

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen och ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av barnskyddslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen och ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av barnskyddslagen (RP 71/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Annika Parsons, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Hoikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Virpi Korhonen, justitieministeriet
- juris doktor Maija Dahlberg
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att barnskyddslagen och ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av barnskyddslagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2020.

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen mot bakgrunden av bestämmelserna i grundlagens 6 § om jämlikhet och i 21 § om rättsskydd.

Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är enligt regeringen dock motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om förslaget.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I regeringens proposition föreslås det att barnskyddslagens hänvisningar till förvaltningsprocesslagen korrigeras till hänvisningar till den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I propositionen föreslås det inte något undantag från det besvärstillståndssystem som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Detta innebär att efter ikraftträdandet av lagen om rättegång i förvaltningsärenden krävs det alltid besvärstillstånd för att söka ändring hos högsta förvaltningsdomstolen i förvaltningsdomstolens beslut som gäller barnskydd.

Av konstitutionell relevans är också förslaget att ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av barnskyddslagen ändras så att kommunens skyldighet att ordna eftervård till dess att den som har rätt till eftervård fyller 25 år endast ska tillämpas på barn och unga personer som omfattas av eftervård den dag lagen träder i kraft.

Behovet av besvärstillstånd i barnskyddsärenden

Lagförslaget är i fråga om bestämmelserna om ändringssökande av betydelse med tanke på vad som föreskrivs om rättsskydd i 21 § i grundlagen. Enligt 21 § 1 mom. 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. Enligt 2 mom. ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Grundlagsutskottet har ansett att formuleringen i 21 § 1 mom. i grundlagen om beslut som gäller en persons rättigheter och skyldigheter hänger samman med omständigheter som enligt finsk rätt betraktas som rättigheter och skyldigheter. Det betyder dock inte att vilken som helst myndighetsåtgärd som är gynnsam för den enskilde är ett beslut som gäller den enskildes rättigheter i den mening som grundlagen avser. Grundlagen utgår från att lagstiftningen ska innefatta ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppstå en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (se t.ex. GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4/I, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II, GrUU 12/1997 rd, s. 1/II). Däremot uppkommer en sådan grund i allmänhet inte om en förmån eller en tjänst helt och

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, s. 2, GrUU 16/2000 rd, s. 4). Även då kan det vara befogat att öppna för en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd, s. 4, GrUU 46/2002 rd, s. 9) och för att säkerställa samordnad tillämpningspraxis (GrUU 30/2005 rd, s. 5).

Också 21 § 2 mom. i grundlagen gäller rättsskyddsgarantierna i förvaltningsprocessen. Momentet innehåller ett krav på att rättskipningen och rättsskyddsgarantierna inom förvaltningen ska tryggas genom lag. Enligt motiveringen till 21 § 2 mom. i grundlagen räknas de viktigaste elementen i en rättvis rättegång och i god förvaltning upp. Förteckningen är inte avsedd att vara uttömmande (RP 309/1993 rd, s. 77)

Bestämmelserna i 21 § i grundlagen hindrar inte att man genom lag föreskriver om smärre undantag från de rättigheter som skyddas där, under förutsättning att undantagen i fråga inte ändrar de aktuella rättssäkerhetsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättssäkerhet (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3/I). Även om lagstiftaren inom ramen för den begränsning som avser normgivningsnivån har konstitutionell prövningsrätt när det gäller att föreskriva om garantierna för en rättvis rättegång enligt 21 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 59/2014 rd, s. 4/II), menar utskottet att när det gäller exempelvis reglering av hörande vid rättskipning måste den grundlagsenliga huvudregeln att motparten ska höras stå kvar (GrUU 15/2006 rd, s. 3/I, GrUU 60/2001 rd, s. 3/II). Till följd av arten av den rättighet som garanteras i 21 § 1 mom. i grundlagen och lagförbehållet i 2 mom. står det enligt utskottet klart att regleringen av besvärsrätten och i synnerhet av besvärsförbudet och förbudet mot ändringssökande, men också andra begränsningar av besvärsrätten, omfattas av kravet att det ska finnas bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 12/2004 rd, s. 3).

I sitt utlåtande GrUU 32/2012 rd om systemet med besvärstillstånd i förvaltningsprocessen justerade utskottet sin tidigare restriktiva hållning. Utskottet underströk att systemet för att söka ändring i förvaltningsärenden bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del. Utskottet fäste uppmärksamhet bland annat vid att förvaltningsdomstolarnas ställning har stärkts till följd av både lagstiftande åtgärder, ökad expertis och fler uppgifter. Utskottet konstaterade också en allt större del av de ärenden som kommer in till högsta förvaltningsdomstolen hör till en grupp där sökande av ändring förutsätter besvärstillstånd (GrUU 32/2012 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet ansåg att det inte längre finns skäl att principiellt förhålla sig restriktivt till systemet med besvärstillstånd eller en utvidgning av det. Däremot är det befogat att i varje enskilt fall bedöma systemets acceptabilitet och proportionalitet utifrån utskottets tidigare praxis. Med tanke på 21 § i grundlagen är det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Då bör man i synnerhet granska om de arrangemang för sökande av ändring som föregår högsta förvaltningsdomstolen i den aktuella ärendegruppen tryggar de rättssäkerhetsgarantier som ärendets natur och betydelse förutsätter. Det har också betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker för att garan-

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

tera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. Om så är fallet är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd (GrUU 32/2012 rd, s. 3).

En vidare tillämpning av systemet med besvärstillstånd innebär en viss förändring i högsta förvaltningsdomstolens roll som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessmål. Utskottet ansåg att regeringen fördomsfritt måste undersöka möjligheten att få högsta förvaltningsdomstolens roll att vidareutvecklas mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom riktgivande avgöranden i högsta instans. Det förutsatte enligt utskottet att systemet för överklagande före högsta förvaltningsdomstolen också utvecklas konsekvent. Grundlagsutskottet ser inga hinder för en sådan utveckling, varken i 99 § i grundlagen om de högsta domstolarnas uppgifter, i 21 § om rättssäkerhet eller i konventioner om mänskliga rättigheter (GrUU 32/2012 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har senare ansett det möjligt att utvidga kretsen av ärendegrupper där besvär över förvaltningsdomstolens avgöranden hos högsta förvaltningsdomstolen förutsätter beviljande av besvärstillstånd (se t.ex. GrUU 55/2014 rd, s. 3 — 5). Grundlagsutskottet har likaså ansett att ärendets art eller betydelse inte med nödvändighet förutsätter tillträde till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd, ens i sådana ärendegrupper till vilka det i besvärsskedet oftast hänför sig krävande rättsliga frågor eller som generellt har särskilt stor betydelse för parten eller samhället eller som är vittomfattande (GrUU 55/2014 rd, s. 4, GrUU 29/2017 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har i ett färskt avgörande ansett att lagstiftningsordningen spelar en roll när det gäller att utan besvärstillstånd kunna anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen över en administrativ påföljdsavgift av straffkaraktär som marknadsdomstolen har bestämt i första instans. I bedömningen hade den föreslagna påföljdsavgiftens storlek betydelse (GrUU 12/2019 rd, s. 10).

Grundlagsutskottet har understrukt att det är av största vikt att också domstolarnas möjligheter att arbeta på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål enligt grundlagens 21 § 1 mom. uppmärksammas i lagstiftningen (GrUU 29/2017 rd, s. 3/I). När man tar ställning till besvärstillståndssystemets grundlagsenlighet bör man enligt grundlagsutskottet också beakta att kravet på besvärstillstånd för att besvär ska få anföras handlar om i vilken omfattning besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Det är därför inte fråga om en så långt gående begränsning som ett regelrätt besvärstillsämbud skulle innebära. Dessutom är högsta förvaltningsdomstolen tvungen att bevilja besvärstillstånd om villkoren för ett sådant uppfylls. Villkoren för när tillstånd ska beviljas begränsar sig inte enbart till prejudikatsaspekten utan besvärstillstånd ska också beviljas om det har skett ett uppenbart fel i ärendet eller om det finns något annat vägande skäl. Denna reglering innebär att rättsskyddselementet är starkt närvarande också i det förvaltningsrättsliga systemet med besvärstillstånd (GrUU 50/2018 rd, se även GrUU 11/2019 rd).

Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av förslaget till lag om rättegångsförfarandet i förvaltningsärenden att det finns vägande skäl för det föreslagna utvidgade systemet med besvärstillstånd för besvär över förvaltningsdomstolens avgöranden till högsta förvaltningsdomstolen. Skälen sammanhänger med att effektivisera förvaltningsprocessen och stärka högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol. Det normala besvärstillståndssystemet handlar

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

inte om en ny typ av reglering utan i närmast om att också principiellt erkänna den utveckling som redan är ett faktum och om att behandla besvär i olika ärendegrupper på samma sätt. Trots bestämmelsen i 21 § är det möjligt och motiverat, menar utskottet, att den nya linje som grundlagsutskottet har följt sedan 2012 vidareutvecklas så att kravet på besvärstillstånd i regel ska gälla vid besvär. När det gäller de föreslagna särskilda bestämmelserna om ändringssökande ville grundlagsutskottet emellertid rent allmänt framhålla syftet med den föreslagna lagen om rättegång i förvaltningsärenden, det vill säga att säkerställa att inget förvaltningsbeslut som gäller en individs rättigheter eller skyldigheter ska falla utanför besvärsrätten (GrUU 50/2018 rd).

Förslaget till ändring av barnskyddslagen är på många sätt betydelsefullt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (se även GrUU 58/2006 rd, s. 2). De grundläggande fri- och rättigheterna hör också barnen till. Dessutom innehåller grundlagen särskilda bestämmelser om barnets grundläggande fri- och rättigheter. Barn ska enligt 6 § 3 mom. i grundlagen bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Enligt förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 49) är det viktigt dels att barn behandlas lika sinsemellan, dels att de ses som jämbördiga människor som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter som den vuxna befolkningen. Ett barn ska bemötas som en individ, inte bara som ett passivt föremål för åtgärder. Å andra sidan är bestämmelsen ett argument för särskilt skydd och särskild omsorg för barn eftersom de utgör en omyndig och svagare grupp än de vuxna.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter ålägger konventionsstaterna att tillförsäkra barn skydd och omvårdnad, en andel av samhällets resurser och rätt att vara med och fatta beslut som rör dem själva och möjlighet att delta i samhället. De rättigheter som är inskrivna i barnkonventionen ska genomföras bland alla barn och i varje barns liv. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet. Grundlagsutskottet har understrukit att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (se också GrUU 18/2018 rd, s. 3 och GrUU 17/2018 rd, s. 3). Barnets bästa ska således också i motiveringen till lagstiftningsordningen i regeringspropositioner framhållas som ett centralt kriterium för alla barnskyddsåtgärder som gäller barnet. Barnets bästa ska alltid bedömas från fall till fall och individuellt. Barnets bästa ska bedömas kontinuerligt i olika situationer, både när barnet bor hemma och när barnet är placerat utanför hemmet.

Omhändertagande av ett barn innebär ett kraftfullt ingrepp i skyddet för den personliga friheten enligt 7 § 1 mom. och skyddet för privatlivet och familjelivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. När det allmänna ingriper i familjelivet bör det alltid vara en exceptionell åtgärd i ett läge där det inte längre finns några andra möjligheter att trygga barnets rättigheter (RP 309/1993 rd, s. 76/I). Å andra sidan kan omhändertagandet enligt lagen dock ske endast av synnerligen vägande skäl som med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna framför allt hänför sig till behovet av särskilt skydd för barn samt till bestämmelserna i 7 och 19 § i grundlagen om rätten till liv, personlig integritet och trygghet samt oundgänglig omsorg (GrUU 58/2006 rd, s. 3/II).

Bestämmelser som tryggar barnets rättigheter ska utöver godtagbarhet också uppfylla andra allmänna villkor som gäller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom krav

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

på noggrann avgränsning och proportionalitet (GrUU 58/2006 rd, s. 3/II). Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna kräver samtidigt ett adekvat rättsskydd (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II). Begränsningarna får inte heller på författningsnivå gå längre än vad som är motiverat för att skydda barn, och ju allvarigare äventyrande av barnets rättigheter det är fråga om, desto mer långtgående åtgärder är tillåtna med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna (se även GrUU 58/2006 rd, s. 3/II, GrUB 7/2006 rd, s. 2 – 3). Enligt grundlagsutskottet ska särskild uppmärksamhet fästas vid tillgodoseendet av rätten att söka ändring när ändringssökanden är ett omhändertaget barn som placerats i vård utom hemmet (se även HFD 2019: 127).

Vid bedömningen av ett tidigare förslag om utvidgning av systemet med besvärstillstånd fäste grundlagsutskottet också uppmärksamhet vid att beslut om tvångsomhändertagande är ett typexempel på ett mycket kännbart ingrepp i barnets och familjens grundläggande fri- och rättigheter. I det sammanhanget föreslogs det inte obligatoriskt besvärstillstånd i ärenden som gäller tvångsomhändertagande av barn när högsta förvaltningsdomstolen är första och enda besvärinstans. Utskottet hade inget att anmärka mot denna huvudprincip. Å andra sidan konstaterade utskottet att ärenden som gäller omhändertagande också inbegriper faktorer särskilt i anknytning till barnets bästa, som talar starkt för att ärendet ska handläggas snabbt och att de beslut som gäller omhändertagandet ska vinna laga kraft i skyndsam ordning (GrUU 55/2014 rd, s. 4–5).

Grundlagsutskottet menar att det inom statsrådet finns skäl att utreda möjligheten att i framtiden utsträcka systemet med besvärstillstånd till barnskyddsärenden inklusive ärenden som gäller tvångsomhändertagande och förordnande av vård utom hemmet. Bestämmelsen i 21 § i grundlagen utgör enligt utskottet inget hinder för en sådan reglering ifall andra rättssäkerhetsarrangemang kan trygga att de grundläggande fri- och rättigheterna för barn och deras familjer tillgodoses (GrUU 55/2014 rd, s. 4–5).

I de bestämmelser som nu granskas är det inte till alla delar fråga om fortsatt ändringssökande, utan om besvär över beslut i första instans. Förvaltningsdomstolen avgör på ansökan av en tjänsteinnehavare som första instans ärenden som gäller omhändertaganden och därtill ansluten vård utom hemmet när vårdnadshavaren eller ett barn som har fyllt 12 år motsätter sig omhändertagandet eller den därtill anslutna placeringen i vård utom hemmet. Enligt grundlagsutskottet är det i sig klart att tillgången till rättsskydd stärks av möjligheten att föra ett beslut till flera besvärinstanser för prövning. Ur denna synvinkel skulle barnets rättssäkerhet förbättras genom besvärstillstånd med en obegränsad rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut i första instans i ärenden som gäller omhändertagande och förordnande till vård utom hemmet hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt utskottet är det dock av betydelse vid bedömningen av rättsskyddsarrangemangen att beslutet om omhändertagande fattas i förvaltningsdomstolen i en förvaltningsprocess enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Vid rättegången ska förvaltningsdomstolen på tjänstens vägnar beakta det förhöjda behovet av rättsskydd för det barn som omhändertagandet gäller.

Enligt grundlagsutskottet finns det i synnerhet i ärenden som gäller omhändertagande och vård utom hemmet sådana sakliga och förfarandemässiga särdrag som hänför sig till barnets bästa och som i sig talar för att avgöranden som gäller skyndsam behandling och omhändertagande snabbt ska vinna laga kraft (se även GrUU 68/2014 rd). Med tanke på tillgången till rättsskydd är det dock viktigt att tillståndsplikten för besvär inte innebär besvärsförbud. Utskottet betonar att hög-

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

sta förvaltningsdomstolen enligt lag ska bevilja besvärstillstånd, om det är fråga om någon av grunderna för beviljande av besvärstillstånd. Det är likaså av betydelse att barnskyddsmyndigheten, medan omhändertagandet pågår, tillräckligt ofta ska granska familjens situation på nytt för att utreda om familjens förhållanden har förbättrats och om det finns förutsättningar för att avsluta omhändertagandet och återföreana familjen. Omhändertagningsbesluten får inte sådan laga kraft som hindrar att ärendet behandlas på nytt.

Enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden kan grunden för beviljande av besvärstillstånd utöver prejudikatgrunden och en felgrund som förutsätter att felet vid behandlingen av ärendet är uppenbart, också vara något annat vägande skäl för beviljande av besvärstillstånd. Enligt förarbetena till nämnda lag kan ett sådant vägande skäl bland annat vara att frågan är av synnerligen stor betydelse med tanke på ändringssökandens rättsskydd (se RP 29/2018 rd, s. 183). Enligt utskottet är det klart att ärenden som gäller omhändertagande och förordnande om vård utom hemmet i enlighet med vad som sagts ovan i princip har en sådan betydelse för barnet och dess familj. Utskottet anser dock att bestämmelserna i 92 § i lagförslag 1 bör preciseras genom att tröskeln för beviljande av besvärstillstånd sänks så att det särskilda behov av rättsskydd som framhävs i ärenden som gäller omhändertagande och vård utom hemmet tryggas också i lag vid prövning av besvärstillstånd i situationer där högsta förvaltningsdomstolen är första besvärinstans. Regleringen ska utformas så att endast uppenbart ogrundade och därmed jämförbart ändringssökande avgörs genom att ansökan om besvärstillstånd avslås. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har med tanke på 21 § i grundlagen ansett det möjligt att utvidga systemet med besvärstillstånd på det sätt som nu föreslås endast om man genom andra rättsskyddsarrangemang kan trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för barn och deras familjer (GrUU 55/2014 rd, s. 4 — 5). Vid bedömningen av utvidgningen av det system med tillstånd till fortsatt handläggning som föreskrivs i 25 a kap. i rättegångsbalken, som hänför sig till hovrättsärenden, till att gälla ärenden av större betydelse än tidigare har utskottet ansett det vara av konstitutionell betydelse att det för att tillstånd till fortsatt handläggning inte ska beviljas krävs enhällighet mellan alla tre domare som hör till beslutssammansättningen (GrUU 59/2014 rd, s. 5/I). Enligt 6 § 1 mom. i lagen om högsta förvaltningsdomstolen är högsta förvaltningsdomstolen domför i rättskipningsärenden med fem ledamöter. Enligt 2 mom. är högsta förvaltningsdomstolen dock domför även med tre ledamöter när den behandlar och avgör ärenden som gäller besvärstillstånd och yrkanden som har samband med dem.

Grundlagsutskottet anser att det med hänsyn till 21 § i grundlagen är nödvändigt att man fäster särskild vikt vid tillgången till rättsskydd i ärenden som gäller omhändertagande och vård utom hemmet, där högsta förvaltningsdomstolen är första besvärinstans. Utskottet anser att den förhöjd vikten av rättssäkerhet i dessa ärenden förutsätter att beslut om att inte bevilja besvärstillstånd fattas t.ex. i en förstärkt sammansättning jämfört med det som nu föreskrivs, eller enhälligt i den sammansättning som nu föreskrivs. Social- och hälsovårdsutskottet måste komplettera bestämmelserna. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vidare påpekar grundlagsutskottet att utskottet i samband med stiftandet av den nuvarande barnskyddslagen inte förespråkade att grundlagen skulle förutsätta att behörigheten i ärenden som gäl-

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

ler tvångsomhändertagande ska överföras till domstolarna. Enligt utskottet är det fråga om sådana ärenden som förvaltningsmyndigheten i allmänhet beslutar om i det första skedet (GrUU 58/2006 rd, s. 5/II, se även GrUU 55/2014 rd). Utskottet anser också att de bestämmelser som nu granskas talar för en övergripande omprövning av hur beslutsfattandet i första instans ordnats. Utskottet betonar att de konstitutionella problemen i den proposition som nu granskas särskilt hänger samman med systemet för beslutsfattande, där av den rätt att fatta beslut i första instans som tillkommer förvaltningsdomstolen följer ett behov av att bedöma tillgängligheten av den rättssäkerhet som högsta förvaltningsdomstolen ger. Detta till skillnad från det ordinarie systemet med besvärstillstånd vid fortsatt ändringssökande. Grundlagsutskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid behovet av att noggrant bedöma beslutssystemet enligt barnskyddslagen och att vidta eventuella lagstiftningsåtgärder.

Grundlagsutskottet anser att systemet med besvärstillstånd bör följas upp särskilt i den aktuella ärendegruppen. Utskottet anser att en korrekt uppföljning är viktig och betonar vikten av att eventuella problem åtgärdas utan dröjsmål.

Myndighetens besvärsmått

Enligt 92 § 2 mom. i lagförslag 1 i regeringspropositionen har den myndighet som har gjort en ansökan eller fattat ett beslut rätt att hos högsta förvaltningsdomstolen söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut i de ärenden som avses i 1 mom. Bestämmelsen förefaller innebära att en myndighet kan anses ha rätt att söka ändring utan besvärstillstånd. På grund av kravet på likabehandling bör bestämmelserna om besvärstillstånd utsträckas också till myndighetens rätt att överklaga ett beslut av förvaltningsdomstolen hos högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen bör förtydligas (se även GrUU 35/2016 rd).

Ikraftträdandebestämmelsen

Åldersgränsen för eftervården höjs till 25 år genom en ändring av barnskyddslagen som träder i kraft 1.1.2020. Enligt 75 § i barnskyddslagen ska eftervård ordnas sedan vård utom hemmet har avslutats och likaså sedan en placering som stödåtgärd inom öppenvården har avslutats, om placeringen varat minst ett halvt år utan avbrott och berört enbart barnet. Eftervård kan också ordnas för en ung person som inte tidigare har varit placerad i vård utom hemmet eller vars placering i vård utom hemmet inte har varat sex månader. På så sätt kan den unga personen få stöd i att bli självständig även om det inte finns en absolut skyldighet att ordna eftervård.

I lagförslag 2 i propositionen föreslås det att ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av barnskyddslagen ändras så att på barn och unga personer vars rätt till eftervård enligt 75 § har upphört före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Det föreslås således att den subjektiva rätten till eftervård inte ska gälla retroaktivt i fråga om de barn och unga personer vars rätt till eftervård har upphört innan höjningen av åldersgränsen för eftervård träder i kraft den 1 januari 2020.

Bestämmelsen är relevant med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen. Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när människor ges förmåner eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det får ingen 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. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I—II).

Bestämmelsen utgör i sig inget hinder för nödvändig positiv särbehandling för att garantera faktisk jämlikhet, dvs. åtgärder som förbättrar villkoren och förhållandena för en viss grupp, exempelvis barn och minoriteter (se RP 309/1993 rd, s. 48, GrUU 4/2016 rd). Propositionen handlar dock om att lagstifta om en exakt åldersgräns, vilket grundlagsutskottet har ansett vara känsligt när det gäller de grundläggande fri- och rättigheter och med hänsyn till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen (utskottets praxis visavi åldersgränser se GrUU 44/2010 rd, s. 5/II–6/1).

Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se också t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 5–6).

När grundlagsutskottet granskade bestämmelserna om pensionsstöd konstaterade det med avseende på jämlikheten att lagförslaget inte gällde alla som under dess giltighetstid har fyllt 60 år och nästan utan avbrott varit arbetslösa i fem år, utan 60 års ålder, som är förutsättningen för pensionsstödet, måste ha uppnåtts för den 1 september 2016. Grundlagsutskottet ansåg att en reglering av engångsnatur med beaktande av motiveringen till den inte är problematisk med tanke på 6 § i grundlagen. Det skulle dock harmoniera bättre med 6 § i grundlagen med en reglering som inte skulle basera sig på ett så här absolut och exakt angivet datum för åldersgräns (GrUU 57/2016 rd, s. 4).

I motiveringen till lagstiftningsordningen i regeringens proposition (s. 19–20) hänvisas det till att de som står utanför eftervården har tillgång till alla allmänna tjänster och stödsystem inom kommunens social- och hälsovård, utkomstskydd, stöd för boendet, utbildning och sysselsättning. När eftervården avslutas måste vid behov också en plan göras upp tillsammans med barnet eller den

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

unga personen. I planen anges de tjänster som barnet eller den unga personen har tillgång till sedan eftervården avslutats. Om det föreskrivs om en retroaktiv rätt till eftervård innebär det att alla minderåriga barn och unga personer under 25 år vars rätt till eftervård redan har upphört överförs tillbaka till eftervård inom barnskyddet, sägs det i propositionsmotiven. Till denna grupp hör också barn och unga personer som inte har varit klienter inom barnskyddet på över fem år och som har kommit framåt i livet.

Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har grundlagsutskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandlingar av personer inte får vara godtyckliga och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se exempelvis GrUU 57/2016 rd, s. 4, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4, GrUU 18/2006 vp, s. 5). Utskottet anser att den helhet som den gällande och den föreslagna regleringen bildar inte strider mot kravet på proportionalitet, när man väger in hur den motiverats.

Det skulle dock harmoniera bättre med 6 § i grundlagen med en reglering som inte baserar sig på ett så här absolut och exakt angivet datum som grund för uteslutning av vissa åldersgrupper. Social- och hälsovårdsutskottet bör överväga en utvidgning i tid av rätten till eftervård. Utskottet betonar också vikten av tillräckliga resurser för de tjänster som beskrivs i motiveringen till lagstiftningsordningen i regeringspropositionen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets invändningar mot förutsättningarna för att bevilja besvärstillstånd beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 16/2019 rd

Helsingfors 5.12.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.