

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 58/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till barnskyddslag och vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 november 2006 en proposition med förslag till barnskyddslag och vissa lagar som har samband med den (RP 252/2006 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Eeva Kangasniemi, social- och hälsovårdsministeriet

- riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunio, riksdagens justitieombudsmans kansli
- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg
- professor Raija Huhtanen
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- juris doktor, docent Sami Mahkonen
- professor Matti Mikkola
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny barnskyddslag. Propositionens huvudsakliga syfte är att förbättra lagstiftningen om hur barnets rättigheter och intresse ska beaktas i barnskyddet och om de stödåtgärder och tjänster som barnet och familjen behöver. Lagförslaget har en tydligare och bredare struktur än den gällande barnskyddslagen. Det omfattar bestämmelser bl.a. om främjande av barns och ungas välfärd, hur barnskyddet ska ordnas i kommunerna, hur ett barnskyddsärende blir anhängigt och barnets delaktighet i behandlingen av ärenden som gäller barnet samt t.ex. om öppenvården och brådskande placering av

barn samt omhändertagande, vård utom hemmet och eftervård. Besluten om tvångsomhändertagande föreslås bli flyttade från det behöriga kommunala organet till förvaltningsdomstolen. I propositionen ingår också förslag till lagar om ändring av folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård, 50 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt namnlagen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008 med undantag av lagen om ändring av 50 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kul-

turverksamhet, som avses träda i kraft den 1 augusti 2008.

I den vidlyftiga motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen mot flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen. Utöver 19 § om rätt till social trygghet granskas 7 och 10 § om rätt till personlig frihet och skydd för privatlivet samt 6 § om jämlikhet. Enskilda bestämmelser i lagförslaget bedöms i motiveringen mot den behöriga bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter, som 15 § om egendomsskyddet eller

10 § om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Lagstiftningen analyseras också i ljuset av 21 § om rättsskydd. Motiveringen tangerar flera andra lagrum i grundlagen, som 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet och utfärdande av förordningar. Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom propositionen involverar betydelsefulla faktorer med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna har regeringen ansett det tillrådligt att inhämta utlåtande från grundlagsutskottet i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förslaget till totalreform av barnskyddslagen är på många sätt betydelsefullt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Barn har i princip också grundläggande fri- och rättigheter. Dessutom finns det specialbestämmelser om barns grundläggande rättigheter i grundlagen. Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen lyfter enligt förarbetena (RP 309/1993 rd) fram kravet på att barn ska behandlas som jämlikar sinsemellan och i relation till vuxenbefolkningen, som människor med i princip samma mänskliga rättigheter. Barn bör behandlas som individer, inte bara som en passiv mottagande part. Å andra sidan utgör bestämmelsen ett argument för särskilt skydd och särskild omsorg för barn eftersom de utgör en omyndig och svagare grupp än de vuxna.

Förslaget till barnskyddslag tillgodoser de här principerna, precis som 19 § 1 mom. i grundlagen om att alla har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg och 19 § 3 mom. om att det allmänna ska stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Med välfärd avses här barnets materiell

la och andliga välfärd i vid bemärkelse. Grundlagen uttrycker också en allmän uppfattning om barns trygga uppväxtförhållanden och betonar att barns individuella behov bör beaktas. Tryggandet av barns välfärd omfattar skydd mot våld, kränkningar och utnyttjande (RP 309/1993 rd, GrUB 7/2006 rd).

Den föreslagna lagen möjliggör å andra sidan ingrepp i barns självbestämmanderätt och flera andra grundläggande fri- och rättigheter, som rätten till personlig frihet och integritet enligt 7 § i grundlagen, liksom också rörelsefriheten enligt 9 § och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och egendomsskyddet enligt 10 och 15 §. Lagen medger dessutom ingrepp i privatlivet och familjelivet som skyddas i 10 § 1 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd).

Enligt förarbetena till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna är det familjen och då främst barnets föräldrar eller andra som enligt lagen svarar för omsorgen om barnet som har huvudansvaret för barnets utveckling och fostran. Det allmännas ingrepp i familjens liv bör alltid vara en exceptionell sista handsåtgärd när barnets rättigheter inte kan tillgodoses på något annat sätt (RP 309/1993 rd).

Den föreslagna lagstiftningen är i princip acceptabel men måste i det stora hela bedömas med hänsyn till de allmänna villkoren för begränsning av en grundläggande rättighet och i förekommande fall de särskilda villkoren för be-

gränsning av en viss grundläggande rättighet. Villkoren är att lagstiftningen ska vara acceptabel och att den dessutom är noggrant avgränsad och exakt och uppfyller proportionalitetskravet. Dessutom måste deras rättsskydd som är föremål för en begränsning tillgodoses.

Lagförslaget är betydelsefullt också med tanke på Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och konventionen om barnets rättigheter.

I föreslagna 1 kap. finns korrekta bestämmelser med hänsyn till grundlagen om att de myndigheter som arbetar med barn och familjer ska stödja och hjälpa föräldrar, vårdnadshavare och andra som svarar för barnets vård och fostran i fostran av och omsorg om barnet. Utifrån 2 § 1 mom. har barnets föräldrar och andra vårdnadshavare huvudansvaret för barnets välfärd. Behovet av barnskydd bör enligt 4 § 1 mom. å andra sidan i första hand bedömas och barnskyddet genomföras med beaktande av barnets bästa, så som också krävs i artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter. I 4 § 2 mom. föreskrivs om de viktigaste faktorerna som ska beaktas i en bedömning av barnets bästa. Med tanke på proportionaliteten i barnskyddsåtgärder är 4 § 3 mom. betydelsefullt. Momentet kräver att man går så finkänsligt som möjligt till väga i barnskyddet och att man i första hand tillgriper åtgärder inom öppenvården, om inte barnets bästa kräver något annat.

I föreslagna 64 § föreskrivs om de allmänna villkoren för att rikta begränsande åtgärder mot barn i anstaltsvård. Paragrafen tillåter begränsande åtgärder mot barnet bara i den utsträckning det är nödvändigt för att syftet med barnets omhändertagande, barnets egen eller någon annans hälsa eller säkerhet eller något annat i bestämmelsen särskilt nämnt intresse ska kunna tryggas. Åtgärderna ska genomföras så tryggt som möjligt och med respekt för barnets människovärde. Bestämmelsen lyfter helt riktigt upp respekten för ändamålsbundenheten och proportionalitetsprincipen när ett barns rättigheter begränsas i praktiken. Det betyder bl.a. att be-

gränsningsåtgärderna inte får användas som straff (GrUU 5/2006 rd).

Omhändertagande och vård utom hemmet

Villkoren för omhändertagande. Utifrån föreslagna 40 § 1 mom. ska det organ som svarar för socialvården omhänderta ett barn och ordna barnets vård utom hemmet, om brister i omsorgen om barnet eller andra uppväxtförhållanden allvarligt kan äventyra barnets hälsa eller utveckling eller barnet allvarligt äventyrar sin hälsa eller utveckling genom att använda rusmedel, genom brottslig gärning som inte kan anses obetydlig eller genom annat jämförbart beteende. Ett ytterligare villkor enligt 2 mom. är att de öppenvårdsåtgärder som avses i 7 kap. inte är lämpliga eller möjliga eller att de har visat sig vara otillräckliga och vården utom hemmet bedöms vara till barnets bästa med hänsyn till de centrala principerna för barnskyddet enligt 4 §.

Ett omhändertagande av barnet 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. Å andra sidan kan ett omhändertagande enligt den föreslagna bestämmelsen bara ske av mycket tungt vägande skäl, som med hänsyn till de grundläggande rättigheterna framför allt har samband med barns behov av särskilt skydd och bestämmelserna om rätt till liv, personlig integritet och trygghet samt oundgänglig försörjning i 7 och 19 § i grundlagen.

De bestämmelser som tillgodoser barnets rättigheter ska både vara godtagbara och uppfylla övriga allmänna villkor för begränsning av de grundläggande rättigheterna, som noggrann avgränsning och proportionalitet. Begränsningarna får inte gå längre än vad som är motiverat med tanke på barnskyddet. Men ju allvarligare kränkningen av barnets rättigheter är desto mer omfattande åtgärder bör vara tillåtna med hänsyn till de grundläggande rättigheterna (GrUB 7/2006 rd).

Bestämmelserna om villkoren för omhändertagande och ordnande av vård utom hemmet i 40 § 1 mom. är tillräckligt noggrant avgränsade. Villkoret är att barnets hälsa eller utveckling på

grund av barnets uppväxtförhållanden eller beteende "allvarligt" äventyras eller hotar att äventyras. Däremot framgår det inte på bästa möjliga sätt av 2 mom. 1 punkten om olämpliga stödåtgärder att omhändertagande är en nödvändig sista handsåtgärd för att skydda barnet. Enligt propositionens motivering är stödåtgärder inom öppenvården i den mening som avses i bestämmelsen inte "ändamålsenliga", om man inte ens med hjälp av dem kan ingripa i barnets problem, t.ex. om barnet har gjort sig skyldigt till ett allvarligt brott. I motiveringen handlar det så vitt utskottet kan se framför allt om att åtgärderna inom öppenvården kan bedömas som "otillräckliga" för att skydda barnet, också om de i praktiken ännu inte visat sig vara det. Med "ändamålsenlighet" kan man däremot åtminstone språkligt hänvisa till många andra faktorer som ligger inom myndighetens prövning. På grund av exakthetskravet och att det handlar om en så kraftfull åtgärd som omhändertagande vill utskottet att 40 § 2 mom. 1 punkten justeras så att lydelsen kommer närmare det syfte som framgår av propositionens motivering.

Hur länge omhändertagandet får vara och när det upphör. Omhändertagande är enligt 47 § 1 mom. i kraft tills vidare och det ska avslutas när det inte längre finns något behov av omhändertagande och vård utom hemmet. Men omhändertagande får inte avbrytas om det klart strider mot barnets bästa. När man bedömer vad som är barnets bästa ska man utifrån 47 § 3 mom. beakta inte bara det som anges i 4 § 2 mom. utan också hur länge vården utom hemmet varat, hurdan relationen mellan barnet och den som vårdat barnet utom hemmet är, umgänget mellan barnet och föräldrarna och barnets åsikt.

Utöver 10 § 1 mom. i grundlagen skyddar också artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna vars och ens rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna understryker i sin tillämpningspraxis av artikeln att omhändertagande till sin natur är en temporär åtgärd som ska avslutas så fort omständigheterna tillåter det och att särskilda åtgärder som vidtas

medan omhändertagandet pågår bör stå i samklang med det ultimata målet att återförena familjen. Myndigheternas skyldighet att arbeta för att underlätta en familjeåterförening förstärks ju längre omhändertagandet fortgår, men skyldigheten ska i alla lägen stämmas av mot barnets intresse. När omhändertagandet har fortgått länge kan omständigheter som talar emot nya omställningar i barnets livssituation väga tyngre och åsidosätta föräldrarnas förväntningar om en återförening av familjen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna bedömer utifrån detta de begränsningar i kontakterna mellan barnet och föräldrarna som aktualiserats under omhändertagandet mer ingående än själva omhändertagandet, vars nödvändighet de beslutsfattande myndigheterna i de avtalslutande staterna har de bästa förutsättningarna att pröva. Domstolen ställer som minimivillkor för en familjeåterförening att myndigheterna periodiskt bedömer på nytt om familjens situation har förbättrats under omhändertagandet eller inte.¹

Bestämmelserna om hur länge omhändertagandet varar och när det upphör i 47 § är inte i sig något problem med tanke på Europeiska människorättsdomstolens praxis. Men det är upp till myndigheternas prövning om omhändertagandet ska fortsätta på den grund att det är för barnets bästa, om förutsättningarna i 40 § inte längre existerar. Bestämmelsen reser en rätt hög tröskel för att fortsätta åtgärden. Omhändertagandet kan fortsätta bara om det "klart" strider mot barnets bästa att det avslutas. Enligt propositionens motivering är syftet att beakta Europeiska människorättsdomstolens praxis att kräva en avvägning mellan en familjeåterförening och barnets bästa, vilket framgår åtminstone indirekt också av bestämmelsen i 47 § 3 mom. om de faktorer som ska beaktas i en bedömning av barnets bästa. Om bestämmelsen förstås och till-

¹ Se t.ex. domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i fallen K. och T. v. Finland (12.7.2001), punkterna 155 och 178, K.A. v. Finland (14.1.2003), punkterna 138—139, R. v. Finland (30.5.2006), punkterna 89—90.

lämpas så här, är den inget problem med tanke på grundlagen.

Men det är en brist att familjeåterförening inte nämns i 47 § eller någon annanstans i lagförslaget som en juridisk omständighet som ska beaktas i en bedömning av hur länge ett omhändertagande varar och de begränsningar som blir aktuella medan det fortgår. Grundlagsutskottet vill att principen på lämpligt sätt kommer till uttryck i lagen. För detta talar också det faktum att det i de fällande domar som Finland fått i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna framför allt har varit fråga om att myndigheterna försummat att ta tillräcklig hänsyn till återföringssyftet.²

Förutsättningarna för fortsatt omhändertagande ska enligt 47 § 2 mom. bedömas på nytt i samband med att klientplanen ses över, när barnet eller vårdnadshavaren ansöker om att omhändertagandet ska avslutas eller när det i övrigt visar sig nödvändigt. Av 30 § 2 mom. om översyn av klientplanen följer att förutsättningarna för fortsatt omhändertagande måste bedömas på nytt minst en gång om året.

Förslaget kräver inte nödvändigt att det i samband med en översyn av klientplanen fattas ett beslut som är överklagbart genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Detta är i sig inget problem med tanke på parternas rättsskydd, eftersom barnets vårdnadshavare eller ett barn som fyllt 12 år utifrån bestämmelsen alltid kan ansöka om att omhändertagandet ska avslutas och det går att söka ändring i beslutet om ansökan. Med tanke på de rättsliga möjligheterna att övervaka myndigheternas åtgärder kan det ändå vara befogat att förutsätta att myndigheterna i samband med en översyn av klientplanen fattar ett överklagbart förvaltningsbeslut om fortsatt omhändertagande, åtminstone i det fall att myndigheten och parterna är av olika åsikt.

Beslutsfattandet. Beslut om omhändertagande och om vård utom hemmet fattas av den tjänste-

innehavare som avses i 43 § 1 mom. sedan den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter berett ärendet, om vårdnadshavaren eller ett barn som fyllt 12 år inte motsätter sig omhändertagandet och anknytande placering i vård utom hemmet. I annat fall avgör förvaltningsdomstolen med stöd av 43 § 2 mom. ärendet på ansökan av den tjänsteman som avses i bestämmelsen.

Besluten om omhändertagande av ett barn och placering av barnet i vård utom hemmet ingriper på ett betydelsefullt sätt i barnets och familjens grundläggande fri- och rättigheter. Med tanke på rättsskyddskraven i 21 § i grundlagen är det därför möjligt att föreskriva att domstolarna på förslaget vis har behörighet i frågor som gäller tvångsomhändertagande, trots att grundlagen inte direkt kräver det. Men det handlar om den typen av frågor som en förvaltningsmyndighet vanligen primärt fattar beslut i. Bestämmelsen i den nuvarande barnskyddslagen om att myndighetens beslut ska underställas domstolen uppfyller också den kraven i 21 § i grundlagen.

Förslaget är också betydelsefullt med tanke på kraven på rättvis rättegång och 21 § 1 mom. i grundlagen om att var och en har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Om beslutsfattandet i första instans flyttas från de kommunala myndigheterna till våra nuvarande åtta förvaltningsdomstolar måste betydande extra resurser avsättas för förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen, som enligt förslaget kommer att vara den enda besvärsinstansen. I annat fall finns det risk för att ärendena inte kommer att behandlas skyndsamt och med samma tvärfackliga sakkunskap eller att de inte uppfyller kravet på en rättvis rättegång. Social- och hälsovårdsutskottet bör ta de här synpunkterna på allvar i sin bedömning av förslagets lämplighet.

Brådskande placering av barn. Ett barn kan utifrån 38 § placeras i familjevård eller anstaltsvård i brådskande ordning, om det av skälen i 40 § befinner sig i omedelbar fara eller annars är i behov av brådskande placering och vård utom hemmet. Brådskande placering är en temporär

² K. och T. v. Finland (12.7.2001), punkt 179. K.A. v. Finland (14.1.2003), punkterna 142—146, R. v. Finland (30.5.2006), punkterna 91—94.

åtgärd. I 39 § föreskrivs om frister. Bestämmelsen föranleder inga konstitutionella anmärkningar.

Hörande av barn och delaktiga i ärendet

Hörande av barn. I 6 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs att barn ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Dessutom ingår rätten att bli hörd i garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning, som nämns explicit i 21 § 2 mom. i grundlagen. I artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter finns också bestämmelser om barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet och om att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad. Enligt artikel 12.2 ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras i alla rättsliga och administrativa förfaranden som rör barnet, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler.

I lagförslaget ingår en rad bestämmelser om hur barnets åsikt ska klargöras och om barnets rätt att bli hörd. I en allmän bestämmelse i 5 § föreskrivs att ett barn ska tryggas rätten att enligt sin ålder och utvecklingsnivå få information i ett barnskyddsärende som rör barnet och möjligheten att framföra sin åsikt i ärendet. Då behovet av barnskydd bedöms, då beslut fattas om ett barn eller en ung person och då barnskydd genomförs, ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets eller den unga personens åsikter och önskemål. I 20 § 1 mom. föreskrivs att barnets önskemål och åsikt ska utredas och beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå, då barnskydd genomförs. En flexibel lagstiftning som denna som tar hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå motsvarar mycket väl principerna i 6 § 3 mom. i grundlagen och artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter.

I 20 § 2 mom. föreslås bli föreskrivet om olika sätt att höra barn beroende på barnets ålder. Ett barn som fyllt 15 år ska ges tillfälle att bli hört i alla barnskyddsärenden som gäller barnet självt, medan ett barn som fyllt 12 år bara behö-

ver höras i ett ärende som gäller omhändertagande, vård utom hemmet, upphörande av omhändertagande och kontakter. Föreslagna 86 § är i sin tur formulerad så att bara ett barn som fyllt 15 år ska ges tillfälle att bli hört i domstol. Ett barn under 15 år kan enligt paragrafens 1 mom. personligen höras i förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen, om det är nödvändigt för att ett ärende ska kunna avgöras.

Förslaget om 15 år som åldersgräns för att bli hörd tillgodoser inte på bästa möjliga sätt barnets rätt till medinflytande enligt dess utvecklingsnivå i frågor som rör barnet. Dessutom är åldersgränsen enligt utskottets mening relativt hög i sammanhang med att en schematisk reglering av åldergränsen på det hela taget rimmar illa med principerna i grundlagen och konventionen om barnets rättigheter.³ Också kommittén för barnets rättigheter som övervakar genomförandet av konventionen har kritiserat planerna på att bara barn som fyllt 15 år ska ha rätt att bli hörda i domstol. Kommittén har därför uppmanat Finland att vidta legislativa och andra åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i artikel 12 genomförs fullt ut, speciellt genom att barnet ges tillfälle att uttala sin uppfattning om beslut som rör barnet självt direkt inför domstolen.⁴

Av de här orsakerna anser utskottet att föreslagna 20 och 86 § måste ses över åtminstone så till vida att redan ett barn som fyllt 12 år med avvikelse från lagförslaget ska ha rätt att bli hört. Likaså bör bestämmelserna i 28 § 2 mom. och 89 § om rätt för ett barn som fyllt 15 år att bli hört eller söka ändring justeras så att de gäller ett barn som fyllt 12 år. I linje med detta måste också 21 § om barnets rätt att föra talan ses över.

³ Bestämmelserna om hörande av barn t.ex. i 11 och 15 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt bygger inte på formella åldersgränser. Det gör inte heller bestämmelserna om en minderårig patients ställning i 7 § i lagen om patientens ställning och rättigheter och bestämmelserna om en minderårig klients ställning i 10 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

⁴ Slutsatser från kommittén för barnets rättigheter: Finland, 30.9.2005 CRC/C/15/Add. 272, punkt 22 och 23.

Barnets åsikt behöver enligt 20 § 3 mom. inte utredas endast i det fall att utredningen skulle äventyra barnets hälsa eller utveckling eller det i övrigt är uppenbart ogrundat. Enligt propositionens motivering kan det vara fråga om den sistnämnda situationen t.ex. när en uppenbart ogrundad ansökan eller ett uppenbart ogrundat yrkande kommer upp till behandling. Om förslaget förstås på detta sätt svarar det mot 34 § i förvaltningslagen om avgörande av ett ärende utan att en part hörs och utgör därmed inget problem med tanke på grundlagen trots att det är en i sig berättigad avvikelse från huvudregeln. Men den föreslagna formuleringen "uppenbart ogrundat" bör, för att skrivningen ska vara enhetlig i lag och för att undvika onödiga tolkningssvårigheter, ses över så att den svarar mot 34 § 5 punkten i förvaltningslagen i en liknande sak ("uppenbart onödigt").

Hörande av delaktiga i ärendet. I 42 § föreskrivs att de som är delaktiga i ärendet ska höras innan beslut fattas om omhändertagande av barn, vård utom hemmet och upphörande av omhändertagande. Enligt 3 mom. behöver hörande inte ske, om det kan anses motiverat på grund av att barnet inte har kontakt med den som ska höras och hörandet inte kan antas vara nödvändigt för att ärendet ska kunna utredas. Med bristande kontakter avses enligt propositionens motivering en sådan nästan obefintlig kontakt som är självvald av den person som ska höras. Det är det ännu inte fråga om ens när kontakterna i sig är sporadiska, t.ex. en gång eller ett par gånger per år. Om bestämmelserna tolkas och tillämpas på detta sätt inskränkande blir de inget problem för garantierna för en god förvaltning i 21 § 2 mom. i grundlagen.

Hörande i ett ärende som gäller brådskande placering av barn. När ett beslut om brådskande placering av barn bereds ska man enligt huvudregeln i 38 § 3 mom. utreda vilken åsikt och uppfattning barnet, föräldrarna, vårdnadshavarna samt någon annan person som svarar för barnets vård och fostran har om saken. Men om saken är

brådskande eller om det äventyrar syftet med beslutet behöver utredningen inte göras. Enligt motiven kan en sådan situation bli aktuell om barnet t.ex. är i omedelbart behov av sjukvård eller om det finns fog att misstänka att utredningen leder till att man försöker gömma undan barnet eller till andra liknande åtgärder för att förhindra brådskande placering. Bestämmelserna är inget problem med tanke på grundlagen. Också Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna anser att det i sådana situationer kan vara motiverat och acceptabelt att inte höra dem som är delaktiga i saken.⁵

Förslaget svarar i sak mot 34 § 2 mom. 4 punkten i förvaltningslagen om avgörande av ett ärende utan att en part hörs. Men passusen om att utredning inte behöver göras om saken är "av brådskande natur" förblir i någon mån öppen med hänsyn till att det på det hela taget handlar om en "brådskande" åtgärd. Bestämmelsen bör på denna punkt formuleras så att den svarar mot ordvalet och strukturen i det behöriga lagrummet i förvaltningslagen.

Föreslagna 43 § 2 mom. Lagrummet gäller enligt lydelsen inte alls vårdnadshavaren till ett barn under 12 år, trots att bestämmelsen otvivelaktigt avses gälla också denna (se GrUU 5/2006 rd). Bestämmelsen måste formuleras enligt syftet.

Andra omständigheter

Begränsningar i vård utom hemmet. Bestämmelserna i 11 kap. om begränsningar för barnet i vården utom hemmet svarar i sak mot lagen om ändring av barnskyddslagen som stiftats helt nyligen med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 5/2006 rd). Till denna del föranleder lagförslaget inga konstitutionella kommentarer. Utskottet hänvisar i alla fall till sin tidigare uttalande åsikt att syftet att återförening familjer bör nämnas i lagen.

⁵ K. och T. v. Finland (12.7.2001), punkterna 166—167.

Domstolens tillstånd till undersökning av barn. Förvaltningsdomstolen kan med stöd av 28 § ge tillstånd till att ett barn undersöks av läkare eller någon annan sakkunnig, om undersökningen är nödvändig för att behovet av barnskydd ska kunna utredas, men vårdnadshavaren förbjuder undersökningen.

Bestämmelsen medger intrång i barnets personliga integritet. Dessutom kringskar den barnets självbestämmanderätt, en rätt som i konstitutionellt hänseende är förankrad i grundlagens bestämmelser om personlig frihet och skydd för privatlivet (GrUU 39/2001 rd). Men det finns tungt vägande skäl som stöder sig på barnskyddet och som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna för de föreslagna bestämmelserna. Förslaget uppfyller också i övrigt de allmänna kriterierna för en lag som inskränker en grundläggande rättighet och är därmed inget problem med tanke på grundlagen.

Anmälningsskyldighet. I 25 § finns särskilda bestämmelser om skyldighet att göra en anmälan till det organ som ansvarar för socialvården i kommunen, om man fått vetskap om ett barns behov av vård och omsorg eller andra omständigheter enligt 1 mom. förutsätter att behovet av barnskydd utreds. Grundlagsutskottet har sett på de konstitutionella aspekterna av en barnskyddsanmälan i sitt betänkande om riksdagens justitieombudsmans särskilda berättelse (GrUB 7/2006 rd) i saken. Bestämmelsen om anmälningsskyldighet påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Klientplan. I 20 § föreskrivs om en klientplan som ska göras upp för ett barn som är klient inom barnskyddet. Planen, som är viktig för en samlad bedömning av barnet och barnets familj och för att garantera ett tillräckligt långvarigt skydd, är inte ett bindande dokument. Men på grund av de uttryck som förekommer i vissa bestämmelser i lagförslaget förefaller planen få juridiskt bindande drag som t.o.m. åsidosätter bestämmelserna i lagen. De åtgärder som avses t.ex. i 36 § 1 mom. och 76 § 1 mom. genomförs enligt lagrummen "på basis av klientplanen".

Det finns anledning att se över uttrycken så att det tydligare framgår att planen är en faktor bland andra som ska vägas in när beslut fattas (GrUU 20/2005 rd).

Ändringssökande. Ändring i de beslut i 90 § 1 mom. som en tjänsteinnehavare som är underställd det organ som ansvarar för socialvården fattat får sökas genom besvär direkt hos förvaltningsdomstolen. På övriga beslut som tjänsteinnehavaren fattat tillämpas bestämmelserna i 7 kap. i socialvårdslagen om möjligheten att få ett beslut behandlat av det organ som svarar för socialvården och rätten att söka ändring först i organets beslut i saken genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Bestämmelserna inverkar inte på lagförslagets behandlingsordning (GrUU 5/2006 rd).

Enligt 90 § 2 mom. gäller i fråga om sökande av ändring "i övrigt" vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Paragrafens 2 mom. gäller beslut som någon annan än en tjänsteinnehavare i 1 mom. fattat om begränsningar enligt 11 kap. Passusen förefaller därför inte omfatta ändringssökande enligt 1 mom. Till denna del öppnar sig bestämmelsen på det hela taget svårligen, eftersom 7 kap. i socialvårdslagen dessutom enligt paragrafens 4 mom. "i övrigt" tillämpas på ändringssökande, om inte något annat föreskrivs i den föreslagna lagen eller förvaltningsprocesslagen. Det finns anledning att försöka tydliggöra bestämmelsen.

Förbudet i 92 § 3 mom. mot fortsatt överklagande i andra beslut som förvaltningsdomstolen fattat än de som avses i 1 mom. innebär en obetydlig begränsning i rätten att söka ändring och är därför inget problem med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 70/2002 rd, GrUU 54/2001 rd).

En myndighet som gjort en ansökan eller fattat ett beslut har utifrån 92 § 2 mom. rätt att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Grundlagsutskottet har brukat ställa sig reserverat till specialbestämmelser om myndigheters allmänna besvärsmätt (se t.ex. GrUU 45/2006 rd). Men i barn-

skyddsärenden kan besvärsrätten anses acceptabel med hänsyn till ärendenas karaktär.

Hänvisningen i 90 § 1 mom. till 62 § 3 mom. överlappar i sak 63 § och är därför tekniskt sett onödig. Detsamma gäller motsvarande hänvisningar i 89 § 3 mom. och 92 § 1 mom.

Beaktande av barn i service som riktar sig till vuxna. Enligt 10 § 1 mom. ska också barnets behov av vård och stöd utredas, om en vuxen får social- och hälsovårdsservice, i synnerhet vård på grund av rusmedelsmissbruk eller mentalvård, eller om en vuxen vårdas utom hemmet i anstaltsliknande förhållanden och har ett barn i sin vård och fostran.

Skyldigheten att utreda och trygga barnets behov är rätt omfattande enligt bestämmelsen i och med att den täcker in alla slag av social- och hälsovårdstjänster, också helt vanliga sådana som behövs i det dagliga livet. En så pass omfattande bestämmelse har knappast ändå eftersträvat. Den är betydelsefull med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen, som tryggar skyddet av privatlivet. Därför behöver lydelsen ses över så att den bättre stämmer överens med proportionalitetskravet. Det gör sig genom att skyldigheten att utreda och trygga barnets behov begränsas t.ex. till situationer där en vuxen som får social- och hälsovårdstjänster är oförmögen att fullt ut ta hand om ett barn i sin vård och fostran.

Arvode för vårdnaden om barn. Till familjevårdare som har ingått uppdragsavtal enligt familje-

vårdarlagen kan utifrån 46 § 2 mom. utöver ersättning enligt gällande lag i förekommande fall också betalas arvode även i det fall att vårdnaden om barnet har anförtrotts familjevårdaren i stället för föräldrarna.

Bestämmelsen kan ge den uppfattningen att vårdnaden om barnet kan flyttas över från föräldrarna till andra människor mot arvode. Beslut om vårdnaden om barnet fattas emellertid också framöver med stöd av 9 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Utifrån paragrafens 2 mom. kan domstolen anförtro vårdnaden om barnet åt en eller flera personer i stället för föräldrarna endast om synnerligen vägande skäl med hänsyn till barnet talar för det. Beslutet förutsätter därmed att en mycket hög tröskel måste överskridas. Domstolen ska i sin prövning också ta behörig hänsyn till kraven på skydd av familjelivet i grundlagen och Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Uttrycket "efter att vårdnaden om barnet har anförtrotts" i den föreslagna bestämmelsen kan ge den oriktiga uppfattningen att det är vanligt att vårdnaden anförtros andra. Därför är det befogat att se över lydelsen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 58/2006 rd — RP 252/2006 rd

Helsingfors den 26 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Konstitutionella principer

Ett centralt tema i den västerländska demokratiuppbyggnaden är maktodelningsläran i de tre från varandra så fristående som möjligt beslutandepåstämorna, den lagstiftande makten, den förvaltande regeringsmakten och den dömande makten (Montesquieu).

Finlands statskick har denna maktodelningslära som central princip formulerad i grundlagens 3 §. Avseende den lagstiftande påstämman detaljregleras den i grundlagens 3—4 kapitel. Avseende utövandet av den förvaltande makten, regeringsmakten, är grundlagens 11 kapitel förklarande gällande förvaltning på statlig och andra nivåer. Avseende den dömande makten redogörs i grundlagens 9 kapitel för dess uppgifter och organisation.

I grundlagens 11 kapitel regleras statsförvaltningen i 119 § och den kommunala förvaltningen i 121 §.

Bedömning av förslaget i förhållande till grundlagen

I föreliggande förslag till barnskyddslag föreslår regeringen i det första lagförslagets 43 § 2 mom. att en del av den socialförvaltning som hittills hänförs till kommunalförvaltningen enligt 121 § i grundlagen nu skall handhas av en sådan statlig instans varom stadgas i grundlagens 9 kapitel 98 § 2 mom., nämligen "de regionala förvaltningsdomstolarna".

Detta förslag bör bedömas utgående från grundlagens 3 § och 121 § samt kapitel 9.

Statliga förvaltningsuppgifter har tidigare överförts till domstolsväsendet i någon utsträckning. Dessa fall kan dock kritiseras utifrån grunderna för maktfördelningen i vårt statskick.

Veterligen har dock inte tidigare helt kommunala förvaltningsuppgifter av denna art och i denna omfattning överförts till domstolsväsen-

det för att dessa som första instans skall handha både beredning och beslutsfattande.

Barnskyddet som en kommunal förvaltningsfråga

Omhändertagande av barn är en central familjepolitisk fråga. Barnets bästa ur socialpolitiskt hänseende skall bedömas och utgöra grund för besluten. Uppgiften har inget med de dömande funktionerna att göra. Barnet döms inte till något eller för något.

Kunskapen i vårt samhälle om familjepolitik finns inom det kommunala socialväsendet. Där finns för frågorna särskilt utbildad och erfaren personal. I kommunerna finns också förtroendevalda beslutsfattare som känner till de lokala förhållandena utgående från familjepolitiska värderingar.

Förvaltningsdomstolarnas dömande funktion

Förvaltningsdomstolarnas främsta uppgift är att bedöma huruvida de kommunala besluten inom denna sektor har tillkommit i laga ordning. Någon socialpolitisk kompetens har inte förutsatts när denna del av domstolsväsendet uppbyggts. Domstolarnas uppgift är primärt att tolka lag. Ändamålsenlighetsprövningar inom social sektor är primärt en kommunal förvaltningsuppgift.

Utgående från principerna i grundlagens 3 § och dess förhållande till 121 § och de kapitel i grundlagen som rör förvaltning respektive domstolsväsende är det inte möjligt att göra den föreslagna maktöverföringen av kommunal förvaltningskompetens till det statliga domstolsväsendet i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att 43 § 2 mom. i lagförslag 1 kan godkännas endast under förutsättning att

GrUU 58/2006 rd — RP 252/2006 rd

det stiftas i den ordning som stadgas i grundlagens 73 § 1 eller 2 mom.

Helsingfors den 26 januari 2007

Roger Jansson /sv