Utlåtande GrUU 56/2025 rd─ RP 149/2025 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen och till lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen och till lagar som har samband med den (RP 149/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Tiina Muinonen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Hoikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- referendarieråd Virve Toivonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Toomas Kotkas
- professor Eeva Nykänen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att barnskyddslagen och fyra andra lagar ändras och att det stiftas en lag om Statens barnskyddsanstalt och om skolan i anslutning till den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2026. Bestämmelserna om rehabilitering på sluten institution och om period av särskild omsorg träder dock i kraft först den 1 augusti 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

Godkänts
3.5

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) 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) 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.

(2) Genom barnskyddslagen försöker man tillgodose 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 familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjlighet att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

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

(4) 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).

(5) Grundlagsutskottet har i ett liknande regleringssammanhang tagit fasta på den uppfattning som godkänts i samband med översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna 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 befinner sig på institution, måste bestämmelserna om begränsningar ingå i lag och de måste 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, och GrUU 34/2001 rd, s. 2).

(6) Grundlagsutskottet noterar att när det med stöd av barnskyddslagen föreskrivs om rättigheterna för barn som placerats utanför hemmet och ingripandet i rättigheterna är det fråga om en exceptionell situation där det allmänna ingriper i barnets och familjens liv. På grund av det allmän-

nas närvaro ska det genom lag delvis föreskrivas också om sådana frågor som annars inte skulle regleras genom lag eftersom de hör till familjelivet. Regleringen och grundlagsutskottets anmärkningar om den påverkar således inte barnuppfostran i familjelivet.

Vård och fostran av barn som placerats utanför hemmet

(7) I 4 a § i barnskyddslagen föreslås bestämmelser om rätt till balanserad utveckling och särskilt skydd för placerade barn. Förslaget påminner i viss mån om det förslag till 4 a § som grundlagsutskottet tidigare bedömt (GrUU 64/2018 rd). Då föreslogs det (RP 237/2018 rd) att barnskyddet skulle trygga en med beaktande av barnets ålder och utvecklingsnivå sedvanlig fostran. Sedvanlig fostran omfattar omsorg om barnet i enlighet med barnets ålder, utvecklingsnivå, kulturella bakgrund och andra individuella behov samt att sätta därmed förknippade objektivt sett godtagbara gränser för barnet.

(8) Grundlagsutskottet konstaterade att bestämmelsens syfte att förtydliga skillnaden mellan sedvanlig fostran och begränsningar som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna är motiverat. Utskottet ansåg dock att uttrycken i bestämmelsen ("sedvanlig fostran" och "att sätta objektivt sett godtagbara gränser") tillsammans med de mångtydiga motiveringarna till bestämmelsen också kunde 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 ansåg att det var nödvändigt att precisera 4 a § väsentligt. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 64/2018 rd, s. 2—3).

(9) Nu föreslås det att det i barnskyddslagen utöver 4 a § tas in nya 4 b § om frånta gande av ämnen och föremål från barn som placerats utanför hemmet och 4 c § om beslutsfattande om frånta gande av ämnen och föremål. Dessutom avviker motiveringarna till 4 a § från tidigare. Bedömningssituationen avviker således från den 4 a § som grundlagsutskottet tidigare bedömt. Utskottet anser att det i det aktuella regleringssammanhanget inte är problematiskt att i lagen hänvisa exempelvis till sedvanlig fostran.

(10) I 4 a § 2 mom. i barnskyddslagen föreslås bland annat bestämmelser om att det för att säkerställa behövliga gränser för barnet får det ingripas i barnets fysiska integritet, om det är nödvändigt. Grundlagsutskottet noterar att bestämmelsens ordalydelse verkar berättiga tämligen öppna ingrepp i barnets personliga integritet som tryggas i 7 § i grundlagen. Enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 118) handlar ingrepp i den fysiska integriteten inte om fasthållande enligt 11 kap. och användning av maktmedel i samband med det, utan om att i skyddande och fostrande syfte fysiskt beröra barnet och sätta gränser. Som exempel nämns i motiven att ett placerat barn fysiskt kunde styras genom att lätt ta i barnets axel. Den tolkning som föreslås i motiven får dock inte stöd av bestämmelsens ordalydelse.

(11) Av orsaker som hänför sig till 7 § 1 och 3 mom. i grundlagen bör omnämnandet av rätten att ingripa i barnets fysiska integritet strykas i det föreslagna 4 a § 2 mom. eller bestämmelsens ordalydelse preciseras så att rätten att ingripa i barnets fysiska integritet begränsas till att i skyddande och fostrande syfte fysiskt beröra barnet och sätta gränser enligt motiveringen till paragrafen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Fråntagande av ämnen och föremål

(12) I 4 b § i barnskyddslagen föreslås bestämmelser om fråntagande av ämnen och föremål från barn som placerats utanför hemmet och i 4 c § om beslutsfattande om fråntagande av ämnen och föremål. Syftet med regleringen är enligt motiven (s. 119—120) att ämnen och föremål som avses i 65 § i barnskyddslagen, som gäller omhändertagande av ämnen och föremål, ska tas ifrån placerade barn också annanstans än vid barnskyddsanstalter. Den föreslagna 4 b § ska enligt motiveringen tillämpas både inom familjevården och på barnskyddsanstalterna.

(13) Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna om fråntagande av ämnen och föremål förblir tämligen oklara i förhållande till begränsningsåtgärder enligt 11 kap. i barnskyddslagen. I 4 b § verkar det åtminstone delvis vara fråga om sedvanlig fostran och delvis om begränsningsåtgärder. Oklarheten har åtminstone delvis samband med att bestämmelsernas ordalydelse möjliggör ett mer omfattande ingrepp i barnets rättigheter än vad som verkar vara avsikten i ljuset av motiveringen.

(14) Barnskyddslagens 4 b § gäller många slags ämnen och föremål. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar ämnen eller föremål som den som inte har fyllt 18 år inte får inneha med stöd av någon annan lag, andra ämnen eller föremål eller redskap som används i berusningssyfte eller föremål eller redskap som särskilt lämpar sig för bruket av sådana ämnen (1 mom.), andra ämnen och föremål vars egenskaper gör att de lämpar sig för att äventyra barnets eller någon annans liv, hälsa eller säkerhet eller ordningen på platsen för vård utom hemmet eller för att skada egendom (2 mom.), penningtillgångar, betalningsmedel och övriga med dessa jämförbara redskap, nyttigheter eller ägodelar (3 mom.) samt anordningar eller andra redskap som kan användas för kommunikation (4 mom.). I paragrafens 2—4 mom. ställs ytterligare villkor för fråntagande av ämnen och föremål.

(15) Grundlagsutskottet anser att det är klart att det för den föreslagna regleringen finns godtagbara och vägande skäl som hänför sig till skyddet av barnets och andra personers grundläggande fri- och rättigheter (se även GrUU 5/2006 rd, s. 4/II). Med tanke på regleringens proportionalitet fäster utskottet dock uppmärksamhet vid att tillämpningsområdet för 4 b § är omfattande och att de ämnen och föremål som avses där inte är sinsemellan jämförbara (se även GrUU 64/2018 rd, s. 4). Den föreslagna 4 b § är dessutom formulerad som en förpliktelse att frånta de ämnen och föremål som avses där. På grund av proportionalitetskravet i fråga om inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna bör regleringen formuleras så att den på det sätt som är typiskt för bestämmelser som berättigar till ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna är bemyndigande (t.ex. "kan fråntas").

(16) Med tanke på regleringens proportionalitet fäster grundlagsutskottet också uppmärksamhet vid att det i lagen inte föreslås bestämmelser om till exempel maximitiden för fråntagande av penningtillgångar eller kommunikationsmedel eller om att nödvändigheten av fråntagande ska bedömas regelbundet. Regleringen bör kompletteras till denna del. Dessutom bör 4 b § 3 mom. kompletteras med ett uttryckligt omnämnande av att barnet trots att penningtillgångar eller betalningsmedel fråntagits ska ha möjlighet att under övervakning använda sina medel för godtagbara ändamål.

Rehabilitering på sluten institution

(17) Det föreslås att det till barnskyddslagens 10 kap. om vård utom hemmet fogas nya 49 a—49 e § om rehabilitering på sluten institution. Ett barn som har fyllt 12 år och som orsakar allvarlig fara för den egna säkerheten eller någon annans säkerhet genom att bruka våld eller begå andra brottsliga gärningar kan enligt 49 § 1 mom. placeras för rehabilitering på en sluten institution, om det är nödvändigt för att skydda barnet mot beteende som äventyrar barnets egen eller andras säkerhet samt för att ordna de rehabiliterande tjänster och det långsiktiga stöd som barnet behöver. En ytterligare förutsättning är enligt 2 mom. att det på grund av barnets beteende som äventyrar den egna säkerheten eller andras säkerhet inte är möjligt att ordna vården utom hemmet på något annat sätt och att en i 60 a § avsedd period av särskild omsorg eller andra social- och hälsovårdstjänster inte lämpar sig för syftet i stället för rehabilitering på en sluten institution. Dessutom är en förutsättning för placeringen att det är nödvändigt att skydda barnet med sådana särskilda begränsningar som avses i 71 §. Bestämmelsen om placering av barn under 12 år finns separat i 3 mom. Enligt den får ett barn under 12 år placeras för rehabilitering på en sluten institution "endast av särskilda skäl".

(18) Bestämmelser om särskilda begränsningar under rehabilitering på sluten institution föreslås i 71 § i barnskyddslagen. Den föreslagna regleringen möjliggör mycket långtgående ingrepp i barnets grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i den personliga frihet som tryggas i 7 § i grundlagen. Regleringen möjliggör frihetsberövande enligt 7 § i grundlagen (se även GrUU 5/2006 rd).

(19) Enligt grundlagsutskottets mening finns det med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna barnskyddsmässiga, godtagbara och vägande grunder för den föreslagna regleringen. Utskottet anser dock att bestämmelsen i 49 a § 3 mom. är mycket öppen, enligt vilken det för placering av barn under 12 år för rehabilitering på sluten institution vid sidan av andra villkor bara krävs att särskilda skäl föreligger. Trots att det av propositionsmotiven (s. 127—128) framgår att tröskeln för att placera personer under 12 år för rehabilitering på sluten institution är hög, framgår det ändå inte av bestämmelsens ordalydelse. Eftersom rehabiliteringen på sluten institution kraftigt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna bör social- och hälsovårdsutskottet se över ordalydelsen i 49 a § i lagförslag 1 så att det tydligt framgår att placeringen av barn under 12 år för rehabilitering på sluten institution bör begränsas till mycket exceptionella situationer.

(20) Det föreslås inga maximitider för placering av barn för rehabilitering på sluten institution. Placeringen upphör senast när barnet fyller 18 år. Placeringen av ett barn för rehabilitering på sluten institution och en särskild begränsning enligt 71 § ska enligt 49 c § avslutas, när det inte längre finns en i 49 a § avsedd grund för placeringen.

(21) Enligt 71 § 4 mom. i barnskyddslagen fattas beslut om begränsningar enligt 1—3 mom. i samband med beslut om placering av barnet för sådan rehabilitering på sluten institution som avses i 49 a §. Besluten gäller i högst ett år. Under placeringen ska innehållet i och omfattningen av de begränsningar som avses i 1—3 mom. enligt 71 § 6 mom. bedömas i samband med att klientplanen ses över med minst fyra månaders mellanrum.

(22) Barnet och barnets vårdnadshavare ska ha möjlighet att separat anföra besvär över beslut om placering av barn och beslut om begränsande åtgärder. Beslutet om begränsande åtgärder kan således föras till domstol för prövning med ett års mellanrum. Utifrån regleringen förblir det i viss mån oklart vilka rättsmedel som eventuellt hänför sig till den bedömning av placeringen av ett barn för rehabilitering på sluten institution som görs regelbundet. Grundlagsutskottet noterar att det i något liknande regleringssammanhang har ansett det nödvändigt att lagen kompletteras med en bestämmelse om att den som berövats sin frihet och personens lagliga företrädare har rätt att få förutsättningarna för specialomsorger oberoende av personens vilja prövade så länge omsorgen pågår (GrUU 15/2015 rd, s. 5—6).

Särskilda begränsningar under rehabilitering på sluten institution och under en period av särskild omsorg

(23) I den föreslagna 71 § i barnskyddslagen föreskrivs det om särskilda begränsningar under rehabilitering på sluten institution. Enligt 1 mom. begränsas barnets rörelsefrihet och kontakter under placeringen för rehabilitering på en sluten institution. Enligt 2 mom. ska ett barn dessutom fråntas sådana anordningar som kan användas för kommunikation och som barnet innehar under placeringen för rehabilitering på en sluten institution. Till denna del noterar utskottet att fråntagande av anordningar som kan användas för kommunikation har skrivits i förpliktande form ("ska fråntas") och inte som befogenhetsbestämmelse.

(24) Enligt 3 mom. ska kroppsbesiktningar av barnet också företas planmässigt under rehabilitering på sluten institution för att säkerställa att barnet inte använder berusningsmedel. Också denna bestämmelse är formulerad i förpliktande form, dvs. enligt bestämmelsen ska genomförande av kroppsbesiktning vara obligatorisk och inte avgöras av den som ansvarar för vården av barnet utom hemmet. Likaså föreslås det i 72 § på motsvarande sätt att kroppsbesiktningar av barnet ska företas planmässigt under perioden av särskild omsorg för att säkerställa att barnet inte använder berusningsmedel.

(25) Grundlagsutskottet anser att det föreslagna sättet att skriva bestämmelserna i viss mån är problematiskt. Om det finns grundad anledning att misstänka att ett barn har använt ämnen som avses i 4 b § 1 mom., får barnet enligt 66 a § i lagförslaget underkastas kroppsbesiktning som kan omfatta ett utandningsprov eller tagande av blod-, urin- eller salivprov. Utskottet noterar att också denna bestämmelse ger möjlighet till kroppsbesiktning, men ställer som villkor att det i varje enskilt fall ska finnas grundad misstanke om användning av berusningsmedel. I de föreslagna 71 och 72 § är genomförandet av kroppsbesiktning däremot en förpliktelse. Att koppla automatisk kroppsbesiktning till dessa former av vård utom hemmet är inte problemfritt med tanke på att begränsningen av andra grundläggande fri- och rättigheter för den som förordnats till institutionsvård alltid ska grunda sig på en uttrycklig bedömning av behovet av begränsning (jfr RP 309/1993 rd, s. 26—27). Regleringen är inte heller problemfri med tanke på proportionalitetskravet vid begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

(26) Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet bör ändra de befogenheter som avses i 71 och 72 § till sedvanliga befogenhetsbestämmelser i stället för tvingande förpliktelser och binda dem till uppfyllandet av vissa villkor. Detsamma gäller bestämmelsen i 71 § om fråntagande av anordningar som möjliggör kommunikation.

Gripande av barn

(27) I 69 b § i barnskyddslagen föreslås bestämmelser om gripande av barn för att återföra barnet till barnskyddsanstalten. I 2 mom. föreskrivs det att om en person i anstaltens vård- och fostringspersonal eller en behörig tjänsteinnehavare inom socialvården har grundad anledning att anta att barnet befinner sig i en bostad eller på någon annan vistelseplats och att barnets hälsa, utveckling eller säkerhet är i allvarlig fara, har en person i anstaltens vård- och fostringspersonal och en behörig tjänsteinnehavare inom socialvården rätt att få tillträde till bostaden eller vistelseplatsen, om tillträdet är nödvändigt för att skydda barnets hälsa eller utveckling eller förhindra att barnets säkerhet äventyras.

(28) Den föreslagna bestämmelsen innebär rätt att få tillträde till en bostad eller något annat utrymme som används för boende av permanent natur, och därför måste den bedömas i förhållande till 10 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilket det genom lag kan föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. En förutsättning för att få tillträde till en bostad eller någon annan vistelseort är att det är nödvändigt för att skydda barnets hälsa eller utveckling eller förhindra att barnets säkerhet äventyras. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna befogenheten är en åtgärd som ingriper i hemfriden "för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas" på det sätt som avses i grundlagens 10 § 3 mom.

(29) Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan dock bara anförtros myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt ska i samband med bestämmelsen anses t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 179/II). Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis ansett att kontroller som utsträcker sig till hemfridsskyddade platser är betydande utövning av offentlig makt enligt 124 § i grundlagen och att de därför inte kan anförtros andra än myndigheter (t.ex. GrUU 40/2002 rd, s. 3, GrUU 62/2010 rd, s. 6/I). Enligt den föreslagna bestämmelsen har också en person i anstaltens vård- och fostringspersonal och en behörig tjänsteinnehavare inom socialvården rätt att få tillträde till bostaden oberoende av om han eller hon står i tjänsteförhållande eller inte. Den föreslagna rätten måste i enlighet med grundlagsutskottets praxis avgränsas så att andra än myndigheter inte har en sådan behörighet. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 4 a och 69 b § beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 56/2025 rd

Helsingfors 11.12.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd (delvis)
medlem Johannes Koskinen sd (delvis)
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Henrik Vuornos saml (delvis)
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Saku Nikkanen sd (delvis)
ersättare Karoliina Partanen saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Liisa Vanhala.