens försörjning under rehabiliteringstiden. Rehabiliteringspenning kan beviljas med stöd av till exempel barnskyddslagen.

Enligt *barnbidragslagen (796/1992)* utbetalas barnbidrag till alla barn under 17 år. Beviljande av barnbidrag grundar sig på *lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993)*.

Anordnande av dagvård av barn, samordnande av familjeliv med arbete stöds med stöd för hemvård, stöd för privat vård, flexibel vårdpenning och partiell vårdpenning, vilka regleras i *lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996)*. Ovan nämnda stöd fås av en familj som inte använder tjänster enligt *lagen om småbarnspedagogik* helt

373 Statens i artikel 18(3) fastställda skyldighet att säkerställa möjligheten för barn till föräldrar som jobbar att dra nytta av barnvårdstjänster som är avsedda för dem har nära koppling till detta.

374 CRC/C/GC/7, punkt 26.

375 CRC/C/FIN/4*, punkt 50.

376 Se om användningen av familjeledigheter på adressen <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/perhevapaatutkimus/tilastotietoja-perhevapaiden-kaytosta>, läst 20.10.2017.

377 Därtill finns det bestämmelser om dagpenning för smittsamma sjukdomar, som betalas ut till en vårdnadshavare med barn under 16 år som förordnats att stanna hemma, varför vårdnadshavaren måste vara borta från förvärvsarbete (8 kap. 1 a §).

och hållet eller som använder dessa enbart partiellt. Följaktligen är dagvårdsavgifter enligt lagen om *klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016)* en del av denna helhet.

Lagstiftningen innehåller därtill ett stort antal författningar där minderåriga underhållsberättigade barn beaktas i pensioner, arbetslöshetsförmåner, stöd eller i andra motsvarande betalningar som betalas ut till vårdnadshavaren. I regel iakttas alltså en åldersgräns på 18 år i lagarna i fråga. Därtill påverkas familjens försörjning av till exempel beskattningen, som innehåller olika åldersgränser som gäller barn. I *inkomstskattelagen (1535/1992)* ses som minderårigt barn ett barn som före början av skatteåret inte fyllt 17 år. Barnavdraget i beskattningen fastställs utifrån denna definition.³⁷⁸ I skattelagen tillämpas också en åldersgräns på 14 år i fastställandet av avdragbara utgifter i beskattningen.³⁷⁹

Slutsatser

Lagstiftningen om tryggnad av ett barns sociala trygghet och levnadsstandard utgörs av flera olika lagar, utifrån vilka stöd och förmåner beviljas på väldigt olika grunder. Utifrån lagstiftningen och en granskning av enskilda lagar ser det ut som om olika livssituationer och barnets ställning beaktats på omfattande sätt. Utifrån lagberedningsmaterialet är det dock inte möjligt att få visshet om att man i samband med enskilda lagändringar gjort en heltäckande bedömning av barnkonsekvenserna, utifrån vilken man känner till konsekvenserna i större utsträckning än enbart för ändringen i fråga. Därför är det inte heller möjligt att förvissa sig om att lagstiftningen inte innehåller så kallade luckor, som leder till att ett barn eller en familj kan lämna utan det stöd som de behöver. Utifrån den bild som fås av situationerna i praktiken, finns det en misstanke om att sådana brister finns.

Regleringen av försörjning och social trygghet är en komplex helhet, varför det är svårt att förstå den. För en enskild familj och ett enskilt barn kan det vara så gott som omöjligt att utreda de stöd och förmåner som de är berättigade till i olika situationer. Detta i synnerhet då familjens eller barnets behov fastställs av flera grunder. Möjligheterna för barn och familjer i sårbar ställning att utreda sina rättigheter är synnerligen svaga. Behovet av rådgivningstjänster som är tillräckliga och ges i rätt tid är stort. Lagstiftningen borde ännu bättre trygga rättsskyddet för ett barn och en familj i situationer där de behöver samhällets hjälp.

Regeringen har startat en familjeledighetsreform på hösten 2017. Syftet med detta arbete är att förenkla stödssystemet, utöka jämställdhet i arbetslivet och föräldraskapet och gör återgången från familjeledighet till arbete mer flexibelt. Tidtabellen för reformen är väldigt snäv. Det handlar om en reform som kraftigt påverkar barnets rättigheter, varför dess primära mål ska vara att trygga barnets bästa i olika familjesituationer. Hittills har debatten varit kraftigt arbetslivsorienterad: hur få mödrarna att komma tillbaka till arbetslivet snabbare. När alternativen i familjeledighetsreformen prövas, ska man göra en omfattande bedömning av barnkonsekvenserna utifrån information som varit föremål för noggrann undersökning.

SPECIALFRÅGOR

RÄTTIGHETER FÖR BARN MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 23: rätten för ett barn med funktionsnedsättning att få sina särskilda behov beaktade och rätten att fullvärdigt åtnjuta ett balanserat och gott liv

I artikel 23 stärks rättigheterna för barn med funktionsnedsättning i synnerhet, men på samma gång ska man komma ihåg att också alla andra rättigheter som fastställs i konventionen om barnets rättigheter på samma sätt gäller för barn med funktionsnedsättning. Ett barn med funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och bra liv i förhållanden som garanterar värdighet, främjar självförtroende och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. Ett barn har rätt att få specialvård. Den hjälp som ska ges till ett barn med funktionsnedsättning ska planeras för att säkerställa barnets möjlighet till skolgång, utbildning, hälsovårds- och rehabiliteringstjänster, yrkesutbildning och rekreationstjänster.

Kommittén för barnets rättigheter har anmärkt att artikel 2 kräver att konventionsstaterna ser till att alla barn som bor inom deras jurisdiktion åtnjuter alla rättigheter som fastställts i konventionen utan någon form av diskriminering. Därtill rekommenderar kommittén att *"konventionsstaterna genomför en omfattande granskning av alla inhemska lagar och relaterade förordningar för att säkerställa att alla konventionens bestämmelser gäller alla barn, inklusive barn med funktionsnedsättning, som bör omnämnas specifikt där det behövs. Nationella lagar och förordningar bör innehålla tydliga och uttryckliga bestämmelser om skydd och utövande av de specifika rättigheterna för barn med funktionsnedsättning, i synnerhet de som fastställs i artikel 23 i konventionen"*.³⁸⁰

Enligt kommittén för barnets rättigheter möter barn med funktionsnedsättning svårigheter och hinder som hindrar dem från att till fullo åtnjuta de rättigheter som konventionen tryggar för dem. Hindret är inte själva funktionsnedsättningen, utan snarare en helhet av olika sociala, attitydmässiga och fysiska hinder, som barn med funktionsnedsättning stöter på i sitt vardagliga liv.³⁸¹

Enligt konventionen om barnets rättigheter ska ett barn med funktionsnedsättning i första hand få leva i sin egen familj. Kommittén för barnets rättigheter har konstaterat att det bästa vårdsstället för ett barn med funktionsnedsättning är hans eller hennes familjemiljö, under förutsättning att familjen får all den hjälp och stöd som den behöver. Kommittén har riktat särskild uppmärksamhet mot att barn med funktionsnedsättning är mer utsatta än andra barn för alla sorters övergrepp – psykiska, fysiska och sexuella – i alla sorters miljöer, inklusive familjen, skolor, privata och offentliga inrättningar, till exempel alternativ omvårdnad, i arbetsmiljön och i lokalsamhället i stort.³⁸²

378 Barnavdrag enligt inkomstskattelagens 126 a § är tidsbestämd under skatteåren 2015–2017. Läs om släktskapsförhållanden i beskattningen till exempel i Myrsky 2007.

379 Till exempel inkomstskattelagen för gårdsbruk (543/1967) och lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968).

380 CRC/C/GC/9, punkterna 8 och 17.

381 CRC/C/GC/9, punkt 5.

382 CRC/C/GC/9, punkterna 41–42.

Kommittén för barnets rättigheter uppmanade år 2011 Finland att intensifiera sina insatser för att bekämpa alla former av diskriminering, inklusive bland annat diskriminering av barn med funktionsnedsättning. Kommittén var också oroad över barnens rätt att bli hörda. Åsikterna hos barn med funktionsnedsättning borde ges ändamålsenlig vikt enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Staten ska också garantera barn med funktionsnedsättning jämlika möjligheter till hälso- och sjukvårdstjänster av hög klass, tillträde till offentliga byggnader och kollektivtrafikfordon samt rätt att delta i den allmänna undervisningen. En tillräcklig mängd personliga assistenter och tolknings- och transporttjänster ska säkerställas för barn med funktionsnedsättning. Alla dessa rekommendationer kan för egen del främjas med lagstiftning.³⁸³

Kommittén hänvisar i sin allmänna kommentar om barn med funktionsnedsättning till FN:s konvention om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning (FödrS 26 och 27/2016), vilken vid tidpunkten ännu var under beredning.³⁸⁴ Inledningen av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning påminner att barn med funktionsnedsättning till fullo borde få åtnjuta alla mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter jämlikt med andra barn, med beaktande av de plikter som de stater som undertecknat konventionen om barnets rättigheter förbundit sig till. Enligt artikel 7 i konventionen är barn med funktionsnedsättning jämlika med andra barn, barnets bästa ska komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning och barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter på lika villkor som för andra barn. De har rätt att få hjälp enligt deras funktionsnedsättning och ålder för att denna rättighet ska tillgodoses.³⁸⁵

Nationell lagstiftning

I 6 § i grundlagen har funktionsnedsättning uttryckligen fastställts som en förbjuden diskrimineringsgrund. Detta motsvarar artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter, där diskriminering på grund av funktionsnedsättning förbjudits på motsvarande sätt.

Enligt 17 § i grundlagen ska rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Ursprungligen föreslogs det i regeringens proposition om reform av de grundläggande fri- och rättigheterna att rättigheterna för enbart teckenspråkiga tryggas med lag.³⁸⁶ Grundlagsutskottet ansåg dock att det var grundat att trygga rättigheterna för alla som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp.³⁸⁷

Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg (19.1 §). Med detta avses individuell prövning för att bevara hälsa och livsförmåga med nödvändig näring och nödvändigt boende, akut hälso- och sjukvård samt stödåtgärder för vissa grupper i oundgängligt behov

av omsorg. Som en sådan grupp ses bland annat en del av barnen, personer med funktionsnedsättning och utvecklingsstörda.³⁸⁸ Enligt 19.3 § i grundlagen ska var och en erbjudas tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Tillräcklig servicenivå har ansetts avse en sådan servicenivå som ger varje människa förutsättningar att fungera som en fullvärdig medlem av samhället.

Diskrimineringslag

Konventionen om barnets rättigheter beaktades då diskrimineringslagen (1325/2014) reviderades. Det finns inte uttryckliga bestämmelser om barn i lagen, men ålder har föreskrivits som en förbjuden diskrimineringsgrund (8 §) och lagen ålägger bland annat utbildningsanordnare att främja likabehandling och se till att läroanstalten har en plan för nödvändiga åtgärder för att främja likabehandling (6 §). Enligt definitionen i diskrimineringslagen är direkt och indirekt diskriminering dessutom trakasseri, vägran att göra rimliga anpassningar och instruktioner eller befallningar att diskriminera.

Funktionsnedsättning har också i denna lag konstaterats som en förbjuden diskrimineringsgrund (8 §). I lagen finns det separata bestämmelser om rimliga anpassningar för att likabehandling för personer med funktionsnedsättning ska uppnås (15 §). Till exempel utbildningsanordnare ska göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra få utbildning.

Handikapplagstiftningen

I bedömningen av den lagstiftning som gäller barn med funktionsnedsättning är det viktigt att komma ihåg att ett barn med funktionsnedsättning utöver rättigheterna enligt artikel 23 i konventionen, som gäller dem, har rätt att åtnjuta också alla andra rättigheter som tryggats i konventionen. Ovan nämnda diskrimineringslag är en viktig författning för att garantera att ett barn med funktionsnedsättning beaktas då alla rättigheter som garanteras i konventionen om barnets rättigheter tillgodoses.

Den nationella lagstiftningen som gäller funktionsnedsättning är en omfattande helhet. De viktigaste speciallagarna är *lagen om service och stöd på grund av handikapp* (380/1987) och *lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda* (519/1977). Övriga centrala lagar är *lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården*, *lagen om stöd för närståendevård* (93/2005) och *lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården* (734/1992). Helheten omfattar också *lagen om handikappförmåner* (570/2007) och Folkpensionsanstalten ansvarar för utbetalningen av stöden enligt denna lag. Handikappförmånerna utgörs bland annat av handikappstöd för personer under 16 år, handikappstöd för personer som fyllt 16 år och vårdbidrag för pensionstagare, som kan betalas ut till personer som fyllt 16 år.

383 CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 25, 28–29 och 40.

384 Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning trädde internationellt i kraft år 2008 och Finland har ratificerat konventionen i juni 2016.

385 Barn har därtill nämnts särskilt i artiklarna 8, 16, 18, 23 och 24 i konventionen.

386 RP 309/1993 rd.

387 GruB 25/1994 rd – RP 309/1993 rd, s. 40.

388 ShUU 5/1994 rd – RP 309/1993 rd, s. 2.

Tjänster kan beviljas till ett barn med funktionsnedsättning bland annat utifrån socialvårdslagen, lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning.³⁸⁹ Målet på lagstiftningsnivå har varit att ett barn med funktionsnedsättning kan delta i småbarnspedagogik, skolgång och studier på lika grunder som övriga barn. Till exempel i lagen om grundläggande utbildning finns det bestämmelser om rättigheten för ett hörselskadat barn att vid behov få undervisning på teckenspråk (10 §), särskilt stöd (17 §), förlängd läroplikt (25 §) utifrån en funktionsnedsättning och barnets rättighet att få sådana tolknings- och biträdestjänster, övriga undervisningstjänster, särskilda hjälpmedel samt tjänster som ordnas med stöd av bestämmelsen om stödåtgärder för särskilt stöd vilka är en förutsättning för att de ska kunna delta i undervisningen (31 §).

För tillfället håller handikappservicelagen och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda att slås samman till en lag om särskilda socialvårdstjänster som ska anordnas utifrån funktionsnedsättning.³⁹⁰ De centrala målen i revideringen av handikappservicelagstiftningen är att främja och genomföra likabehandling, delaktighet och deltagande för personer med funktionsnedsättning och att få service vid behov.³⁹¹ Särskild uppmärksamhet borde riktas mot genomförandet av tjänster för barn och unga med funktionsnedsättning. I dessa borde barnets eller ungdomens ålder och utvecklingsfas, familjrelationer och andra nära människorelationer beaktas. Tjänsterna borde tillhandahållas på så sätt att de främjar barns och ungas välbefinnande och utveckling och deras möjlighet att på jämlikt sätt förfara med andra barn och ungdomar. Den nya handikappservicelagen kommer också att påverkas av den självbestämmanderättslag som är under beredning och social- och hälsovårdslagstiftningen.

Slutsatser

Artikel 23 om barn med funktionsnedsättning har beaktats i relativt omfattande utsträckning i den nationella lagstiftningen. Laghelheten är omfattande och i viss mån svårförståelig till och med för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, men i synnerhet för familjer. Ikraftträdandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har främjat utvecklingen av regleringen i en bättre riktning. Den komplexa och utspridda lagstiftningen är dock ett problem i praktiken. Det kan vara svårt för ett barn eller en familj att utreda vilka stödformer som är tillgängliga och på vilka grunder de kan fås. Tillgången till tjänster och stöd beror ofta på kommunens resurser. Ett barn med funktionsnedsättning och hans eller hennes familj får inte nödvändigtvis information om de tillgängliga alternativen, utan myndigheterna fattar ensidiga beslut för ett barn med funktionsnedsättning. Familjerna får överhuvudtaget svagt stöd för beslutsfattandet om tjänsterna. Följaktligen

tillgodoses inte rättigheterna på jämlikt sätt på nationell nivå. Det ser ut som om barnet och hans eller hennes familj får lite stöd för egna beslut. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förutsätter understött beslutsfattande, vilket skulle förbättra ställningen för barn med funktionsnedsättning.³⁹²

För att konventionen om barnets rättigheter ska genomföras till fullo ska särskild uppmärksamhet riktas mot att rättigheterna tryggas också i de situationer, då barn med funktionsnedsättning inte nämns separat i lagstiftningen. Alla barnets rättigheter hör också till barn med funktionsnedsättning. När lagar stiftas, ändras och genomförs är det viktigt att beakta de allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter om prioriteten för barnets bästa (artikel 3(1)), barnets rätt till diskrimineringsfrihet (artikel 2), delaktighet (artikel 12) och till så fullvärdig utveckling som möjligt (artikel 6). Tjänsterna ska också säkerställa rätten till hälso- och sjukvårdstjänster (artikel 24), rätten till utbildning (artikel 28) och rätten till fritidsintressen (artikel 31) för barn med funktionsnedsättning.

För tillfället är det svårt att bedöma särskilda socialvårdstjänster som ska ordnas utifrån den lag om handikappservice som är föremål för revidering på grund av att de har en fast koppling bland annat till social- och hälsovårdslagstiftningen och dess genomförande, som för tillfället fortfarande i hög grad är under arbete. Handikappservice som ska ges till barn är avsedda att vara avgiftsfria, men småbarnspedagogiken skulle i fortsättningen bli avgiftsbelagd också för barn med funktionsnedsättning. Detta kan minska barns deltagande i småbarnspedagogiken, vilket bidrar till att i viss grad minska likabehandlingen av barn med funktionsnedsättning i förhållande till andra barn.

Vad gäller regleringen av hälso- och sjukvården borde behovet av begränsning av vård av barn med funktionsnedsättning bedömas. I nuvarande praxis kan brister och oklarheter urskiljas och de leder till onödigt belastning för barn med funktionsnedsättning och deras familjer.³⁹³

Undervisnings- och kulturministeriet har färdigställt en rapport om krävande särskilt stöd i förskole- och grundskoleundervisningen på hösten 2017. Slutrapporten innehåller en allmän översikt av gruppen för utveckling av krävande särskilt stöd och dess sektioner om situationen för krävande särskilt stöd i Finland och förslag till utveckling av undervisning av elever som får krävande särskilt stöd. Rapporten innehåller utvecklingsförslag, som gäller bland annat informationshandledning, behov av lagstiftningsändringen och ändring av verksamhetskulturen och sektorsövergripande samarbete. Målet med utvecklingsgruppens förslag är att trygga varje elevs rättighet att få undervisning under varje förskole- och skoldag, alltid då det med beaktande av elevens hälsotillstånd är möjligt.³⁹⁴

389 Service- och stödformerna är otaliga, bland annat boende, personlig hjälp, transport, rehabilitering och ekonomiskt stöd. Se närmare i <http://stm.fi/vammaispalvelut-tukitoimet> och <http://www.kela.fi/vammaistuet>, läst 15.9.2017.

390 Avsikten är att överlämna propositionen med förslag till handikappservicelagen under vårsessionsperioden 2018. Den nya handikappservicelagen skulle träda i kraft år 2020.

391 Revideringen av handikapplagstiftningen på SHM:s webbsidor <http://stm.fi/vammaislainsaadannon-uudistus>, läst 15.9.2017.

392 Se också barnombudsmannens årsbok 2017, s. 39.

393 Barnombudsmannens årsbok 2017, s. 39.

394 UKM 2017:34.

BARNETS RÄTTIGHETER VID FLYKTINGSTATUS

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 22: Rätten till skydd vid flyktingstatus

Artikel 10: Rätten till familjeåterförening

Enligt artikel 22 har konventionsstaterna åtagit sig att ge humanitärt skydd och humanitärt bistånd till barn, oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person och söker flyktingstats eller som ska ses som en flykting. Med dessa åtgärder säkerställs det att ett barn kan åtnjuta de rättigheter för barn som tryggats för barn i konventionen om barnets rättigheter och i andra internationella konventioner. Därtill innehåller artikeln en bestämmelse om skyldigheten att spåra barns föräldrar och familjemedlemmar för att möjliggöra att familjen återförenas.

Artikel 10 innehåller bestämmelser om barnets rätt att återförenas med sin familj och rätten att hålla kontakt med sina föräldrar. I artikeln förutsätts det att ansökningar om familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt. Kontakten mellan barn och föräldrar får inte begränsas, förutom i exceptionella fall. Detta innebär också att barns och föräldrars rörelse från ett land till ett annat ska begränsas enbart i undantagsfall och begränsningarna ska fastställas i lag.

Kommittén för barnets rättigheter understryker att åtnjutandet av de rättigheter som fastställts i konventionen inte begränsats till barn som är medborgare i en konventionsstat. Rättigheterna ska i regel vara tillgängliga för alla barn, inbegripet asylsökande barn, flyktingbarn och migrantbarn, oberoende av deras medborgarskap, migrationsställning eller brist på medborgarskap. Enligt kommittén är de plikter som följer av konventionen om barnets rättigheter och gäller ensamkommande barn såväl av positiv som av negativ karaktär. De förutsätter att staterna inte enbart förbehåller sig från att vidta sådana åtgärder som kränker barnens rättigheter, utan också vidtar åtgärder för att säkerställa att dessa rättigheter kan åtnjutas utan diskriminering. I den positiva aspekten av dessa skyddsåtaganden ingår även staternas skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att identifiera de barn som är ensamkommande eller skilda från föräldrarna på ett så tidigt stadium som möjligt, inklusive vid gränsen, att genomföra spårningsåtgärder och, om det är möjligt och främjar barnets bästa, så snart som möjligt återförena ensamkommande barn och barn som har skilts från sina föräldrar med deras familjer.³⁹⁵

I sina slutsatser om Finlands andra periodiska rapport år 2000 uttryckte kommittén sin tillfredsställelse över ändringen i utlänningslagen år 1999, vilken underlättade familjeåterförening, och en lag som har som mål att främjar

invandrades integration och som tydliggör mottagningsförfarandet för asylsökanden.³⁹⁶ Kommittén har å andra sidan på återkommande sätt anmärkt bland annat om längden på familjeåterföreningsprocessen.³⁹⁷ I sina rekommendationer i den fjärde periodiska rapporten föreslog kommittén att tillräckliga resurser borde tryggas för utbildningen av de tjänstemän som sköter mottagningen av flyktingbarn, i synnerhet för tekniken för intervju av barn och utbildningen av företrädare för ensamkommande asylsökande barn. Kommittén rekommenderade också bland annat att barn ska bemötas utifrån barnets uppgifter och att staten ska stifta bestämmelser om möjligheten att söka ändring i resultatet av fastställandet av åldern. Tillräckliga mentalvårdstjänster ska säkerställas för ensamkommande barn. Asylsökande barn ska tas i förvar först som sista möjliga åtgärder och också i så fall för så kort tid som möjligt, då övriga alternativa metoder inte är möjliga.³⁹⁸

Nationell lagstiftning

Syftet med utlänningslagen (301/2004) är att genomföra och främja god förvaltning och rättssäkerhet i utlänningsärenden och bland annat främja internationellt skydd med respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna (1 §). När lagen tillämpas på minderåriga ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsan (6 §). Innan beslut fattas i ett ärende som gäller ett barn som fyllt 12 år, ska barnet höras, om det inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikter ska beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Även ett yngre barn kan höras, om barnet är så utvecklat att dess åsikter kan uppmärksammas.³⁹⁹

Syftet med lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om hjälp till offer för människohandel är att trygga försörjningen för och omsorgen om personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel med respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt med beaktande av Europeiska unionens lagstiftning och de internationella fördrag som är förpliktande för Finland (1 §). I denna lag föreskrivs det (5 §) på samma sätt som i utlänningslagen att då lagen tillämpas på den som är yngre än 18 år ska särskild uppmärksamhet fästas vid faktorer som hänför sig till barnets bästa och barnets utveckling och hälsa.⁴⁰⁰ När en åtgärd vidtas, ska barnets önskemål och åsikt utredas och beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Ärenden som gäller barn ska behandlas i brådskande ordning. Mottagningslagen innehåller bland annat också bestämmelser om företrädande av ensamkommande barn (5 kap.) och om inkvartering av dem (17 § och 18 §).

Ställningen för flyktingbarn och likabehandlingen av dem omfattas av många lagar som på allmänt plan gäller barnets liv, såsom lagen om småbarnspedagogik, lagen om grund-

395 CRC/GC/2005/6, punkterna 12–13.

396 CRC/C/FIN/Add.132, punkt 4.

397 CRC/C/FIN/Add.132, punkt 37, CRC/C/FIN/Add.272, punkt 49.

398 CRC/C/FIN/CO/4*, punkterna 59–60.

399 Migrationsverket har upprättat anvisningen "Behandling av och beslutsfattande i ärenden som gäller barn vid Migrationsverket" (ANVISNING MIGDnr/2013/1037). I anvisningen konstateras det att barnets bästa och dess tillgodoseende i beslutsfattande som gäller barn är en central bedömningsgrund. Den innehåller också en hänvisning till kommitténs tolkning om barnets bästa såväl som en materiell rättighet som en grundläggande tolkningsprincip och processuell rättighet. Se närmare om begreppet barnets bästa i CRC/C/GC/14, punkt 6.

400 Exempel på prövning av barnets bästa i HFD:2017:137, som handlade om ett avvisningsbeslut

läggande utbildning, socialvårdslagen, barnskyddslagen och hälso- och sjukvårdslagen. Ett barn har följaktligen möjlighet att delta i småbarnspedagogik, gå i skolan, få nödvändig hälso- och sjukvård samt att få socialvårdstjänster. Huruvida ett barn är asylsökande eller redan fått uppehållstillstånd påverkar anordnandet av tjänster och det faktiska tillgodoseendet av dessa.

För att främja det bästa för en sådan minderårig utan vårdnadshavare som söker internationellt skydd ska Migrationsverket utan dröjsmål börja spåra föräldrarna eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden (105 b §). Migrationsverket ska också utan dröjsmål börja spåra föräldrarna till eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden om ett sådant barn utan vårdnadshavare som är offer för människohandel och som har upptagits i det hjälpsystem som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Vid spårande av vårdnadshavaren till ett offer för människohandel ska det beaktas att det inte alltid ligger i barnets intresse att göra detta. Vårdnadshavaren kan till exempel vara skyldig till att barnet blivit offer.⁴⁰¹

Med familjeåterförening avses ett uppehållstillstånd som ska ges till en utlänning utifrån ett familjeband, vilket kan sökas bland annat av en familjemedlem till ett barn som kommit till Finland som flykting. Bestämmelser om ansökan om uppehållstillstånd utifrån ett familjeband finns i 4 kap. i utlänningslagen. Som familjemedlem räknas en make eller maka, registrerad partner, ett minderårigt barn och en vårdnadshavare av ett minderårigt barn. En sambo kan få ett tillstånd om sambona bott tillsammans i två år eller om de har ett gemensamt barn.⁴⁰² En annan anhörig kan få ett tillstånd enbart i undantagsfall.

I regel är tryggad försörjning en förutsättning för familjeåterförening. Det finns bestämmelser om tillämpning av förutsättningar som gäller försörjning för flyktingar och personer med alternativt skyddsbehövande status i 114 § 4 mom. i utlänningslagen. Också för dem är tryggad försörjning i utgångspunkten en förutsättning för familjeåterförening, men i bestämmelsen uppräknas de situationer då kravet på försörjning föreligger. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det (39 §).⁴⁰³

Slutsatser

I utlänningslagstiftningen har kraven i konventionen om barnets rättigheter beaktats på allmän nivå. De allmänna bestämmelserna om barnets bästa, utredningen av barnets åsikt och tryggnad av utveckling och välbefinnande motsvarar kraven i konventionen om barnets rättigheter. De många ändringarna och skärpningarna av utlänningslagstiftningen har under de senaste åren ofta gjorts utan omfattande bedömning av barnkonsekvenserna, varför det är väldigt svårt att bilda en tydlig bild av hur lagstiftningen som helhet svarar mot kraven i konventionen om barnets rättigheter.⁴⁰⁴ Meddelanden om situationer i praktiken och avgörandena av riksdagens justitieombudsman och högsta förvaltningsdomstolen tyder på att barnets bästa de facto äventyras i många olika situationer.⁴⁰⁵ Det vore viktigt att göra en omfattande bedömning av utlänningslagstiftningens konsekvenser för barn, för att uppdaga eventuella behov av att ändra lagstiftningen.⁴⁰⁶

På lagstiftningsnivå är problemet i synnerhet att regleringen är omfattande och svårförståelig. Lagstiftningen lämnar stort utrymme för tolkning, varför det i tillämpningen i praktiken inte i alla situationer varit möjligt att säkerställa att barnets bästa och jämlikt bemötande av barn genomförs. Anordnandet av social- och hälsovårdstjänster ligger på kommunernas ansvar och tillgången till dessa har inte varit jämlik i hela landet.⁴⁰⁷ Problem har förekommit bland annat i tillgången till rådgivningstjänster för barn och mödrar och andra hälso- och sjukvårdstjänster, inledande av småbarnspedagogik och inom socialvårdsservicen. För tillfället finns det uppenbarligen inte problem vad gäller tillgång till skola. Det är dock möjligt att ett barn måste byta skola flera gånger under asylprocessen, då det är nödvändigt att byta boendeplats. Situationen är synnerligen problematisk för barn och föräldrar utan lagligt uppehållstillstånd i Finland. I så fall är de berättigade enbart till exempel till akut hälso- och sjukvård.⁴⁰⁸ En regeringsproposition som gällde kommunernas skyldighet att anordna hälso- och sjukvårdstjänster för utlänningar som av en eller annan orsak inte har rätt till annan än brådsakande hälso- och sjukvård i den offentliga hälso- och sjukvården, behandlades av riksdagen år 2014 och förföll. Med denna lagproposition hade det varit möjligt att avsevärt förbättra papperslösa människors rättigheter.⁴⁰⁹

401 RP 266/2014 rd, s. 39.

402 Till exempel HFD:2016:204.

403 T.ex. HFD:2014:51. Avgörandet har getts innan försörjningsförutsättningarna skärptes år 2016 (se RP 43/2016 rd). Se också barnombudsmannens utlåtande till riksdagens förvaltningsutskott om regeringens proposition om skärpning av kriterierna för familjeåterförening 31.5.2016.

404 Se Sormunen 2017. Milka Sormunen lyfter i sin artikel fram i synnerhet konsekvenserna av de ändringar som gjorts under år 2016 i utlänningslagen för tillgodoseendet av barns grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i asylprocessen och vid familjeåterförening.

405 Se till exempel EOAE 1487/2017, 2.6.2017 (bland annat dröjsmål i fastställandet av åldern), KHO:2017:81 (hörande av barn i ett asylförhör).

406 Barnombudsmannen har i sitt bedömningsutlåtande till ministerarbetsgruppen för invandring i juni år 2016 lyft fram bristen på bedömning av konsekvenserna för barn och många andra problem, såsom brister i företräddarverksamheten och tillgången till tjänster för asylsökande barn. Bedömningsutlåtandet på webben http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2016/06/LAPS_yksin_maahan_tulleet_16062016.pdf

407 Se Kommunala social- och hälsovårdstjänster för asylsökanden och personer som fått uppehållstillstånd och kommunplats: Resultat av kommunenkäten. THL:s rapport 18/2016. SHM:s anvisningar om tjänster för asylsökanden på webben <http://stm.fi/turvapaikanhakijoiden-palvelut> läst 15.9.2017.

408 Se närmare SHM 2/2017.

409 RP 343/2014 rd.

Med tanke på rättsskyddet för ensamkommande barn är det viktigt att barnet har en yrkeskunnig företrädare, som också har tid att sätta sig in i barnets situation och stöda barnet. För tillfället fastställer inte lagstiftningen hurudan utbildning och hurudan kunskaper som förutsätts av en företrädare eller hurudan introduktion i uppgifterna en företrädare ska få. I lagen begränsas inte heller det antal barn som en företrädare kan företräda på samma gång.

SPRÅKLIGA OCH KULTURELLA MINORITETER

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 30: Rätten till egen kultur, egen religion och eget språk.

Enligt artikel 30 ska ett barn som tillhör etniska, religiösa, språkliga minoriteter eller en urbefolkning inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk. Bland annat artikel 29 har ett nära band till artikeln och i denna föreskrivs det att "barnets utbildning ska syfta till att förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar" och artikel 17, enligt vilken konventionsstaterna åtagit sig bland annat att uppmuntra massmedier att ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos ett barn som tillhör en minoritetsgrupp eller en urbefolkning.

Enligt kommittén för barnets rättigheter vittnar de uttryckliga hänvisningarna till urfolks barn i konventionen om barnets rättigheter om ett erkännande av att de behöver särskilda åtgärder för att kunna åtnjuta sina rättigheter till fullo. Enligt kommittén möter barn som hör till urfolk avsevärda utmaningar i utövandet av deras rättigheter.⁴¹⁰

Kommittén har uppmuntrat Finland att följa och bedöma beaktandet av rättigheter för romer och samer i nationella planer och program. Romska och samiska barn borde ha rätt till utbildnings- och hälsovårdstjänster som beaktar kulturella aspekter på deras eget språk.⁴¹¹ Kommittén har därtill uppmanat Finland att intensifiera åtgärderna för att bekämpa etnisk diskriminering och social marginalisering av romer och att säkerställa en tillräcklig levnadsstandard för alla romska barn.⁴¹² Lärarnas medvetenhet om olika kulturer och problem som barn upplever borde ökas och fler yrkespersoner av romskt ursprung borde anställas i skolorna.⁴¹³

Nationell lagstiftning

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt

att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Syftet med bestämmelsen är att trygga de språkliga och nationella minoritetsgruppernas och deras respektive kulturs fortlevnad. Bestämmelsen skulle inte begränsa sig endast till att trygga minoriteternas språkliga rättigheter utan också minoriteternas kulturformer.⁴¹⁴

Rättigheterna för barn som hör till minoritetsgrupper tryggas på allmän nivå av diskrimineringslagen, som behandlats ovan redan i samband med artikel 2. Syftet med samiska språklagen (1086/2004) är att trygga rätten för samerna att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur (1 §). Enligt 11 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik ska kommun sörja för att dagvård står till buds på barnets modersmål, då detta är finska, svenska eller samiska.⁴¹⁵ Enligt 10 § i lagen om grundläggande utbildning kan undervisningsspråket också vara samiska eller rommani. Elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska ska huvudsakligen undervisas på samiska.

Barnets modersmål och kulturella bakgrund ska beaktas i social- och hälsovården. I enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter ska patientens modersmål och individuella behov samt den kultur som han företräder i mån av möjlighet beaktas i vården och bemötandet. Enligt 4 § 2 mom. i socialvårdslagen ska när socialvård lämnas klientens önskemål, åsikt, fördel och individuella behov samt modersmål och kulturella bakgrund beaktas.

Rätten att utöva sin religion och religionsundervisning har behandlats ovan i samband med artikel 14.

Slutsatser

Rättigheterna till ett eget språk, en egen religion och en egen kultur har beaktats relativt väl i lagstiftningen. I praktiken tillgodoses inte dessa rättigheter i tillräcklig omfattning. Det finns problem särskilt i tillgången till service på eget språk. Till exempel samiska barn kan inte alltid använda sitt språk då de anlitar social- och hälsovårdstjänster. Detta äventyrar barnets rätt till utveckling. Tillgången till basservice, såsom rådgivning, skolhälsovård och primärvård, på eget modersmål borde tryggas ännu kraftigare med lagstiftningen.

Största delen av de samiskspråkiga barnen bor utanför samernas hembygdsområde. Kommunerna har inte någon lagstadgad plikt att anordna undervisning på samiska utanför hembygdsområdet. Tryggande av småbarnspedagogik och skolundervisning på samiska också utanför hembygdsområdet borde säkerställas på lagstiftningsnivå.⁴¹⁶

Vad gäller romska barn förekommer problemen ofta på praktisk nivå. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot bland annat stödet av deras skolgång och den diskriminering som de upplever såväl i skolan som utanför den.⁴¹⁷

410 CRC/C/GC/11, punkt 5.

411 CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 63.

412 CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 25.

413 CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 25.

414 RP 309/1993 rd, s. 25 och 65.

415 I detta samband finns det viktigt att observera att enligt 11 § 1 mom. ska kommunen se till att det finns tillgång till barndagvård som anordnas eller övervakas av kommunen i den omfattning och i sådan form som behovet inom kommunen förutsätter. Barnets bästa ska beaktas då dagvård planeras och anordnas.

416 Se barnombudsmannens årsbok 2017, s. 40.

417 Se barnombudsmannens årsbok 2016, s. 35–36.

BARNETS RÄTTIGHETER I STRAFFRÄTTSSYSTEMET

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 37: Rätten till skydd mot tortyr, grym och omänsklig behandling och bestraffning och mot olagligt eller godtyckligt frihetsberövande

Artikel 40: Rätten till rättvist bemötande i straffprocessen enligt ålder och utvecklingsnivå

Artikel 37 tryggar rätten för barn att skyddas mot tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, dödsstraff eller livstids fängelse samt mot olagligt eller godtyckligt frihetsberövande. Artikel 37 innehåller villkor om anhållande, häktning och fängslande av barn och krav som gäller bemötandet av frihetsberövade barn.

Kommittén för barnets rättigheter har behandlat artikel 37 i sin allmänna kommentar nr 8 om barnets rätt till skydd mot aga och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning.⁴¹⁸ Enligt kommittén kompletteras artikeln av artikel 19, enligt vilken barn ska skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande. Kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande bestraffningar innebär våld, och staterna måste vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att avskaffa dem. Kommittén understryker att en konventionsstat har en direkt skyldighet utan förbehåll att undanröja våldsamma och förnedrande straff för barn genom att revidera lagstiftning och vidta andra nödvändiga åtgärder.⁴¹⁹

Kommittén har tagit ställning till anhållande av barn i synnerhet vad gäller asylsökande barn. Enligt kommittén borde ett barn inte straffas enbart för olaglig inresa i landet eller vistelse i landet. Om det är nödvändigt att använda sig av fängelse, ska förhållandena vara förenliga med barnets bästa och till fullo överensstämmande med artikel 37 och andra internationella förpliktelser. Syftet med inkvarteringen av barnet ska vara omsorg om barnet, inte fängelse. Det ska säkerställas att barn får bland annat får nödvändig vård och annat stöd, kan ha kontakt till vän och familjer och har möjlighet till skolgång, vila och lek. En laglig företrädare ska också alltid utses för ett barn.⁴²⁰

Artikel 40 behandlar barn som misstänks eller åtalas för ett brott eller som konstaterats vara skyldiga till ett brott. Den gäller följaktligen bemötandet av ett barn i alla faser av straffprocessen, redan från och med det att misstanken om brott delges.

Kommittén för barnets rättigheter har ansett att det är viktigt att konventionsstaterna inrättar ett särskilt rättssystem för unga personer. I enlighet med de allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter understryker kommittén jämlikt bemötande av barn som begått brott. Skydd av barnets bästa innebär till exempel att man i stället för de traditionella målen med straffrätten, såsom bestraffning, ska betona mål som syftar mot tillämpning av rehabiliterande och korrigerande rätt. Frihetsberövande har väldigt negativa följder för en balanserad utveckling och skadar allvarligt barnets anpassning till samhället. Följaktligen borde frihetsberövande tillgripas först som det sista och som ett maximalt kortvarigt medel, för att till fullo kunna trygga tillgodoseendet av utvecklingen av barnets rättighet. Därtill ska barnets rätt att fritt uttrycka sin synpunkt i alla ärenden som gäller honom eller henne själv respekteras till fullo och den borde tillgodoses i alla faser av ungdomsrettsprocessen.⁴²¹

Kommittén uppmanade år 2011 Finland att säkerställa att asylsökande barn tas i förvar först som en åtgärd som vidtas i sista hand, för en så kort tid som möjligt, då andra alternativa åtgärderna inte är möjliga.⁴²²

Nationell lagstiftning

Enligt 7 § i grundlagen får ingen dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Den personliga integriteten får inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag.

Det finns bestämmelser om brott mot hälsa och liv i 21 kap. i strafflagen. Alla former av misshandel är straffbar. Aga inom familjen kan ses som misshandel. Bestämmelsen i strafflagen kompletteras av 1 § i L angående vårdnaden om barn och umgängesrätt, vars 3 mom. föreskriver att ett barn inte får undertryckas, agas eller utsättas för annan kränkande behandling. Våld inom familjen och aga har behandlats mer ingående nedan i punkten "Skydd av barn mot våld som riktar sig mot dem".

I *förundersökningslagen (805/2011)* finns det ett stort antal bestämmelser om minderåriga barn. I regeringens proposition⁴²³ om revidering av lagen eller i samband med senare lagändringar har man dock inte hänvisat till konventionen om barnets rättigheter. I 3 kap. finns det allmänna bestämmelser om utförande av förundersökning. När en person som inte fyllt 15 år är misstänkt för en brottslig gärning, ska förundersökning vid behov göras för att utreda om någon som fyllt 15 år medverkat i gärningen (3:5). Därtill finns det

418 CRC/C/GC/8.

419 Ibid. punkterna 18 och 22.

420 CRC/GC/ 2005/6, punkterna 61–63.

421 CRC/GC/C/10, punkterna 3, 6 och 9–12.

422 CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 60.

423 RP 222/2010 rd.

separata bestämmelser om situationer där man därtill vid behov utför förundersökning med anledning av en kriminell gärning som en person under 15 år misstänks ha utfört. Enligt 4 kap. 5 § i lagen ska ett barn under 18 år i förundersökningen bemötas på det sätt som barnets ålder och utvecklingsnivå förutsätter. Undersökningsåtgärder som gäller en person som inte fyllt 18 år ska i möjligaste mån utföras av utredare som är särskilt förtrogna med denna uppgift. Vid behov är det också möjligt att en intressebevakare förordnas för en minderårig (4:8). När någon som inte har fyllt 15 år är misstänkt för en brottslig gärning är han eller hon av synnerligen vägande skäl skyldig att närvara mer än tolv timmar och högst 24 timmar åt gången (6:5). När en person som inte fyllt 18 år är misstänkt för brott får han eller hon dock inte förhöras utan vittne, utom om den misstänktes biträde eller lagliga företrädare eller en företrädare för socialmyndigheten är närvarande (7:11). Därtill finns det bestämmelser om när en laglig företrädare för en omyndig får vara närvarande vid förhör (7:14), kontakt till barnets företrädare (7:15) och kallelse av en socialmyndighet till förhör (7:16).

Enligt 5 kap. 2 § i *fängelselagen* (767/2005) ska fångar som inte fyllt 18 år hållas avskilda från vuxna fångar, om inte deras fördel kräver något annat. I denna punkt i lagberedningshandlingarna hänvisade man uttryckligen till punkt c i artikel 37 i konventionen om barnets rättigheter.⁴²⁴ En motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 1 § i *håkningslagen* (768/2005).

Den tidigare lagen om ungdomsstraff har ersatts med *lagen om verkställighet av samhällspåföljder* (400/2015), vars 11 kap. innehåller bestämmelser om ungdomsstraff. Ungdomsstraff är en påföljd på minst fyra månader och högst ett år som ådöms den som var 15–17 år när han eller hon begick brottet. Ungdomsstraffet innefattar övervakning och därmed förenade uppgifter och program som främjar den sociala handlingsförmågan och som särskilt är riktade till unga, samt stöd och handledning i samband med dessa. (11:64). Det finns inte hänvisningar till konventionen om barnets rättigheter i lagens beredningsmaterial.⁴²⁵

Med stöd av 122 § i utlänningslagen kan ett barn tas i förvar då det konstaterats att säkringsåtgärder för att avlägsna barnet ur landet inte fungerar och att tagande i förvar konstaterats vara nödvändigt som en sista utväg.⁴²⁶ Ett barn kan tas i förvar tillsammans med en egen förälder eller också ensam, om barnet kommit till landet ensam. En annan säkringsåtgärd kan vara boendeskyldigheten för ett barn, vilken kan förordnas för ett barn utan vårdnadshavare som har fyllt 15 år och har sökt internationellt skydd, och som fått ett sådant beslut om avlägsnande ur landet som blivit verkställbar (120 b §).

Lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002) innehåller bestämmelser om bemötandet av utlänningar som tagits i förvar i synnerhet i förvarsenheter som avsetts för detta ändamål. Vid ordnandet av vården av minderåriga eller offer för tortyr, våldtäkt, annat fysiskt eller sexuellt våld eller personer som annars är i en sämre ställning beaktas de särskilda behov som föranleds av deras livssituation (11 §). Familjemedlemmar erbjuds möjlighet till gemensam inkvartering och särskilda inkvarteringsrum som ger möjlighet till tillräcklig integritet ska ordnas för dem. En minderårig som är utan vårdnadshavare ska inkvarteras åtskild från myndiga personer som tagits i förvar. Enligt 14 § i lagen ska rekreationsverksamhet som lämpar sig för förvarsenhetens förhållanden och barnets ålder ordnas för barn. Enligt lagberedningshandlingarna handlar det om separat handledd verksamhet, såsom spel och lek, som barn enkelt kan delta i så fort de anlänt till enheten. Därtill skulle barn uppmuntras att röra sig och vistas utomhus. Målet är att garantera barn som tagits i förvar en möjlighet att vistas utomhus minst två gånger per dag. Vid förvarsenheten ska även barns frivilliga studier stödas med beaktande av förhållandena under förvaret samt barnens ålder och bakgrund. Barnen ska erbjudas uppgifter som är lämpliga med tanke på deras ålder, intressen och situation, samt undervisningsmaterial och stöd för självstudier.⁴²⁷ Det finns inte andra uttryckliga bestämmelser som gäller barn i lagen.

Slutsatser

Den nationella regleringen av bemötande av barn i de olika faserna av straffprocessen motsvarar väl kraven i konventionen om barns rättigheter, även om konventionen inte i större utsträckning syns i lagberedningsmaterialet. I Finland finns det inte längre någon särskild lag om ungdomsrätten, men regleringen i sig finns tydligt i ett eget kapitel i lagen om samhällspåföljder.

Tagande av barn i förvar är problematiskt i asylprocessen. Målet är att inte alls ta barn i förvar, men detta mål har inte uppnåtts. Regleringen möjliggör korvartigt tagande i förvar vad gäller såväl barn som kommit med sin familj som ensamkommande barn. I enskilda fall kan tiden för tagandet i förvar dra ut på tiden och vara lång. Det är viktigt att komma ihåg att barns tidsuppfattning avviker från vuxnas uppfattning. Om ett barn under tiden i förvar inte kan gå i skolan eller leka fritt, om utevistelsen är kraftigt övervakad och utrymmena inte är barnvänliga, uppfyller tagandet i förvar inte kraven i konventionen om barnets rättigheter.

424 RP 263/2004 rd, s. 88–89.

425 RP 215/2014 rd.

426 Också artikel 37 omfattar tagande i förvar av barn.

427 RP 172/2014 rd, s.43.

BARNETS RÄTT TILL SKYDD MOT VÄPNADE KONFLIKTER

Konventionen om barnets rättigheter

Artikel 38: Rätten till skydd mot väpnade konflikter

Till en början förbjöd konventionen om barnets rättigheter att barn under 15 år deltar i väpnade konflikter. Detta ändrades med det fakultativa protokoll som trädde i kraft år 2002, där åldersgränsen för rekrytering till obligatorisk värnplikt och deltagande i väpnade konflikter höjdes från 15 år till 18 år. Protokollet ålägger konventionsstaterna bland annat att vid behov ge ändamålsenlig hjälp för att rehabilitera och till samhället återanpassa offer för gärningar som står i strid med protokollet.

I artikel 38 har konventionsstaterna också åtagit sig att respektera och säkerställa respekt för regler i internationell humanitär rätt som är tillämpliga på dem i väpnade konflikter och som är relevanta för barnet. Kommittén understryker att staterna ska låta bli att i någon form returnera barn till gränser till en stat där det finns en faktisk risk att de värvas som minderårig, inklusive rekrytering inte bara som stridande, utan även för att tillhandahålla sexuella tjänster åt militären, eller där det föreligger en verklig risk för att barnet kommer att delta direkt eller indirekt i stridigheter, antingen som stridande eller genom att utföra andra militära uppgifter.⁴²⁸

Nationell lagstiftning

Finland har förbundit sig till de internationella regler som gäller humanitär rätt och Genevekonventionen. Dessa avtal reglerar bland annat skyddet av civila under krigstid.⁴²⁹ Det finns hänvisningar till konventionerna i punkt 4 i artikel 38 i konventionen om barnets rättigheter.

Värnpliktslagen (1438/2007) innehåller bestämmelser om fullgörandet av landsförsvarsskyldigheten som värnpliktig i försvarsmakten. Enligt 2 § i lagen börjar värnplikten från början av det år då en man fyller 18 år. Motsvarande ålder gäller uppbådsplikten (13 §). Följaktligen börjar militärtjänsten först då en pojke fyllt 18 år. På motsvarande sätt, men ännu noggrannare, har detta uttryckts i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (195/1995). Det är möjligt

att påbörja en frivillig militärtjänst först då man fyllt 18 år (1 §). Åldersgränsen i bägge lagar höjdes från 17 år till 18 år med den lagändring som gjordes år 1999. Motiveringen var uttryckligen att det fakultativa protokollet om väpnade konflikter var under beredning.⁴³⁰

I de beredningshandlingar som gäller utlänningslagstiftningen har konventionen om barnets rättigheter beaktats.⁴³¹ Bestämmelserna i utlänningslagen, vilka behandlats ovan i samband med artikel 22 om flyktigbarn, har också en koppling till skyddet av barn mot väpnade konflikter. Internationellt skydd ska ges en person som löper risk att bli förföljd i sitt avgångsland (87 §). En gärning som ska betraktas som förföljelse kan vara till exempel åtal eller straff för vägran att utföra militärtjänst i en konflikt där fullgörandet av militärtjänst skulle innefatta allvarliga brott (87 a §). Alternativt skydd ska ges om ovan nämnda krav inte är uppfyllda, men det finns grundad anledning att förmoda att utlänningslagen utsetts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, och han eller hon inte kan eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av detta lands skydd (88 §). Med allvarlig skada avses allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Skyddet av barn mot konsekvenserna av väpnade konflikter omfattas av bland annat av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Enligt det som konstaterats ovan ska då lagen tillämpas på den som är yngre än 18 år, särskild uppmärksamhet riktas mot faktorer som hänför sig till barnets bästa och barnets utveckling och hälsa. I mottagningen ska de särskilda behov som beror på en persons särskilt utsatta ställning, såsom på åldern eller det fysiska och psykiska tillståndet, beaktas hos personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel (6 §). Ett barn som deltagit i en väpnad konflikt och söker asyl kan i vissa situationer också ses som ett offer för människohandel, då barnet omfattas av bestämmelser om hjälpsystemet för offer för människohandel (4 kap.). I denna lag finns det också föreskrifter om den företrädare som ska förordnas för en ensamkommande minderårig (5 kap.).

428 CRC/GC/2005/6, punkt 24.

429 FördrS 7–8/1955, FördrS 81–82/1980, FördrS 5/1987, FördrS 23/1994, FördrS 33/2009.

430 RP 187/1999 rd, s. 10.

431 Till exempel RP 28/2003 rd och RP 266/2010 rd.

Slutsatser

De krav som ställs i konventionen om barnets rättigheter iakttas i lagstiftningen om värnplikten. Även om värnpliktslagen i sig möjliggör att en pojke kan börja sin militärtjänst som 17-åring, börjar tjänsten i praktiken alltid först då pojken är myndig.⁴³²

I lagstiftningen finns det inte uttryckliga bestämmelser om hjälp till barn som fallit offer för väpnade konflikter. Det kan anses att utlänningslagstiftningen ger barn trygghet också i dessa situationer. Barnets ställning som en person som behöver särskilt skydd har beaktats med allmänna bestämmelser om beaktande av barn, utredning av barns åsikter och trygghet av barns välbefinnande och utveckling. Det ser ut som om lagstiftningen främjar uppfyllandet av de krav som ställts i artikel 38.

Problemen i skyddet av barn mot väpnade konflikter är komplexa. Det finns inte tillräckligt med nödvändig kompetens för att identifiera problem i mottagningssystemet för asylsökanden. Till Finland kommer ett stort antal minderåriga asylsökanden från länder där barnsoldater används eller där barn i övrigt lider till följd av väpnade konflikter.⁴³³ Det finns också problem i tillgången till nödvändiga men-

talvårdstjänster och övriga social- och hälsovårdstjänster. För att hjälpa barn som lider av krigstrauman behövs långvarig och mångprofessionell hjälp.

Inrikesministeriets arbetsgrupp har utrett en verksamhetsmodell för hur myndighetssamarbetet borde anordnas för att säkerhetsrisker förknippade med personer som kommer tillbaka från stridsområden i Syrien och Irak minskas och hur de kan hanteras. Verksamhetsmodellen borde fungera också i övriga situationer, där det är känt att barn kommer till Finland från områden med väpnade konflikter eller där deras familjemedlemmar är eller varit delaktiga i en väpnad konflikt. I arbetsgruppens förslag har man identifierat de krav som konventionen om barnets rättigheter ställer på verksamhetsmodellen. Barnets ställning som en sårbar person som behöver särskilt skydd förutsätter att det för att hjälpa traumatiserade barn finns tillgång till tillräckliga yrkeskunniga resurser, som för ett sektorsövergripande samarbete i synnerhet inom social- och hälsovården, men som också täcker alla funktioner som anknyter till barnets vardag, såsom småbarnspedagogik, skola och fritidsverksamhet.⁴³⁴

432 Pojkar får delta i uppbåd under det år då de fyller 18 år. Det är möjligt att inleda militärtjänsten under samma år. Största delen av dem som inleder tjänsten är 19-åringar. Se Kiuru m.fl., s. 7.

433 FN:s generalsekreterare publicerar årligen en rapport över stater där barnsoldater används, på webben <https://childrenandarmedconflict.un.org/virtual-library/#>. Sådana länder utgörs av bland annat Syrien, Afghanistan och Somalia.

434 Barnombudsmannens utlåtande till inrikesministeriets arbetsgrupp 9.3.2017 på webben http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2017/03/LAPS_lausunto_sm_viranomaisyhteistyosta_taiisteluaueelta_palaavat_09032017.pdf [besöksdag 5.6.2017]



BARNETS RÄTTSSKYDD

RÄTTSSKYDD I LJUSET AV KONVENTIONEN OM BARNETS RÄTTIGHETER

Konventionen om barnets rättigheter är ett viktigt element i tillgodoseendet av barnets rättsskydd. Den centrala bestämmelsen utgörs av artikel 4 i konventionen, med vilken konventionsstaterna åtagit sig att vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention.⁴³⁵ En lagstiftning som beaktar barnets rättighet är en viktig omständighet som tryggar rättsskyddet på förhand. Å andra sidan är en tillräcklig noggrann lagstiftning en förutsättning också för tillgodoseende av ett effektivt retroaktivt rättsskydd. Kommittén för barnets rättigheter betonar att "det är viktigt att den nationella lagstiftningen tillräckligt detaljerat anger vem som är berättigad till vad, så att rättsmedel mot bristande efterlevnad av rättigheterna är effektiva."⁴³⁶

Enligt kommittén för barnets rättigheter ingår kravet på tillgång till effektiva rättsmedel indirekt i konventionen om barnets rättigheter. För att rättigheterna ska vara av betydelse, ska effektiva rättsmedel vara tillgängliga för att gottgöra kränkningar av rättigheterna. Konventionsstaterna ska rikta särskild uppmärksamhet mot att det säkerställs att barn och deras företrädare har tillgång till effektiva barnorienterade rättsmedel. "Barnet särskilda och av andra beroende ställning leder till verkliga svårigheter att använda rättsmedel, om deras rättigheter kränkts." Kommittén betonar också att barn ska ges information, råd och stöd för att driva det egna ärendet. Det borde finnas tillgång till lämpliga ersättningsåtgärder, såsom gottgörelser, och vid behov åtgärder med vilka man främjar kroppsligt och psykiskt återhämtande, rehabilitering och samhällelig anpassning på det sätt som förutsätts i artikel 39.⁴³⁷ Vad gäller tillgången till rättsmedel ska också särskilda grupper såsom barn med funktionsnedsättning, invandrabarn eller samiskspråkiga barn beaktas.

De genomskärande allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter ska beaktas alltid då de rättigheter som tryggats i konventionen tillgodoses, också i alla rättsskyddsfrågor som gäller barn.⁴³⁸ En av funktionerna för prioritet för barnets bästa är att fungera som förfaranderegler: beslutsfattande som beaktar barnets bästa ska följa vissa förfarande, såsom att en rättslig företrädare vid behov ska förordnas för barnet och att ett beslut ska motiverats på tydligt sätt. Kommittén för barnets rättigheter har riktat uppmärksamhet mot att rätten för ett barn att bli hörda är

ett särskilt viktigt förfarande. Kommittén förutsätter att man med lag utfärdar bestämmelser om klagomålsförfarandet och medlen för ändringssökande, utifrån vilka ett barn kan kräva att rätten att bli hörd tillgodoses för att få sin synpunkt beaktad på behörigt sätt, om dessa rättigheter kränkts eller om de förbisetts. Ett barn borde ha en möjlighet att prata direkt med den person som fattar beslutet. Kommittén understryker att ett barn borde veta till vem de kan framföra klagomål om deras rättigheter kränkts och hur de i praktiken sker. Detta gäller barnets vardagsliv, till exempel i daghemmet och skolan. Också i rättsliga och administrativa åtgärder ska det finnas barnvänliga överklagande- och klagomålsförfaranden som är tillgängliga för barn.⁴³⁹

Enligt konventionen om barnets rättigheter har barn och barngrupper som hör till konventionsstatens jurisdiktion rätt att framföra klagomål, om de anser att konventionsstaten kränkt deras med konventionen eller med dess fakultativa protokoll erkända rättigheter. Kommittén för barnets rättigheter avger sitt ställningstagande och vid behov rekommendationer utifrån klagomål som undersökts.⁴⁴⁰

RÄTTSSKYDDET I DEN NATIONELLA REGLERINGEN

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Också barn har denna rättighet. Utgångspunkten i den nationella lagstiftningen är att barnets föräldrar eller en annan laglig vårdnadshavare sköter utövandet av barnets rättsmedel och tillgodoseendet av rättsskyddet.

Utöver konventionen om barnets rättigheter finns vad gäller barns rättsskydd skäl att fästa vikt vid artikel i 13 Europakonventionen (FördrS 18 och 19/1990) enligt vilken var och en ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning. En motsvarande reglering ingår också i bland annat artikel 2.3 i MP-konventionen.

Finland har ratificerat också europeiska konventionen om utövandet av barns rättigheter (FördrS 12/2010). Målet med konventionen är att stärka barnets rättigheter i den utsträckning som de möjliggör barnets deltagande i rättsliga förfaranden som gäller dem själva i domstol eller hos

435 Det finns hänvisningar till retroaktiva rättsmedel i artiklarna 9, 19 och 40 i konventionen.

436 CRC/GC/2003/5, punkt 25. Enligt kommittén för barnets rättigheter ska "det finnas effektiva rättsmedel för att gottgöra kränkningar av rättigheterna, för att rättigheterna ska vara av betydelse" [punkt 24]. Också Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis som ett effektivt rättsmedel definierat ett rättsmedel som också i praktiken är effektivt. "Rättsmedlen borde i första hand vara preventiva medel, med vilka det är möjligt att hindra kränkning av rättigheter eller fortsättning av sådan, men också reparativa medel, med vilka det är möjligt att gottgöra en kränkning som redan ägt rum, kan ses som effektiva." Jäaskeläinen 2011, s. 431.

437 CRC/GC/2003/5, punkt 24.

438 CRC/GC/2003/5, punkt 12.

439 CRC/C/GC/12, punkt 46 och 47. Handboken om barnkonventionen 2011, s. 101. Vad gäller processuella rättigheter, se också Toivonen 2017, s. 179–181.

440 Därtill innehåller protokollet beskrifter om bland annat klagomål på statsnivå, då en konventionsstat hävdar att en annan konventionsstat inte fullgör sina plikter enligt konventionen eller ovan nämnda protokoll.

andra motsvarande maktutövande administrativa myndigheter. Med processuella rättigheter avses till exempel rätt till delfående vad gäller handlingar, rätt att uttrycka sin egen synpunkt i rättegångar eller rätt att få en företrädare för rättsbehandling.⁴⁴¹ Finland har avgränsat tillämpningsområdet för konventionen till rättsliga förfaranden för domstolsbehandling av fastställande av faderskap, adoption och omhändertagande.

Finland har förbundit sig till riktlinjerna för ett barnvänligt rättsväsende av Europarådets ministerkommitté. Riktlinjerna behandlar barnets ställning och roll, synpunkter, rättigheter och behov i rättegångsförfarandet och alternativa förfaranden (punkt I.1.). Riktlinjerna för barnvänlig rättspraxis gäller den verksamhet som bedrivs av rättsväsendet, men också av andra behöriga myndigheter, såsom polisen och social- och hälsovårdsmyndigheter. I riktlinjerna fastställs det att myndigheter med barnvänlig rättspraxis ska respektera barns människovärde och bemöta barn på ett uppmärksammande, omsorgsfullt och rättvist sätt. I riktlinjerna betonas i synnerhet tillräcklig den information om barnets rättigheter, barnets ställning och förfarandet och dess förlopp vilken ska ges från början av förfarandet och under hela förfarandet. Barns integritet och personuppgifter ska skyddas.⁴⁴²

Enligt den nationella lagstiftningen är flera rättsmedel tillgängliga. Enligt patientlagen och klientlagen inom socialvården kan en patient eller en klient göra en anmärkning till enhetens ansvarsperson eller framföra klagomål hos tillsynsmyndigheten vad gäller bemötande som upplevts som orättvist eller dålig vård och service. Det är möjligt att söka ändring i många myndighetsbeslut antingen med en begäran om rättelse eller med en överklagan. Det finns bestämmelser om detta i speciallagarna om ärendet och i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Brottmål och tvistemål behandlas i domstol. Bestämmelse om förfarandet finns i huvudsak i rättegångsbalken. I princip är dessa rättsmedel också tillgängliga för barn, men i praktiken begränsas barnets tillgång till rättigheterna bland annat av olika åldersgränser och det faktum att förfarande är kraftigt vuxenorienterat. Tryggheten av barnets bästa och barnets delaktighet i olika processer har behandlats ovan redan i många punkter.

Gottgörelse av kränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna grundar sig främst på domar av Europeiska människorättsdomstolen, prejudikat av högsta domstolen och framställningar om gottgörelse av justitieombudsmannen.⁴⁴³ Gottgörelse kan fås bland annat för dröjsmål vid rättegång, som regleras i lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (362/2009). Åtminstone riksdagens justitieombudsman har gjort framställningar om gottgörelse också i fråga om rättskränkningar som gäller barn.⁴⁴⁴

Slutsatser

Förfarandet med klagomål till kommittén för barnets rättigheter är ett relativt nytt instrument, och det finns inte ännu information om dess funktion och betydelse med tanke på barnets rättsskydd i praktiken.⁴⁴⁵ Det handlar om ett retroaktivt rättsmedel, där behandlingstakten för klagomål sannolikt inte kommer att vara särskilt snabb. Även om ett barn eller en ung person har möjlighet att göra ett klagomål på egen hand, är det väldigt osannolikt att barnet klarar av det utan hjälp av en vuxen, eller till och med en jurist. Av dessa orsaker kan inverkan av klagomålsförfarandet som förbättrare av rättsskyddet i en situation med ett enskilt barn bli svag. Kommitténs ställningstaganden och rekommendationer kommer dock förhoppningsvis att på lång sikt förbättra situationen vad gäller barnets rättigheter och rättsskydd bland annat på lagstiftningsnivå och i myndighetsanvisningarna. Det ska dock observeras att klagomålsförfarandet är ett subsidiärt förfarande i förhållande till de nationellt tillgängliga rättsmedlen.

Man har försökt utveckla den nationella lagstiftningen och ännu bättre beakta konventionen om barnets rättigheter, men trots detta finns det fortfarande mycket att förbättra vad gäller detta. Det räcker inte att man i utvecklingen av lagstiftningen fokuserar på lagar som uttryckligen gäller barnets rättigheter, såsom till exempel barnskyddslagen och lagen om vårdnad om barn och umgängesrätt. Lagstiftningen ska också i sin helhet motsvara konventionen om barnets rättigheter, också då regleringen indirekt gäller barn. En systematisk bedömning av barnkonsekvenserna i samband med lagberedning är en metod för att göra det lättare att identifiera punkter där överensstämmelse med konventio-

441 RP 60/2010 rd, s.1.

442 Europarådets riktlinjer för barnvänliga rättspraxis, s. 8–9 och 20–22. Ett rättsväsende som iakttar riktlinjerna lyssnar på barnet, förhåller sig allvarligt till barnets synpunkter och skyddar intresset för dem som inte kan uttrycka sig själva i en juridisk process. Ett barnvänligt rättsväsende anpassar handläggningstakten efter barnets behov och förfar relativt skyndsamt. Barn ges prioritet oberoende av deras ställning i processerna. Barnvänlig rättskipning undviker överdrivet beskyddande och överför inte ansvaret för beslut till barn. Barnet får den hjälp av en yrkesutbildad person som det behöver och rättsväsendet är på barnets sida.

443 Närmare om gottgörelse av kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter i Jääskeläinen 2011.

444 T.ex. EAOA Dnr 4547/4/10, 27.12.2012, som innehöll en framställan om gottgörelse av barnets lidande i en barnskyddsanstalt och EAOA Dnr 2696/4/14, 9.4.2015, som gällde omänskligt bemötande av ett barn i placering utom hemmet. I det första fallet konstateras att "den gottgörelseframställan som grundar sig på justitieombudsmannens framställningar har kunnat vara åtminstone av tre former. Det kan ha handlat om utbetalning av skadestånd enligt skadeståndslagen, gottgörelse för kränkning av en rättighet eller frihet enligt artikel 13 i Europakonventionen eller ersättning eller gottgörelse av en skada eller en känsla av orättvisa eller en upplevelse av oförrätt eller motsvarande till följd av ett förfarande som står i strid med en nationell lag. Gottgörelsen kan vara en immateriell åtgärd, såsom en begäran om ursäkt eller förlåtelse, eller en ekonomisk ersättning."

445 I databasen OHCHR.org/Jurisprudence (<http://juris.ohchr.org/> med symbol = CRC som sökvillkor) finns det för tillfället enbart fyra klagomål som behandlats med klagomålsmekanismen i konventionen för barnets rättigheter, vilka inte lett till behandling. Av beslutet har tre antecknats som "Inadmissibility decision" och ett som "discontinuance decision". 35 klagomål är under behandling. Situationen per 17.1.2018.

nen om barnets rättigheter ska säkerställas. Därtill borde genomförandet av lagstiftningen i praktiken bedömas med en systematisk uppföljning. För tillfället är inte genomförandet av regleringen harmoniserad på ett nationellt plan.

Flera rättsskyddsförfaranden är i princip tillgängliga för barn, men utgångspunkten i lagstiftningen är i allmänhet att barnets vårdnadshavare driver ärendet för barnets räkning och för barnets bästa. Det är lätt hänt att barnets deltagande och röst inte beaktas. Lagstiftningen borde utvecklas till en barnvänligare form för att förbättra barns delaktighet. Rättsskyddsförfarandena uppfyller i praktiken inte kraven på barnvänlig rättskipning. Barn har inte tillräcklig information om egna rättigheter för att kunna identifiera rättsskyddsproblem och kunna underrätta föräldrar eller en annan vuxen om dessa. Barnen har inte heller i desto större utsträckning information om de tillgängliga kanalerna för anmärkningar och klagomål. Åldersgränserna i lagstiftningen, vilka begränsar barnets rättighet att på egen hand kunna överföra sitt ärende för behandling till exempel i en domstol, leder till att barnet de facto inte har tillgång till effektiva rättsmedel. Därför vore det viktigt att utveckla rättskipningen på så sätt att också barn har samma möjligheter som vuxna till skadestånd eller gottgörelse då det varit föremål för en rättskränkning.

Myndighetsverksamheten har sällan anpassats till barnvänlig form. Denna situation förbättrades av de webbsidor som riksdagens justitieombudsman tillhandahåller för barn, vilka innehåller information om barnets rättigheter och klagomål till justitieombudsmannen samt en klagomålsblankett.⁴⁴⁶ Detta motsvarar till denna del synpunkten av kommittén för barnets rättigheter om att internationella människorättsinstitutioner geografiskt och fysiskt sett borde vara tillgängliga för alla barn.⁴⁴⁷ Omfattande genomförande, såväl på lagstiftningsnivå som i den praktiska verksamheten, av Europarådets riktlinjer för ett barnvänligt rättsväsende skulle tydligt förbättra situationen.

⁴⁴⁶ <https://www.oikeusasiamies.fi/web/lasten-ja-nuorten-sivut/>

⁴⁴⁷ CRC/GC/2002/2, punkt 15.

KÄLLOR

OFFICIELLA KÄLLOR OCH KÄLLOR

AV OFFICIELL KARAKTÄR

CRC/C/OPSC/2 Committee on the Rights of the Child: Revised guidelines regarding initial reports to be submitted by states parties under article 12, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography.

CRC/C/OPAC/2 Committee on the Rights of the Child: Revised guidelines regarding initial reports to be submitted by states parties under article 8, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child.

CRC/C/58/Rev.2 Committee on the Rights of the Child: 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.

RP 224/1982 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar angående vårdnad om barn och umgängesrätt och ändring av lagen angående förmyndarskap samt ändring av lagar som ansluter sig till dem.

RP 236/1984 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till efternamnslagstiftning.

RP 64/1988 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till föreningslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 296/1990 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om barnets rättigheter.

RP 140/1990 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av efternamnslagen.

RP 185/1991 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om patientens ställning och rättigheter.

RP 92/1992 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 8 § mentalvårdslagen.

RP 309/1993 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

RP 214/1995 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av adoptionslagen.

RP 86/1997 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om utbildning.

RP 145/1998 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om sammankomster och till lagar som har samband med den.

RP 137/1999 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om klientens ställning och rättigheter inom socialvården samt om ändring av socialvårdslagen och av vissa lagar som har samband med dem.

RP 187/1999 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av värnpliktslagen och 1 § lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor.

RP 54/2002 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yttrandefrihet i masskommunikation samt vissa lagar som har samband med den.

RP 170/2002 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till religionsfrihetslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 28/2003 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 144/2003 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om besöksförbud och lag om upphävande av 21 kap. 17 § strafflagen.

RP 34/2004 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den.

RP 263/2004 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställighet av fängelsestraff och häktning.

RP 169/2005 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den.

RP 225/2009 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen, 4 och 20 kap. i fängelselagen samt 2 kap. 5 § i häktningslagen.

RP 60/2010 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag.

RP 78/2010 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 21 kap. 16 § i strafflagen.

RP 164/2010 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, yrkeshögskolelagen och universitetslagen samt av 6 § i straffregisterlagen.

RP 222/2010 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen.

RP 266/2010 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om ändring av vissa lagar som har samband med den.

RP 280/2010 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utnämning av domare och av vissa lagar som har samband med den.

RP 47/2011 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om adoption samt till godkännande av den europeiska konventionen om adoption av barn och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen.

RP 141/2011 rd Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

RP 140/2012 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om övervakad frihet på prov.

RP 19/2013 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen, 10 kap. 7 § i tvångsmedelslagen och 5 kap. 9 § i polislagen.

RP 66/2013 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasietagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och 41 och 45 § i lagen om statsandel för kommunal basservice.

RP 67/2013 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om elev- och studerandevård och till vissa lagar som har samband med den.

RP 70/2013 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 33 och 40 § i alkohollagen.

RP 130/2013 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 29 § i barnskyddslagen.

RP 186/2013 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt, av 5 och 10 § i lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar samt av 17 § i socialvårdslagen.

RP 216/2013 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 20 kap. i strafflagen.

RP 19/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 65/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vittnesskyddsprogram och vissa lagar som hänförs till den.

RP 108/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om stärkt självbestämmanderätt för socialvårdens klienter och för

patienter och om villkor för begränsningsåtgärder och till vissa lagar som har samband med den.

RP 155/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen, lag om ändring av 1 kap. 11 § i strafflagen och lag om ändring av 54 § i utlänningslagen.

RP 164/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till socialvårdslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 172/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter.

RP 215/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställighet av samhällspåföljder.

RP 256/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till familjevårdslag.

RP 266/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och av utlänningslagen.

RP 285/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet om ett klagomålsförfarande till konventionen om barnets rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

RP 341/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om barndagvård och av vissa lagar som har samband med den.

RP 343/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas skyldighet att ordna vissa hälso- och sjukvårdstjänster för vissa utlänningar och till lag om ändring av lagen om gränsoverskridande hälso- och sjukvård.

RP 80/2015 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn.

RP 15/2016 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till vissa lagar som har samband med den.

RP 58/2016 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till vissa lagar som har samband med den.

RP 111/2016 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ungdomslag.

RP 205/2016 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken och till lagar om ändring av 13 § i lagen om småbarnspedagogik och av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården.

RP 238/2016 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna bibliotek och lag om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

RP 100/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till alkohollag och vissa lagar som har samband med den.

RP 104/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om för- och efternamn och lag om ändring av 8 och 9 § i lagen om registrerat partnerskap.

RP 166/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster.

EAOA 3813/5/15 Yttrande om ett utkast till regeringens proposition till riksdagen om ändring av lagen om småbarnspedagogik och statsrådets förordning om barndagvård. Biträdande justitieombudsmannens utlåtande 25.9.2015.

ETENE 2014 Vård av intersexuella barn. Ställningstagande av Riksförbundet etiska delegationen inom social- och hälsovården (ETENE) (SHM 105:00/2014).

RSv 195/2014 rd – RP 164/2014 rd Riksdagens svar på regeringens proposition till riksdagen med förslag till socialvårdslag och vissa lagar som har samband med den.

RSv 86/2017 rd – RP 39/2017 rd Riksdagens svar på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildning och till vissa lagar som har samband med den.

MI 3/2016 rd Medborgarinitiativ om moderskapslagen.

KB 1992:3 Betänkande av Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter. Justitieministeriet, Statens tryckericentral, 1992

Kommuninfo 2/2017 Rekommendationer till kommuner om rätten till brädslande social- och hälsovård för personer som befinner sig olagligt i landet 31.1.2017. Social- och hälsovårdsministeriet.

Kommuninfo 4/2017 Rätten till hälso- och sjukvårdstjänster i Finland för barn och gravida kvinnor med invandrabakgrund 14.8.2017. Social- och hälsovårdsministeriet.

LM 22/2016 rd Lagmotion med förslag till lag om ändring av 21 kap. i strafflagen.

LaUB 3/1998 rd – RP 6 och 117/1997 rd Lagutskottets betänkande om regeringens proposition med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott.

GrUB 1/2014 rd – RP 186/2013 rd Grundlagsutskottets betänkande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt, av 5 och 10 § i lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar samt av 17 § i socialvårdslagen.

LaUB 13/2017 rd – RP 104/2017 rd Lagutskottets betänkande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om för- och efternamn och lag om ändring av 8 och 9 § i lagen om registrerat partnerskap.

JM 50/2014, Reglering av moderskap. Betänkande av arbetsgruppen för en moderskapslag. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 50/2014.

JM 12/2016 Hellre medla än gräla. Slutrapport av arbetsgruppen för uppföljning av domstolsmedling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde Justitieministeriets utredningar och anvisningar 12/2016.

JM 35/2016 Reform av lagstiftningen om vårdnad om barn och umgängesrätt. Synpunkter på reformbehoven. Remissammanställning. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 35/2016.

JM 21/2017 Betänkande om reform av namnlagsstiftningen Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 21/2017.

JM 47/2017 Revidering av lagen angående vårdnaden om barn och umgängesrätt. Arbetsgruppsbetänkande. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 47/2017.

UKM 2017:34 Krävande särskilt stöd i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Utvecklingsgruppens slutrapport. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:34.

U2014:96 Grunder för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014. Utbildningsstyrelsen, föreskrifter och anvisningar 2014:96

UBS 2015:12 Utbildningsanordnarens möjligheter att ingripa vid olämplighet för studier - Reviderad guide om verkställande av SO-RA-författningarna och -föreskrifterna i yrkesutbildningen. Utbildningsstyrelsen, guider och handböcker 2015:12

GrUU 12/2015 rd – RP 80/2015 rd Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn.

GrUB 25/1994 – RP 309/1993 rd Grundlagsutskottets betänkande nr 25 om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

GrUB 6/1999 rd – B 3/1999 rd Grundlagsutskottets betänkande om regeringens åtgärder år 1998.

GrUU 58/2006 rd – RP 252/2006 rd Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till barnskyddslag och vissa lagar som har samband med den.

GrUU 20/2007 rd – RP 69/2007 rd Grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om Europeiska skolan i Helsingfors.

GrUB 2/2015 rd – RP 285/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet om ett klagomålsförfarande till konventionen om barnets rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

SoUU 12/1990 rd – RP 296/1990 rd Socialutskottets utlåtande nr 12

om regeringens proposition med förslag till godkännande av vissa föreskrifter i konventionen om barnets rättigheter

SHM 2014:4 Kvalitetsrekommendation för barnskyddet. Social- och hälsovårdsministeriets publikation 2014:4.

SHM/242/2015 Anvisning om icke-medicinsk omskärkelse av pojkar. Utfärdad 20.1.2015.

SHM 2015:2 Verkställande av SORA-lagstiftningen i hälso- och sjukvården. Lösningar i olämplighetsfrågor om studierätt. Social- och hälsovårdsministeriets publikation 2015:2.

SHM 2015:23 Förutsättningar för juridiskt fastställande av könstillhörighet. Arbetsgruppens slutrapport. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2015:23.

KuUB 21/2016 rd - RP 238/2016 rd Kulturutskottets betänkande om Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna bibliotek och lag om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

ShUU 5/1994 rd - RP 309/1993 rd Social- och hälsovårdsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

ShUB 15/1992 - RP 185/1991 rd Social- och hälsovårdsutskottets betänkande nr 15 om regeringens proposition med förslag till lag om patientens ställning och rättigheter.

THL 16/2016 Perinatalstatistik - föderskor, förlossningar och nyfödda 2015. Statistikrapport av Institutet för hälsa och välfärd, rapport 16/2016.

UtUB 24/1990 rd - RP 296/1990 rd Utrikesutskottets betänkande nr 24 om regeringens proposition med förslag till godkännande av vissa föreskrifter i konventionen om barnets rättigheter.

UtUB 1/2002 rd - RP 242/2001 rd Utrikesutskottets betänkande om regeringens proposition om godkännande av fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om indragning av barn i väpnade konflikter och med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

StaUU 2/1994 rd - RP 309/1993 rd Statsutskottets betänkande nr 2 om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

LITTERATUR

Aaltonen, Anna-Kaisa: Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimissa. Edita, Helsingfors 2009, e-bok: www.edilex.fi/lakikirjasto/8198.

Burrell, Riitta: Sijaissynnytyjärjestelyt - oikeudellisia näkökohtia, Lakimies 5/2011, s. 1000-1007.

de Godzinsky, Virve-Maria [numera Toivonen]: Huostaanottoasiat hallinto-oikeudessa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottoasioiden päätöksentekomenettelystä. Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökningar 260. Helsingfors 2012.

Detrick, Sharon (red.): A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

Detrick, Sharon (red.): The United Nations Convention on the Rights of the Child, A guide to the "Travaux Préparatoires", Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

Riktlinjer av Europarådets ministerkommitté för ett barnvänligt rättsväsende. Council of Europe Publishing 2012.

Hakalehto, Suvianna: Lapsen oikeuksien sopimuksen lapsikäsitkystä. Lakimies 7-8/2016, s. 1187-1198.

Hakalehto-Wainio, Suvianna & Nieminen, Liisa (red.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus, Helsingfors 2013.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lapsen oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis N:o 4/2011, s. 510-525.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Oppilaan oikeudet opetustoimissa. Handelskammaren 2012.

Hakalehto, Suvianna & Helander, Merike: Poikien ei-lääketieteellinen ympäristö lapsen oikeuksien näkökulmasta. Defensor Legis N:o 6/2017, s. 942-961.

Heino, Tarja & Hyry, Sylvia & Ikäheimo, Salla & Kuronen, Mikko & Rajala, Rika: Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset. Huvudresultat av HuosTa-projektet (2014-2015). THL:s rapport 3/2016.

Hetemäki, Inka (red.): Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja, UNICEF. Edita Prima Oy, Helsingfors 2011 (Lapsen oikeuksien käsikirja 2011).

Hiekkavuo, Aino: Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2016. Kuusikko-arbetsgruppens publikationsserie 4/2017.

Husa, Jaakko: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.9.1998. A. v. Yhdistynyt Kuningaskunta. Valtion vastuu isäpuolen suorittamasta lapsen lyömisestä. Oikeustapauskommentti, Lakimies 1999/2 s. 270-275.

Hyvärinen, Sauli: Piiskasta jäähypenkkiin - Suomalaisen kasvatussenteet ja kuritusväkivallan käyttö 2017. Webbpublikation av Centralförbundet för Barnskyddet 2/2017.

Jääskeläinen, Petri: Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Defensor Legis N:o 4/2011, s. 431-441.

Kemppainen, Outi & Norros, Merja & Salmenkylä, Hilkka: Kansainvälisiin lapsikaappauksiin ja tapaamisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Defensor Legis 2001/4 s. 674-685. [Kemppainen m.fl. 2001].

Keskimäki, Ilmo & Nykänen, Eeva & Kuusio, Hannamari: Paperitöiden terveyspalvelut Suomessa. Institutet för hälsa och välfärd, rapport 11/2014 [Keskimäki m.fl. 2014].

Kiuru, Pertti & Oikarinen, Elias & Simola, Roosa (red.): Asevelvollisuusjärjestelmän yhteiskunnallisia vaikutuksia. Försvarsministeriet 2007 [Kiuru m.fl. 2007].

Koulu, Sanna: Lapsikaappaukset KKO:n uusimmassa käytännössä. Defensor Legis 2010/5 s. 665-680.

Koulu, Sanna: Lapsen huolto- ja tapaamissopimukset. Lakimiesliiton kustannus, Helsingfors 2014.

Mahkonen, Sami: Lapsen oikeuksien sopimus ja sen merkitys Suomessa. Lakimies 1/1990, s. 4Asevelvollisuusjärjestelmän yhteiskunnallisia vaikutuksia-58.

Mahkonen, Sami: Voidaanko lasta lailla suojella? Lakimiesliiton kustannus, Helsingfors 1991.

Miettinen, Tarmo: Perhekäsitys ja perhevapaat. Lakimies 7-8/2010, s. 1293-1309.

Muuronen, Kaisu & Sariola, Heikki & Varsa, Marjo: Sijaishuolto sisältä päin - tekijät tietäjinä. Centralförbundet för Barnskydd 2009 [Muuronen m.fl. 2009].

Myrsky, Matti: Sukulaissuhteiden merkityksestä verotuksessa. Vero-tuslehti 1/2007, s. 24-30.

Nieminen, Liisa: Lapsen perusoikeudet. Lakimiesliiton kustannus, Helsingfors 1990.

Nieminen, Liisa: Lapsen perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 4/2004, s. 591-621.

Nieminen, Liisa: Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Talentum, Helsingfors 2013.

Nikupeteri, Anna: Vainottuna. Eron jälkeisen vainon tunnistaminen ja uhrien kohtaaminen. Acta Universitatis Lapponiensis 336, Rovaniemi 2016.

Office of the UN High Commissioner for Human Rights: Legislative History of the Convention on the Rights of the Child, Volume II. United Nations, New York and Geneva, 2007.

Barnombudsmannens årsbok 2017 Har barn rättsskydd? Barnombudsmannens byrå. Webbpublikation http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2017/04/LA_vuosikirja_2017_.pdf

Pajulammi, Henna: Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum, Helsingfors 2014.

Saari, Outi & Rantala, Kati & Ervasti, Kaius: Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen esityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin. Rättspolitiska forskningsinstitutets webböversikter 30/2013.

Sinkkonen, Minna & Mäkelä, Jukka (red.): LASTA-projektet. Kokemuksia viranomaisen yhteistyön ja tietojenvaihdon koordinoinnista lapseen kohdistuneissa pahoinpitely- tai seksuaalirikoksen epäilytilanteissa. Institutet för hälsa och välfärd, rapport 2/2017.

Sormunen, Milka: Ulkomaalaislain muutokset lasten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Lakimies 3-4/2017, s. 387-408.

Toivonen, Virve-Maria: Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent, Helsingfors 2017.

Toivonen, Virve-Maria: Pakkoavioliittojen esiintyminen ja ilmitulo Suomessa. Utredningspromemoria, september 2017. Institutet för kriminologi och rättspolitik (Toivonen 2017b).

Tolonen, Hannele: Lapsi, perhe ja tuomioistuin. Lapsen prosessuaalinen asema huolto- ja huostaanotto-oikeudenkäynneissä. Publikationer av Finlands Advokatförbund A-serien nr 327, Helsingfors 2015.

Tuomisto, Karolina & Tiittala, Paula & Helve, Otto & Vuori, Johanna: Kommunala social- och hälsovårdstjänster för asylsökanden och personer som fått uppehållstillstånd och kommunplats: Resultat av kommunenkäten. THL:s rapport 18/2016.

ÖVRIGA KÄLLOR

Slutsatser FN:s kommitté för barnets rättigheter 13.2.1996 om Finlands 1:a periodiska rapportering av [CRC/C/15/Add.53].

Slutsatser FN:s kommitté för barnets rättigheter 16-10-2000 om Finlands 2:a periodiska rapportering av [CRC/C/15/Add.132].

Slutsatser av FN:s kommitté för barnets rättigheter 30.9.2005 om Finlands 3:e periodiska rapportering [CRC/C/15/Add.272]

Slutsatser av FN:s kommitté för barnets rättigheter 7.9.2011 om Finlands 4:e periodiska rapportering [CRC/C/FIN/CO/4*].

Allmän kommentar nr 1 (2001) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om artikel 29.1: Utbildningens mål [CRC/GC/2001/1].

Kommentar nr 2 (2002) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om rollen nationella institutioner för mänskliga rättigheter [CRC/GC/2002/2].

Kommentar nr 4 (2003) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter [CRC/GC/2003/4].

Allmän kommentar nr 5 (2003) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter [CRC/GC/2003/5].

Allmän kommentar nr 6 (2005) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet [CRC/GC/2005/6].

Allmän kommentar nr 7 (2006) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom [CRC/C/GC/7/Rev.1].

Allmän kommentar nr 8 (2006) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt till skydd mot kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning [CRC/CG/C/8].

Allmän kommentar nr 9 (2006) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om rättigheter för barn med funktionsnedsättning [CRC/GC/2002/9].

Allmän kommentar nr 10 (2007) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rättigheter inom rättskipning för unga lagöverträdare [CRC/C/GC/10].

Allmän kommentar nr 11 (2009) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen [CRC/C/GC/11].

Allmän kommentar nr 12 (2009) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt att bli hörd [CRC/C/GC/12].

Allmän kommentar nr 13 (2011) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt till frihet från alla former av våld [CRC/C/GC/13].

Allmän kommentar nr 14 (2013) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet [CRC/C/GC/14].

Allmän kommentar nr 15 (2013) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt till bästa uppnåeliga hälsa [CRC/C/GC/15].

Allmän kommentar nr 17 (2013) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rätt till vila, fritid, lek och rekreation samt till det kulturella och konstnärliga livet [artikel 31] [CRC/C/GC/17].

Allmän kommentar nr 18 (2014) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om skadlig praxis [CRC/C/GC/18].

RÄTTSPRAXIS

EAOAE 1487/2017 Migrationsverkets förfarande vid behandlingen av en asylsökare som gällde ett barn. Justitieombudsmannens avgörande 2.6.2017.

EAOAK 2758/2/2007 Placering av barn i fängelse med en förälder. Justitieombudsmannens avgörande 21-11-2008.

EAOAK 2765/2/2007 Straffverkställighetens målsättning och möjligheterna att tillgodose ett barns intressen då det placerats i fängelse med en förälder. Justitieombudsmannens avgörande 21-11-2008.

HFD:2004:121

HFD:2013:97

HFD:2014:50

HFD:2014:51

HFD:2015:26

HFD:2016:204

HFD:2017:81

HFD:2017:137

HD:1996:151

HD:2008:93

HD:2012:95

HD:2013:85

HD:2016:24

HD:2016:25

HD:2017:51





