

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 13 b § i barnskyddslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 13 b § i barnskyddslagen (RP 170/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tiina Muinonen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Hoikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli
- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- professor Mikael Hidén
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- forskardoktor Milka Sormunen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att barnskyddslagen ändras.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på 6, 19 och 121 § i grundlagen och med avseende på konventionen om barnets rättigheter.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Trots det anser regeringen det vara önskvärt att inhämta utlåtande från grundlagsutskottet.

Utlåtande GrUU 45/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att 13 b § i barnskyddslagen kompletteras med ett nytt 2 mom. om att en socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter får ha högst 30 barn som klienter. Personaldimensioneringen tillämpas från och med 2024. Före det får en socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter ha högst 35 barn som klienter.

(2) Den föreslagna regleringen är betydelsefull med avseende på 6 § i grundlagen. 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 barnen 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 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.

(3) Barnskyddslagstiftningen tillgodoser också var och ens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som tryggas i grundlagens 19 § 1 mom. och fullfölja det allmännas uppgift enligt grundlagens 19 § 3 mom. att stödja familjer och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjlighet att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (GrUU 58/2006 rd, s. 2). Med välfärd avses här i vid bemärkelse barnets materiella och psykiska välfärd. I grundlagsbestämmelsen ingår också en allmän idé om trygga uppväxtförhållanden för barn med tonvikt på att beakta barnets individuella behov. I åtgärderna för att trygga barns välfärd ingår även skydd mot våld, kränkningar och utnyttjande (RP 309/1993 rd, s. 73/I, GrUB 7/2006 rd, s. 2/I).

(4) Syftet med propositionen är att befästa att barnets rättigheter tillgodoses inom barnskyddet och att säkerställa att målen inom det barn- och familjeinriktade barnskyddet nås. Det är förenligt med 6 och 19 § i grundlagen och med konventionen om barnets rättigheter. Det kan anses bidra till fullgörandet av det allmännas uppdrag enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Grundlagsutskottet beklagar dock att propositionen bara avser att genomföra en punktinsats, personaldimensioneringen i socialt arbete inom barnskyddet, och inte till exempel övriga författningsändringar som beretts tillsammans med den aktuella ändringen.

Personaldimensionering

(5) Grundlagsutskottet gjorde en bedömning av bestämmelser om personaldimensionering bl.a. i samband med äldreomsorgslagen (GrUU 36/2012 rd och GrUU 15/2020 rd). Utskottet ansåg då att det på grund av 19 och 121 § i grundlagen måste föreskrivas om personaldimensionering i lag eller att bemyndigandet att utfärda förordning i annat fall måste formuleras exakt så att det i väsentlig grad begränsar prövningsrätten för den som utfärdar förordning. Utskottet har ingenting att anmärka mot 13 b § i det hänseendet.

(6) Grundlagsutskottet noterar dock att propositionen (s. 57) och annan information till utskottet ger uttryck för en viss oro över att tillgången till barnskyddstjänster kan försvåras och barnets rätt till barnskydd och barnskyddstjänster äventyras. Därmed kan barnets rätt till särskilt skydd enligt

Utlåtande GrUU 45/2021 rd

artikel 20 i barnkonventionen försämras, om de socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter har nått det maximala antalet klienter och nya klientrelationer av denna orsak inte kan inledas.

(7) Grundlagsutskottet understryker att barnets rätt till tjänster som i sista hand grundar sig på 19 § i grundlagen och som också tryggas i vanlig lag är primär i förhållande till personaldimensioneringen. Vidare anser grundlagsutskottet det vara klart att kommunen inte kan låta bli att ge barn den service som hör till dem, även om socialarbetarna med ansvar för barns angelägenheter redan har det högsta tillåtna antalet klienter. Frågan bör enligt utskottet för tydlighetens skull skrivas in i lagen, exempelvis en bestämmelse om rätt att tillfälligt avvika från personaldimensioneringen när det är nödvändigt för att kunna ordna tjänsterna.

Finansieringsprincipen

(8) Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022. Barnskyddsuppdragen föreslås bli överförda från kommunerna till välfärdsområdena i början av 2023 (RP 56/2021 rd). Personaldimensioneringen är således av betydelse för finansieringen av både kommuner och välfärdsområden.

(9) Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. När bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, gäller det att samtidigt se till att kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis om den kommunala självstyrelsen (se GrUU 16/2014 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har också ansett att finansieringsuppdrag för kommunerna, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar deras möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3, och GrUU 50/2005 rd, s. 2).

(10) Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se också GrUU 16/2014 rd, s. 2).

(11) Finansieringsprincipen ska också tillämpas om kommunernas befintliga lagstadgade uppgifter berörs av ny lagstiftning som påverkar kommunens förutsättningar att fullgöra de nya skyldigheterna (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3). Finansieringsprincipens betydelse för social- och hälso-tjänster framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen (GrUU 15/2018 rd, s. 20–21).

(12) Propositionen behandlar frågan om att säkerställa att finansieringsprincipen uppfylls. För ändringen har det avsatts 4,8 miljoner euro för 2022 och 2023 samt 21,7 miljoner euro från och med 2024 i planen för de offentliga finanserna 2022–2025. Enligt propositionen ska kommunerna få ersättning för kostnaderna i form av statsandelar.

(13) Grundlagsutskottet har i sin praxis för statsandelssystemet ansett att det med avseende på den grundlagstryggade finansieringsprincipen inte räcker med att bedöma hur den uppfylls sam-

Utlåtande GrUU 45/2021 rd

mantaget inom hela den kommunala sektorn, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska således bedömas också med avseende på situationen i enskilda kommuner (GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3).

(14) Enligt propositionen finns det skillnader mellan kommunerna beträffande hur många barn en socialarbetare har ansvar för. Det har dock inte gått att göra någon kommunvis konsekvensbedömning eftersom det inte finns något dataunderlag för hela landet. Uppgifterna om enskilda kommuner ger enligt propositionen ingen heltäckande bild av variationen. Följaktligen kan lagförslaget ekonomiska konsekvenser inte bedömas för enskilda kommuner.

(15) Enligt information till grundlagsutskottet är utgiftsökningen till följd av lagförslaget ett relativt litet belopp i förhållande till kommunernas omkostnader. Ökningen gäller enbart 2022. Konsekvenserna av personaldimensioneringen försämrar enligt utskottets uppfattning inte kommunernas verksamhetsförutsättningar på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi och därmed om sin förvaltning.

(16) Grundlagsutskottet vill trots allt uppmärksamma statsrådet på att det är av betydelse att konsekvenserna också bedöms med avseende på enskilda kommuner (GrUU 15/2020 rd, s. 4, GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3). Utskottet understryker att det i det aktuella ärendet är viktigt med adekvat information om läget inom barnskyddet på olika håll i landet, inte bara för finansieringsprincipen utan också för bedömningen av hur barnets rättigheter tillgodoses.

Konsekvenser av regleringen

(17) I avsnittet om propositionens konsekvenser redogörs det också för riskerna med den föreslagna reformen (sammanfattning, s. 57). Utöver svårigheterna att få tillgång till barnskyddstjänster pekar grundlagsutskottet på tillgången till personal och risken att personal överförs till barnskyddet från andra socialvårdssektorer som inte berörs av personaldimensioneringen. Det i sin tur kan underminera tillgången till dessa tjänster och försämma rättssäkerheten för de klienter som har rätt att få tjänsterna.

(18) Grundlagsutskottet har tidigare i liknande situationer kommenterat möjligheterna att genomföra förslaget (GrUU 15/2020 rd, s. 6–7). Också den personaldimensionering som nu föreslås kan vara svår att genomföra, i synnerhet som tillgången till personalresurser är så knapp. Det är angeläget att övriga tjänster inte försämras när personal överförs till arbetsuppgifter som berörs av personaldimensioneringen (se även GrUU 15/2020 rd). Social- och hälsovårdsutskottet bör vara extra uppmärksam på tillgången till yrkeskunnig och kvalificerad personal.

(19) Med beaktande av den föreslagna lagstiftningens betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna anser grundlagsutskottet att det är nödvändigt att noggrant följa konsekvenserna för barnskyddstjänsterna och betydelsen för tillgodoseendet av barnens rättigheter. Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet bör föreslå att riksdagen godkänner ett uttalande om detta.

Utlåtande GrUU 45/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 25.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Jani Mäkelä saf
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.