

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2006 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 lagutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Eeva Kangasniemi, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Markku Helin, justitieministeriet
- förvaltningsråd Pirkko Ignatius, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Sampo Jokinen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överdomare Hannu Renvall, Åbo förvaltningsdomstol
- jurist Karri Välimäki, Helsingfors stads socialverk
- juris doktor Sami Mahkonen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en ny barnskyddslag stiftas. Syftet med lagen är att garantera att barnets rättigheter och bästa beaktas vid genomförandet av barnskyddet samt att de stödåtgärder och tjänster som barnet och familjen behöver tryggas. Avsikten är att genom lagen främja samarbetet mellan myndigheterna när det gäller arbetet för barns och ungas välfärd samt att genomföra barn- och familjeinriktat barnskydd. Avsikten är dessutom att förbättra rättsskyddet i synnerhet vid beslutsfattandet om barnskydd.

Bestämmelserna om utredande av barnets åsikt, hörande av barn och barns rätt att föra talan förtydligas. I lagen tas dessutom in en be-

stämmelse om förordnande av intressebevakare för barn.

Genom den föreslagna lagen ändras systemet för beslutsfattande inom barnskyddet. Beslut i ärenden som gäller tvångsomhändertagande fattas i första instans hos förvaltningsdomstolen på ansökan av den ledande tjänsteinnehavare som ansvarar för socialvården i kommunen. Noggrannare bestämmelser om förfarandena och tillgänglig sakkunskap i anslutning till beredningen av omhändertagande föreslås också. Beslut om brådskande åtgärder som baserar sig på samtycke fattas i kommunen på tjänsteinnehavarnivå, och därefter har de berörda rätt att söka ändring direkt hos förvaltningsdomstolen i ärenden

som är särskilt betydelsefulla med tanke på rättsskyddet.

I propositionen föreslås även att folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och namnlagen ändras till nödvändiga delar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008 med undantag för lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, som avses träda i kraft den 1 augusti 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagutskottet tar ställning till de frågor i propositionen som gäller dess behörighetsområde, alltså förvaltningsprocess, familjerättslig lagstiftning och utredning av misstänkta brott.

1 Förvaltningsprocess

1.1 Beslutsfattande i ärenden som gäller tvångsomhändertagande

Lagutskottet anser att det är bra att propositionen utgår från att beslutsfattandet i ärenden som gäller tvångsomhändertagande behöver förbättras. Det finns allvarliga brister i dagens system där sådana beslut fattas av det kommunala organ som ansvarar för socialvården. Rättssäkerheten för barnen och deras familjer är inte tillräckligt tillgodosedd i alla kommuner. Medlemmarna i organen behöver inte ha sakkunskap i barnskyddsärenden och därför kan det hända att klienterna inte riktigt litar på att organet självständigt kan fatta beslut. Ett särskilt problem är att kommunekonomiska faktorer också kan inverka på besluten i ärenden som gäller omhändertagande och vård utom hemmet. Ett omhändertagande som görs mot vårdnadshavarnas vilja är en åtgärd som mycket hårt gör intrång i familjelivet och därför måste man lägga extra mycket vikt vid rättssäkerheten.

Vid behandlingen i utskottet har en av de viktigaste frågorna varit hur det vore lämpligast att förbättra beslutsförfarandet. I propositionen (s. 97—98) redogörs för flera alternativ som varit aktuella under beredningens gång. Lagutskottet anser att syftet med propositionen bäst kan till-

godoses om de ärenden som gäller tvångsomhändertaganden hänskjuts till förvaltningsdomstolen på föreslaget sätt eller alternativt så att besluten fattas av ett organ som kommunen eller flera kommuner tillsatt och som representerar multiprofessionell sakkunskap. Det finns fördelar och nackdelar med båda alternativen.

Fördelen med den föreslagna regleringen är att förvaltningsdomstolen utan tvivel är en oberoende och opartisk beslutsfattande myndighet. Det behövs inga nya organ. Förvaltningsdomstolarna har erfarenhet av barnskyddsärenden och dessutom också yrkesmässig sakkunskap tack vare systemet med sakkunnigledamöter. Förslaget innebär alltså inte att förvaltningsdomstolarnas ledamöter måste ha någon kompetens som de för närvarande inte har eller borde ha. De ärenden som gäller tvångsomhändertaganden kommer redan nu till förvaltningsdomstolarna i form av s.k. underställningsärenden, så antalet ärenden kommer inte egentligen att öka i och med reformen.

Nackdelen med förslaget är att det innebär en avsevärd förändring i förvaltningsdomstolarnas verksamhet i sådana här ärenden. Förvaltningsdomstolarnas uppgift att i första instans fatta beslut och utfärda tillfälliga föreskrifter blir en helt annan än nu då förvaltningsdomstolarna behandlar underställnings- och besvärärenden. Förfarandet blir mer invecklat och fjärras från den lokala nivån.

För barnskyddsklienterna blir det problematiskt att besluten allt oftare fattas på ett långt avstånd från deras bostadsort. Eftersom det bara finns några få förvaltningsdomstolar kan klienterna bli tvungna att färdas långa sträckor för att

komma till de muntliga förhandlingarna, som ofta är nödvändiga i barnskyddsärenden.

Till följd av de nya uppgifterna kommer beslutsfattandet i första instans och de muntliga förhandlingarna att öka, vilket gör att förvaltningsdomstolarna kommer att behöva betydligt mer resurser. Enligt propositionen (s. 111/II) beräknas förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd i ärenden som gäller omhändertaganden öka med 12—14 årsverken. Samtidigt pågår det s.k. produktivetsprogrammet inom statsförvaltningen och det hotar leda till nedskärningar också i rättsväsendets personal. Lagutskottet är allvarligt oroat över att förvaltningsdomstolarna kommer att vara tvungna att sköta de ökade uppgifterna med otillräckliga resurser. Så som regeringen konstaterar (s. 111/I) måste förvaltningsdomstolarna i så fall väsentligt sänka den nivå på vilken de handlägger sina övriga kategorier av ärenden. Det här kommer i sin tur att föra med sig problem för hela rättssäkerhetssystemet inom förvaltningen. Mycket riktigt sägs det i propositionen att rättssäkerheten, individernas välfärd och företagens konkurrenskraft kommer att försämrast.

I det föreslagna systemet är högsta förvaltningsdomstolen den enda instans där tvångsomhändertaganden kan överklagas. Ändringssökandet sker däremot på två nivåer om det är en tjänsteinnehavare som fattar beslutet om omhändertagande. Utskottet anser det motiverat att systemet för ändringssökande omfattar två nivåer just i ärenden som gäller tvångsomhändertaganden.

Fördelen med alternativet att ett organ som tillsatts av kommunen eller flera kommuner blir beslutsfattande myndighet är framför allt att den multiprofessionella sakkunskap som behövs i beslutsfattandet då blir allra bäst tillgodosedd. Besluten fattas lokalt, vilket garanterar snabbhet, flexibilitet och kännedom om de lokala förhållandena. Uppgifter om t.ex. stödåtgärder inom öppenvården och andra social- och hälsovårdstjänster är också lätt åtkomliga. Besluten fattas geografiskt sett nära klienterna.

Till skillnad från den föreslagna regleringen har det här alternativet inte några problematiska konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas

verksamhet. Förvaltningsdomstolarna är fortfarande fullföljdsdomstolar som har till primär uppgift att tillgodose rättssäkerheten. Ändringssökandet sker på två nivåer. Nackdelen är att nya organ måste inrättas och deras verksamhet organiseras.

Lagutskottet uppmärksammar social- och hälsovårdsutskottet på att förvaltningsutskottet i sitt betänkande om kommun- och servicestrukturreformen (FvUB 31/2006 rd) har noterat att kommuner och samarbetsområden med ett större befolkningsunderlag tryggar möjligheten att upphandla, bevara och utveckla specialyrkeskunskap inom socialvården, t.ex. inom barnskyddsarbetet.

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet grundligt överväger alternativet att besluten i ärenden som gäller tvångsomhändertaganden inte fattas av förvaltningsdomstolen utan i stället av ett organ som kommunen eller flera kommuner tillsammans tillsatt och som representerar multiprofessionell sakkunskap.

1.2 Hörande av barnet och barnets rätt att föra talan

Lagutskottet anser att barnet bättre får sin röst hörd vid rättegången om hans eller hennes önskemål och åsikter utreds på tillbörligt sätt och skrivs in i rättegångshandlingarna. Därför är 20 § 1 mom. om utredande av barns åsikt i förslaget till barnskyddslag en viktig bestämmelse.

Enligt de föreslagna bestämmelserna om hörande av barn och barnets rätt att föra talan ska huvudregeln vara att ett barn som fyllt 15 år ges tillfälle att bli hört och har rätt att i ett barnskyddsärende som gäller barnet självt separat föra sin talan vid sidan av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare. Åldersgränsen är 12 år i vissa separat uppräknade typer av barnskyddsärenden.

Lagutskottet tillstyrker inte förslaget i denna form. Regeringen motiverar inte tillräckligt varför åldersgränsen ska höjas. I bestämmelserna om hörande och barnets rätt att föra talan bör åldersgränsen i alla barnskyddsärenden vara 12 år

för att barnet på tillbörligt sätt ska kunna delta i beslutsfattandet. Detsamma gäller bestämmelserna om barnets rätt att överklaga ett beslut i ett barnskyddsärende.

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 20 § 2 mom., 21 § 1 mom., 28 § 2 mom. samt 89 § 2 och 4 mom. i lagförslaget ändras så att åldersgränsen är 12 år i fråga om alla barnskyddsärenden. Då blir 21 § 2 mom. onödigt och kan strykas.

1.3 Förvaltningsdomstolens domförhet

Enligt 85 § i lagförslaget ska förvaltningsdomstolen i vissa barnskyddsärenden vara domför med bara en medlem. Avsikten är helt tydligt att denna medlem alltid är en lagfaren ledamot i förvaltningsdomstolen. Men detta framgår inte tydligt av ordalydelsen, som i den finska versionen dessutom innehåller inkonsekvent terminologi.

I de typer av ärenden som nämns i paragrafen kan det ibland vara nödvändigt att en sakkunnigledamot som är särskilt insatt i barnskydd deltar i beslutsfattandet. Men eftersom interimistiska åtgärder är brådskande och resurserna ska användas effektivt är det inte befogat att förvaltningsdomstolen alltid måste vara fulltalig för att en sakkunnigledamot ska kunna delta i beslutsfattandet. Därför bör paragrafen kompletteras med ett alternativ att beslutet fattas av en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot om de är eniga om hur ärendet ska avgöras.

Av orsakerna ovan föreslår lagutskottet

att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 85 § i lagförslaget ändras enligt följande:

Förvaltningsdomstolens domförhet

En lagfaren ledamot i förvaltningsdomstolen kan fatta förvaltningsdomstolens beslut

(1—3 punkten som i RP)

I ett ärende som nämns i 1 mom. kan förvaltningsdomstolen fatta beslut även i en sammansättning med en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot i förvaltningsdomstolen, om de är eniga i avgörandet. (Ny)

En sammansättning enligt 1 eller 2 mom. kan dessutom ordna förberedande muntlig förhandling enligt 84 § 1 mom.

I övrigt föreskrivs i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) om förvaltningsdomstolens domförhet. (Ny)

1.4 Lagen om förvaltningsdomstolarna

Enligt 7 § 1 mom. 1 punkten i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) deltar en sakkunnigledamot i behandlingen och avgörandet av ärenden som avses i den gällande barnskyddslagen och som gäller omhändertagande av barn, placering i vård utom hemmet, upphörande av omhändertagande eller begränsning av kontakterna. Enligt propositionen ska bestämmelsen inte ändras. Därför är det inte nödvändigtvis klart om sakkunnigledamoten deltar i behandlingen och avgörandet av andra ärenden som gäller barn- och familjeinriktat barnskydd och som avses i den föreslagna barnskyddslagen. Sådana ärenden kan gälla bl.a. tillstånd till undersökning av barn enligt 28 §, brådskande placering enligt 38 och 39 § samt begränsningar och begränsande åtgärder enligt 11 kap. För att förvaltningsdomstolen säkert ska ha tillgång till den behövliga sakkunskapen ser utskottet det som nödvändigt att entydigt lagstifta om sakkunnigledamotens deltagande i beslutsfattandet i alla barn- och familjeinriktade barnskyddsärenden som avses i barnskyddslagen.

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 7 § 1 mom. 1 punkten i lagen om förvaltningsdomstolarna ändras enligt följande:

7 §

Sakkunnigledamöter

I förvaltningsdomstolen deltar en sakkunnigledamot i behandlingen och avgörandet av

1) ärenden enligt barnskyddslagen (/) som gäller barn- och familjeinriktat barnskydd,

1.5 Sökande av ändring

Enligt propositionen ska en tjänsteinnehavare i kommunen besluta om brådsökande barnskyddsåtgärder och åtgärder som vårdnadshavaren gett sitt samtycke till. Därefter har de berörda rätt att direkt söka ändring hos förvaltningsdomstolen i ärenden som är särskilt betydelsefulla med tanke på rättssäkerheten. Före det egentliga ändringssökandet behöver alltså sökanden inte yrka på rättelse enligt socialvårdslagen (710/1982) hos det organ som svarar för socialvården i kommunen. Lagutskottet anser att förslaget är befogat, för det bidrar till att rättssäkerheten blir flexibelt tillgodosedd.

Enligt den gällande lagen får förvaltningsdomstolens beslut i förvaltningstvistemål som gäller ansvar för ordnande av och kostnader för barnskydd överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Regeringen föreslår att sådana ärenden ska kunna överklagas direkt utan besvärstillstånd.

Systemet med besvärstillstånd började tillämpas i sådana ärenden när riksdagen behandlade den nu gällande barnskyddslagen (SoUB 2/1983 rd). Den lösning som då valdes bör inte ändras nu, anser lagutskottet. I sina utlåtanden har grundlagsutskottet brukat påpeka att besvärstillstånd är ett exceptionellt förfarande i förvaltningsprocessen och rekommenderat återhållsamhet vid en utsträckning till nya ärendegrupper (se t.ex. GrUU 33/2006 rd och de andra utlåtanden som anges där). Men enligt lagutskottets åsikt lämpar sig systemet fortfarande i tvister om ersättningar olika kommuner emellan där det

inte är fråga om individens rättigheter eller skyldigheter (se RP 309/1993 rd).

Att systemet inte ska tillämpas motiverar regeringen med att tvistemål om kostnader kommunerna emellan inte nödvändigtvis är juridiskt enkla och att rättspraxisen i sådana ärenden inte är etablerad. Lagutskottet påpekar att även om ändringssökandet är tillståndspliktigt begränsar det inte högsta förvaltningsdomstolens möjligheter att styra rättspraxisen. Utskottet anser att systemet med besvärstillstånd snarare gör det möjligt för högsta förvaltningsdomstolen att använda sina resurser så ändamålsenligt som möjligt och i de juridiskt svåraste fallen utfärda högkvalitativa prejudikat som styr rättskipningen i förvaltningsdomstolarna. Dessutom snabbar det upp högsta förvaltningsdomstolens arbete, vilket förbättrar rättssäkerheten.

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 92 § i lagförslaget ändras så att ett i 16 § avsett förvaltningsdomstolsbeslut om kommunernas ansvar för ordnande av och kostnader för barnskydd kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd i ärendet.

2 Den familjerättsliga lagstiftningen**2.1 Vårdnad om barn**

I 46 § i lagförslaget föreskrivs om beslut om vårdnaden om barn under den tid omhändertagandet varar. Enligt 1 mom. kan domstolen under den tid omhändertagandet varar besluta bl.a. om vem som ska anförtrons vårdnaden om barnet enligt vad som föreskrivs i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983). I sak motsvarar bestämmelsen den gällande lagen och utskottet har ingenting att anmärka på den.

Paragrafens 2 mom. gäller bl.a. arvoden för underhållet och vården av barnet. Till skillnad från nuläget ska arvodet kunna betalas också i det fall att vårdnaden anförtrons den familjevårdare som svarat för vården utom hemmet.

Lagutskottet lägger vikt vid den principiella utgångspunkten att avsikten trots de föreslagna bestämmelserna inte kan vara att vårdnaden om ett omhändertaget barn normalt övergår från föräldrarna till familjevårdaren. Om överföringen av vårdnaden beslutar tingsrätten i enlighet med lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. I dess 9 § 2 mom. avgränsas förutsättningarna för att frånta föräldrarna vårdnaden. Om föräldrarna eller den ena av dem är vårdnadshavare för sitt barn, kan domstolen enligt lagrummet anförtro vårdnaden åt en eller flera personer i stället för föräldrarna endast om med hänsyn till barnet synnerligen vägande skäl talar för detta.

Trots det som sagts ovan instämmer lagutskottet i att bestämmelserna i fråga bör tas in i barnskyddslagen. I enskilda fall kan det med hänsyn till barnet vara mest befogat att överlåta vårdnaden på en familjevårdare. Bestämmelserna säkerställer att kostnadsfrågorna i sådana fall inte hindrar att vårdnaden ordnas i enlighet med barnets bästa.

2.2 Namnlagen

Regeringen föreslår en liten ändring i namnlagen (694/1985). Det kommunala socialvårdsorganet ska lämna ett utlåtande om en ansökan om ändring av ett omhändertaget barns namn. På så sätt är magistraten säkert medveten om barnskyddsmyndigheternas och barnets synpunkter då den överväger om det är ändamålsenligt att ändra namnet så som avses i namnlagen eller motiverat på grund av förändrade omständigheter eller andra särskilda skäl. Lagutskottet tillstyrker förslaget.

2.3 Medling i familjefrågor och barnskyddsanmälan

I maj 2006 lämnade lagutskottet ett utlåtande om justitieombudsmannens särskilda berättelse om problemen med de myndighetsuppgifter som gäller att skydda barn mot familjevåld (LaUU 9/2006 rd — B 1/2006 rd).

I sitt utlåtande ansåg utskottet det nödvändigt att revidera lagstiftningen så att de som medlar i familjefrågor enligt äktenskapslagen (234/1929)

är skyldiga att i förekommande fall göra barnskyddsanmälan. Det är nödvändigt för barnets säkerhet till exempel när medlaren får reda på att ett barn utsatts för våld eller sexuella övergrepp.

Enligt 25 § i den föreslagna barnskyddslagen ska medlare i familjefrågor vara skyldiga att göra barnskyddsanmälan också i det fall att medlingen ordnas av det kommunala socialväsendet eller en församling. Anmälningsskyldigheten ska dock inte gälla uppgifter som hör till sekretessen i fråga om bikt. Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande instämmer utskottet i att anmälningsskyldigheten bör bli mer omfattande.

3 Utredning av misstänkta brott

3.1 Polisanmälan

I sitt utlåtande om justitieombudsmannens berättelse ansåg utskottet att socialmyndigheterna enligt lagen bör vara skyldiga att åtminstone i de allvarligaste fallen polisanmäla misstänkta fall av våld eller sexuella övergrepp mot barn. Det är viktigt att misstänkta brott utreds av polisen både med tanke på rättssäkerheten och för att man ska få slut på det eventuella våldet.

Regeringen föreslår inte att socialmyndigheterna ska få någon lagfäst skyldighet att polisanmäla misstankar om sexuella övergrepp eller våld mot barn. Det motiveras i propositionen (s. 86/II) med att en sådan skyldighet skulle innebära att talrika ogrundade och omotiverade begäranden om undersökning framställdes till polisen. I synnerhet vid misstankar om sexuellt utnyttjande inom familjen kan anmälan om en sådan misstanke till socialmyndigheterna grunda sig på tvister mellan barnets föräldrar, sägs det i propositionen.

De rakt motsatta synpunkterna ovan kan enligt lagutskottet samordnas genom att det i lagen införs en bestämmelse att barnskyddsmyndigheterna är skyldiga att låta polisen utreda ärendet om det misstänkta brottet är allvarligt och misstanken dessutom är befogad. Då uppstår ingen anmälningsskyldighet bara på den grunden att någon påstår för myndigheten att en förälder begått ett brott som varit riktat mot barnet. Anmälningsskyldigheten uppkommer om myndigheten

utifrån de uppgifter den har att tillgå har skäl att anse brottsmisstanken vara befogad.

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att en bestämmelse som lyder t.ex. enligt följande införs i barnskyddslagen:

Utan hinder av sekretessbestämmelserna skall barnskyddsmyndigheten göra en anmälan till polisen om det finns grundad anledning att misstänka att barnet i sin uppväxtmiljö har blivit utsatt för en gärning som enligt 20 eller 21 kap. i strafflagen (39/1889) är straffbar och för vilken maximistraffet är fängelse i minst två år.

3.2 Tjänster för utredning av misstänkta brott
Enligt 15 § i förslaget till barnskyddslag ska tjänster som barnskyddsklienter behöver i an-

slutning till utredning av misstankar om sexuellt utnyttjande eller misshandel ordnas skyndsamt. Bestämmelsen är viktig, för det kan bli svårare att tillförlitligt utföra förundersökningen om undersökningen av misstänkta övergrepp drar ut på tiden. Det är alltså befogat att snabbt utreda ett misstänkt brott, både med tanke på barnet samt på att den misstänktes rättssäkerhet ska tillgodoses och att han eller hon ska ställas till svars för brottet. Utskottet vill se att tillräckliga resurser avsätts för att skyldigheten enligt bestämmelsen ska kunna fullgöras.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar vad som anförts ovan.

Helsingfors den 25 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Lasse Hautala /cent
Anne Holmlund /saml
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent

Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /saml
Jukka Roos /sd
Tero Rönkä /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänt
Astrid Thors /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.