

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen och 6 och 60 § i lagen om småbarnspedagogik

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen och 6 och 60 § i lagen om småbarnspedagogik (RP 56/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Susanna Hoikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Muinonen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas
- professor Olli Mäenpää
- professor Eeva Nykänen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i barnskyddslagen och lagen om småbarnspedagogik.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 12/2023 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det en ändring bland annat av barnskyddslagens 75 § 3 mom. som föreskriver om när eftervård inom barnskyddet ska upphöra. Enligt förslaget sänks åldersgränsen för eftervård med två år. Det innebär att välfärdsområdenas skyldighet att ordna eftervård upphör senast när den unga personen fyller 23 år. Den nya åldersgränsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024, men rätten till eftervård upphör i enlighet med övergångsbestämmelsen först den 30 juni 2024. På det här sättet strävar man efter att för dem som redan omfattas av eftervård säkerställa en planmässig övergång till andra behövliga tjänster och förmåner när eftervården upphör. I övergångsbestämmelsen beaktas också de beslut om stödåtgärder inom eftervården som meddelats före lagens ikraftträdande.

(2) Bestämmelserna har betydelse särskilt med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkras och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det här bedöms också i regeringens proposition. Grundlagsutskottet noterar dock att bestämmelsen i motiven till lagstiftningsordningen bedöms delvis utan orsak med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen och dess begränsning.

Sänkning av åldersgränsen

(3) Eftervården inom barnskyddet är en tjänst som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Rätten till eftervård är en subjektiv rättighet som tryggas i barnskyddslagen.

(4) Bestämmelsen i grundlagens 19 § 3 mom. definierar inte hur de social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som avses i momentet ska ordnas, utan den ålägger det offentliga att trygga tillgången till tjänsterna (RP 309/1993 rd, s. 75). I samband med reformen av de grundläggande rättigheterna konstaterades det att en bestämmelse i grundlagen inte binder ordnandet av social- och hälsovårdstjänster till den dåvarande lagstiftningen (se RP 309/1993 rd). Motsvarande ståndpunkt har senare upprepats vid ett flertal tillfällen också i grundlagsutskottets praxis (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 33, och de utlåtanden som nämns där). Men också andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, såsom bestämmelserna om jämlikhet och förbud mot diskriminering, inverkar indirekt på tillgången till och sättet att ordna tjänster (GrUU 63/2016 rd, GrUU 67/2014 rd, se också RP 309/1993 rd).

(5) Det har för rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder. Enligt dem kan en bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte utgå från en nivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 75—76). Hänvisningen till vars och ens rätt till tjänster förutsätter i sista hand en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte (se GrUU 17/2021 rd, stycke 71, GrUU 30/2013 rd, s. 3/I).

Utlåtande GrUU 12/2023 rd

(6) I 19 § 3 mom. i grundlagen används ett regleringsförbehåll. Enligt förarbetena till grundlagen ger regleringsförbehållen lagstiftaren ett visst spelrum. Detta spelrum är större än i de bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som formulerats utan ett regleringsförbehåll. Också i detta fall uttrycker grundlagen huvudregeln som inte kan urholkas genom lag (GrUB 25/1994 rd, s. 6/I). Med den typ av regleringsförbehåll som används i 19 § 3 mom. i grundlagen, "enligt vad som närmare bestäms genom lag", har man velat understryka att lagstiftaren har en mera begränsad rörelsefrihet som är bunden vid huvudregeln i grundlagen (GrUB 25/1994 rd, s. 6/II, se också GrUU 17/2021 rd, stycke 69).

(7) Grundlagsutskottet anser att frågan om i vilken utsträckning den socialservice som avses i barnskyddslagen utsträcks till myndiga personer hör till lagstiftarens prövningsrätt, så länge servicen är tillräcklig. Det väsentliga med avseende på kraven i 19 § 3 mom. i grundlagen är att personer som tidigare har varit klienter inom barnskyddet och i anslutning till det varit utsatta ska garanteras sådana tillräckliga social- och hälso-tjänster som de behöver i framtiden på något annat sätt än i form av den eftervård som avses enligt barnskyddslagen. Grundlagsutskottet har tidigare ansett det vara möjligt att höja åldersgränsen för eftervård så att den endast gäller dem som omfattas av eftervård när lagen träder i kraft. Grundlagsutskottet har också ansett det vara av betydelse att de som inte omfattas av eftervården har tillgång till allmänna tjänster och stödsystem (GrUU 16/2019 rd, s. 9—10). Enligt grundlagsutskottet är det också i de nu aktuella bestämmelserna viktigt att unga som enligt förslaget inte omfattas av eftervården fortfarande när eftervården avslutas har rätt till sådana andra förmåner och tjänster som avses 19 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna blir således inte problematiska med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen.

(8) Grundlagsutskottet noterar dock att propositionen inte innehåller någon särskilt exakt bedömning av hur det övriga servicesystemet i praktiken klarar av att svara på behoven i synnerhet hos unga som behöver mycket och krävande stöd och som övergår från eftervården. Enligt propositionsmotiven (s. 32) ska de ungas servicebehov efter den föreslagna ändringen tillgodoses med hjälp av hela det sektorsövergripande servicesystemet för unga, inklusive social- och hälsovårdstjänsterna samt de sociala förmånerna. I propositionen (s. 32) konstateras å andra sidan att det enligt remissvaren i dagsläget inte är möjligt att i det sociala arbetet med vuxna inom alla välfärdsområden tillhandahålla de unga lika starkt stöd som i eftervården. Grundlagsutskottet understryker att statsrådet bör följa konsekvenserna av den sänkta åldersgränsen för eftervård och servicesystemets förmåga och resurser att tillgodose de individuella behoven hos de unga som berörs av den sänkta åldersgränsen.

Övergångsbestämmelsen

(9) Det föreslås att det till lagen fogas en övergångsbestämmelse enligt vilken välfärdsområdet är skyldigt att utifrån beslutet om stödåtgärder ordna de stödåtgärder enligt 12 kap. i barnskyddslagen, om välfärdsområdet före lagens ikraftträdande har meddelat den unga personen ett sådant beslut. Syftet med bestämmelsen är att skydda de rättigheter som uppkommit med stöd av den gällande lagen. Rätten till eftervård är till sin karaktär en subjektiv rättighet enligt barnskyddslagen och dess innehåll bestäms i detalj genom ett enskilt förvaltningsbeslut enligt det individuella servicebehovet. Den föreslagna övergångsbestämmelsen gör det enligt propositionen (s. 33) möjligt att planmässigt ledsaga framför allt de unga som nu omfattas av eftervård och som närmar sig

Utlåtande GrUU 12/2023 rd

23 och 24 års ålder till de andra tjänster och förmåner de behöver. Övergångsbestämmelserna beaktar inte beslut om enbart rätt till eftervård som meddelats före lagens ikraftträdande.

(10) Enligt den sista meningen i 6 § i förvaltningslagen ska en myndighets åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Grundtanken med bestämmelsen är att enskilda måste kunna lita på att myndigheternas verksamhet är laglig och att myndigheternas förvaltningsbeslut står fast (RP 72/2002 rd, s. 63). Som förvaltningsrättslig princip riktar sig principen om skydd för berättigade förväntningar till myndigheterna. Principen utgör inte i sig något absolut hinder för ändring av lagstiftningen ens när ändringen inverkar på ett rättsläge som baserar sig på tidigare förvaltningsbeslut. Grundlagsutskottet har i sin praxis till exempel i fråga om återkrav av stöd fäst uppmärksamhet vid skyddandet av förväntningar (se GrUU 41/2006 rd, s. 3). Omständigheter som hänför sig till principen om skydd för berättigade förväntningar har dock allmänt inte ansetts förhindra att man genom lag ingriper exempelvis i rättsliga ställningar som följer av förvaltningsbeslut (se t.ex. GrUU 59/2018 rd, GrUU 25/2013 rd). Grundlagsutskottet anser inte att bestämmelserna utgör något problem i konstitutionellt hänseende. Utskottet betonar dock vikten av att utarbeta en sådan plan som avses i barnskyddslagens 76 § 2 mom., i synnerhet med tanke på de förestående förändringarna som följer av propositionen.

(11) Övergångsbestämmelsen gäller i enlighet med sin ordalydelse beslut som välfärdsområdet fattar. Enligt utredning till grundlagsutskottet har beslut som fortfarande är av betydelse för tillämpningen av bestämmelsen dock fattats också i kommunerna, före reformen av välfärdsområdena. Social- och hälsovårdsutskottet bör försäkra sig om att övergångsbestämmelsen också omfattar beslut som fattats av kommunerna.

(12) Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot den föreslagna bestämmelsens förhållande till grundlagen. Utskottet fäster dock med tanke på god lagstiftningssed uppmärksamhet vid att lagar bör stiftas med en generell strävan efter konsekvens och stabilitet (GrUU 9/2023 rd, stycke 11, GrUU 1/2017 rd, s. 2). Med tanke på god lagstiftningssed kan det inte anses helt problemfritt att det föreslås en ändring av åldersgränsen för eftervård bara kort efter att den föregående ändringslagen trädde i kraft (se även GrUU 1/2023 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 12/2023 rd

Helsingfors 10.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskiarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Saara-Sofia Sirén saml
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Liisa Vanhala.