Utlåtande GrUU 64/2018 rd─ RP 237/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen (RP 237/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Annika Parsons, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Suvianna Hakalehto.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att barnskyddslagen ändras i syfte att stärka barns rätt till gott bemötande, god omsorg och god fostran. Barnskyddet ska stödja en med beaktande av barnets ålder och utvecklingsnivå sedvanlig fostran. Genom propositionen förtydligas gränsdragningen mellan allmänt godtagbar sedvanlig fostran och begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Genom propositionen stärks således även den rätt som barn som placerats utom hemmet har till omsorg, gränser samt behandling med respekt för människovärdet. Dessutom preciseras genom propositionen de allmänna förutsättningarna för bruk av begränsningar, såsom kravet på nödvändighet och kravet på proportionalitet.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2019 med undantag för lagens 61 b §, som avses träda i kraft den 1 januari 2020.

Klart
5.1

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på bland annat 6, 7, 9, 15 och 22 § i grundlagen.

Lagförslaget kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock motiverat att grundlagsutskottet ombeds yttra sig om förslaget.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslaget om ändring av barnskyddslagen är i många hänseenden betydelsefullt med avseende på de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. 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,I) 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 en individ, inte bara som ett passivt föremål för åtgärder. 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.

Barnskyddslagen försöker realisera dessa principer och tillgodose var och en den 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 familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjlighet att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Å andra sidan möjliggör de föreslagna bestämmelserna ingrepp i barnets självbestämmanderätt och flera andra grundläggande fri- och rättigheter såsom den rätt till personlig frihet och integritet som tryggas i grundlagens 7 § och den rätt till egendomsskydd som tryggas i grundlagens 15 §.

Det huvudsakliga ansvaret för barnets utveckling och uppfostran ligger enligt förarbetena till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna hos familjen, särskilt hos barnets föräldrar och andra som enligt lag ansvarar för omvårdnaden av barnet. 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).

Lagförslaget är av betydelse också med tanke på Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och konventionen om barnets rättigheter.

Allmänna bestämmelser

Barnskyddslagen föreslås få en ny 4 a §, där det föreskrivs om barnets rätt till en balanserad utveckling och välfärd. Syftet med bestämmelsen är enligt motiven (s. 49) att förtydliga skillnaden mellan sedvanlig fostran och begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet anser att syftet med bestämmelsen är legitimt. Utskottet anser dock att uttrycken i bestämmelsen (”sedvanlig fostran” och ”att sätta objektivt sett godtagbara gränser”) tillsammans med de mångtydiga motiveringarna till bestämmelsen också kan leda till att gränsen till

de begränsande åtgärderna blir otydligare och att åtgärder som inskränker barnets grundläggande fri- och rättigheter rättfärdigas genom att åberopa sedvanlig fostran.

Grundlagsutskottet har i ett liknande regleringssammanhang tagit fasta på den uppfattning som godkänts i samband med översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna, det vill säga att de grundläggande fri- och rättigheterna för en viss grupp människor inte direkt kan begränsas utifrån ett särskilt subordinationsförhållande eller anstaltsmakt (RP 309/1993 rd, s. 26/II, 27/I och 53/II). Om någons grundläggande fri- och rättigheter behöver begränsas och personen är på institution, måste bestämmelserna om begränsningar ingå i lag och de bör kunna rättfärdigas särskilt i vart och ett fall och för varje grundläggande fri- och rättighet (GrUU 15/2015 rd, s. 3, GrUU 5/2006 rd, s. 2/I och GrUU 34/2001 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet anser det nödvändigt att 4 a § preciseras väsentligt. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det föreslås att den gällande 64 § i barnskyddslagen om allmänna förutsättningar för bruk av begränsande åtgärder ska upphävas och att bestämmelserna om de allmänna förutsättningarna för bruk av begränsningar ska tas in i 61 a §. Grundlagsutskottet har ansett att det i samband med reglering som begränsar barnets rättigheter i praktiska situationer är viktigt att understryka proportionalitetsprincipens och ändamålsbundenhetsprincipens betydelse. Enligt utskottet innebär detta bland annat att begränsande åtgärder inte får användas som straff (GrUU 58/2006 rd, s. 3/I och 3/II, GrUU 5/2006 rd, s. 2/II). Det föreslås ett särskilt omnämnande av detta i den nya 61 a §.

Enligt artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn och vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter och lagstiftande organ. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna 61 a § måste kompletteras så att barnets bästa beaktas vid bedömningen av huruvida förutsättningarna för en begränsning uppfylls.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning ska alla förutsättningar för de begränsande åtgärder som nämns i den föreslagna 61 a § vara uppfyllda för att en begränsande åtgärd ska kunna tillämpas. I ljuset av motiven är det också avsikten med bestämmelsen. Utskottet anser det nödvändigt att ordalydelsen i bestämmelsen preciseras i enlighet med detta. Dessutom anser utskottet det motiverat att nämna även barnets ålder bland kriterierna i bestämmelsen.

Kroppsvisitation och omhändertagande av ämnen och föremål

Barnskyddslagens 65 § om omhändertagande av ämnen och föremål föreslås bli kompletterad med bestämmelser om rätten att omhänderta tobaksprodukter och nikotinvätskor som innehas av ett barn. I övrigt ska innehållet i paragrafen inte ändras.

Lagens 65 § 1 mom. gäller omhändertagande av bland annat berusningsframkallande ämnen samt ämnen och föremål som lämpar sig för att äventyra liv, hälsa eller säkerhet. Bestämmelser om omhändertagande av andra ämnen och föremål som sannolikt är till allvarligt förfång för ordnandet av vården av barnet eller andra barn utom hemmet eller för den allmänna ordningen i anstalten finns i paragrafens 3 mom.

Enligt förslaget ändras 66 § om kroppsvisitation så att att kroppsvisitation får företas också om det finns grundad anledning att misstänka att ett barn i sina kläder har eller annars bär på sig sådana i 65 § 3 mom. avsedda andra ämnen eller föremål som sannolikt är till allvarligt förfång för ordnandet av vården av barnet eller andra barn utom hemmet eller för den allmänna ordningen i anstalten. Den föreslagna regleringen ger möjlighet till inskränkning av den personliga integriteten, som garanteras var och en i 7 § 1 mom. i grundlagen. Denna grundläggande rättighet får enligt 7 § 3 mom. i grundlagen inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. En lag som begränsar den personliga integriteten ska vara exakt och noggrant avgränsad samt även i övrigt uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom kravet på begränsningarnas acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 53/2006 rd, s. 2/I). Man bör på det hela taget förhålla sig reserverat till polisbefogenheter för tvångsmedel mot barn och utövande av befogenheterna, har grundlagsutskottet anfört (se GrUU 48/2017 rd, s. 6/I och de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet tar fasta på att de ämnen och föremål som avses i 65 § 1 och 3 mom. och syftena med kroppsvisitation och omhändertagande av dem inte är sinsemellan jämförbara med tanke på de saker som tryggas av de grundläggande fri- och rättigheterna. I lagens 65 § 1 mom. är det fråga om ämnen och föremål vars egenskaper gör att de kan äventyra barnets eller någon annans liv, hälsa eller säkerhet eller skada egendom, om det är sannolikt att barnet använder ämnena eller föremålen på det sätt som avses i detta moment. Paragrafens 3 mom. handlar däremot om andra än i 1 mom. avsedda ämnen och föremål som ett barn innehar och som sannolikt är till allvarligt förfång för ordnandet av vården av barnet eller andra barn utom hemmet eller för den allmänna ordningen i anstalten.

Grundlagsutskottet anser att man bör överväga huruvida kroppsvisitation över huvud taget är nödvändig i de situationer som avses i 3 mom. I varje fall ska förutsättningarna i de situationer som avses i 3 mom. vara striktare än i de situationer som avses i 1 mom. Med tanke på regleringens proportionalitet och mål som berör den allmänna ordningen är det motiverat att begränsa visitationsrätten till att enbart gälla saker som barnet har med sig, såsom väskor och kassar samt kläder på utsidan. Därtill understryker utskottet behovet att beakta barnets individuella bakgrund i samband med visitationerna och kravet på att tillvägagångssättet ska vara så finkänsligt som möjligt (4 § i barnskyddslagen).

Transport av barn

I barnskyddslagen föreslås en ny 69 a § om transport av barn som utan tillstånd avlägsnat sig från anstalten. Än så länge finns det inga bestämmelser om saken, och enligt motiven till lagrummet finns det varierande praxis för transport (s. 58—59). Grundlagsutskottet ser det som i och för sig nödvändigt att det tas in uttryckliga bestämmelser om detta i lagen.

Enligt det föreslagna 69 a § 4 mom. får den person som transporterar barnet och som anges närmare i lagen kortvarigt hålla fast barnet för att trygga en säker transport om de förutsättningar som nämns i momentet uppfylls. I bestämmelsen har syftet med att hålla fast barnet begränsats till att trygga en säker transport, vilket enligt grundlagsutskottets uppfattning betyder att barnet inte får hållas fast utanför trafikmedlet. Detta framgår också av motiven till bestämmelsen (s. 59). På grund av kravet på att regleringen ska vara exakt ska denna avgränsning framgå av bestämmel-

sen. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det finns skäl att till lagen foga också en bestämmelse om att transporten ska genomföras på ett tryggt sätt och med beaktande av barnets individuella situation. Dessutom bör regleringen av transport av barn kompletteras med bestämmelser om beslutet om verkställande av återförande av ett barn.

Andra omständigheter

Barnskyddslagen föreslås bli kompletterad med en ny 32 a § som gäller givande av information om tillgängliga rättsmedel. Syftet med bestämmelsen är att stärka barnets och vårdnadshavarens rättsskydd. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen är motiverad. Utskottet tar dock fasta på behovet att i bestämmelsen även nämna uppgifter om rätten till juridiskt biträde (se artikel 37.d i konventionen om barnets rättigheter).

Barnskyddslagens 70 § om isolering föreslås bli ändrad bland annat på så sätt att maximitiden för isoleringen förkortas. Till denna del stärker regleringen barnets grundläggande fri- och rättigheter. Med tanke på 70 § och även 69 § om begränsning av rörelsefriheten tar grundlagsutskottet fasta på i synnerhet bestämmelserna om barnets rätt till bland annat fritid och lek i artikel 31 i konventionen om barnets rättigheter.

Övervakningen av barnskyddet

I synnerhet i riksdagens justitieombudsmans praxis har det framkommit avsevärda problem som berör skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med begränsande åtgärder som riktas mot barn som placerats i vård utom hemmet vid privata barnskyddsanstalter (s. 31—33). Enligt grundlagsutskottets uppfattning har problemen inte varit ringa. Det har handlat om bland annat begränsande åtgärder som inte bygger på lag, sättet att genomföra begränsande åtgärder som i och för sig är godtagbara och omständigheterna i samband med dessa samt bristerna när det gäller kontakten med och hörandet av barnet.

Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att det är nödvändigt att se till att barnets grundläggande fri- och rättigheter respekteras inom barnskyddet. Detta kräver i praktiken även tillräcklig tillsyn av verksamheten vid barnskyddsanstalterna (se 80 § i lagförslaget). Utskottet anser att det är klart att de behöriga primära tillsynsmyndigheternas verksamhet inte kan ersättas med övervakning som utförs av de högsta organen för laglighetskontroll (se även GrUB 3/2018 rd, s. 3). På grund av de avsevärda bristerna som upptäckts vid laglighetskontrollen bör statsrådet noggrant övervaka hur barnskyddslagen efterlevs och fungerar samt verksamheten vid privata barnskyddsanstalter och även genom lagstiftning ingripa i de missförhållanden som upptäckts.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkningar till 4 a och 69 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 19.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Sirpa Paatero sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.