

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2009 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen, 4 och 20 kap. i fängelselagen samt 2 kap. 5 § i häktninglagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 2009 en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen, 4 och 20 kap. i fängelselagen samt 2 kap. 5 § i häktninglagen (RP 225/2009 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Lotta Silvennoinen och jurist Hanna Rantala, social- och hälsovårdsministeriet
- utvecklingschef Ann-Mari Pitkäranta, justitieministeriet

- förvaltningsråd Pirkko Ignatius, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Maila Siivonen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- upphandlingschef Kirsti Kuivajärvi, Brottspåföljdsverket
- direktör Kaisa Tammi-Moilanen, Vanaja fängelse
- specialforskare Tarja Heino och projektchef Päivi Sinko, Institutet för hälsa och välfärd
- utvecklingschef Susanna Kalavainen, Förbundet för Mödra- och Skyddshem
- konsultativ jurist Sami Uotinen, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Tavastehus fängelse
- Helsingfors stad socialverket.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att barnskyddslagens bestämmelser om brådiskande placering och interimistiskt förordnande ändras. Syftet är att förbättra barnets och familjens rättsskydd genom att försnabba behandlingen av barnskyddsärenden vid förvaltningsdomstolarna och förtydliga bestämmelserna om beslutsfattande. Systemet för beslutsfattande avses i huvuddrag förbli oförändrat. Fattandet av beslut om förlängning

av brådiskande placeringar föreslås dock övergå från förvaltningsdomstolen till en kommunal tjänsteinnehavare. En brådiskande placering förfaller enligt förslaget, om inte beslut om att förlänga den brådiskande placeringen eller beslut om omhändertagande har fattats eller en ansökan om omhändertagande har gjorts inom 30 dagar efter att placeringen inleddes. Tidsfristens längd föreslås vara densamma oberoende av om

vårdnadshavaren eller ett barn som fyllt 12 år samtycker till förlängningen av den brådskande placeringen eller ej.

Skyldigheten för den kommunala tjänsteinnehavaren att yrka att förvaltningsdomstolen ger ett interimistiskt förordnande när en brådskande placering har gjorts medan ett ärende som gäller omhändertagande redan har inletts vid förvaltningsdomstolen föreslås bli slopad. Förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen avses kunna ge ett interimistiskt förordnande på eget initiativ eller på yrkande av barnet och barnets förälder eller vårdnadshavare. Ett interimistiskt förordnande kan enligt förslaget ges medan ett ärende som gäller omhändertagande eller ändring av platsen för vård utom hemmet har inletts vid förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Om ett barnskyddsärende har inletts vid förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen, föreslås den kommunala tjänsteinnehavaren vara skyldig att underrätta domstolen om en brådskande placering som han eller hon har gjort eller om ett beslut om ändring av platsen för vård utom hemmet som har fattats under tiden för en brådskande placering.

I syfte att trygga barnets bästa och föräldrarnas rättsskydd föreslås fattandet av beslut om placering av barnet i fängelse tillsammans med en förälder som avtjänar fängelsestraff eller är häktad bli överfört från fängenvårdsväsendet till barnskyddsmyndigheterna. Samtidigt kompletteras bestämmelsen om barnskyddsanmälan på så sätt att anmälningsskyldigheten utsträcks till bl.a. Brottspåföljdsmyndighetens personal. Ett nytt sätt att inleda ett barnskyddsärende föreslås vara att en anhållan om bedömning av barnskyddsbehovet görs. I lagen föreskrivs enligt förslaget dessutom om skyldighet att göra en föregripande barnskyddsanmälan.

Bestämmelsen om hörande av barn i förvaltningsdomstolen föreslås bli preciserad så att barnet i första hand ska höras på så sätt att endast en eller flera domstolsledamöter och barnet är närvarande, om förfarandet är nödvändigt för att skydda barnet eller för att barnets självständiga åsikt med säkerhet ska kunna klarläggas.

Den särskilda omsorgen som ges i form av slutna vård begränsas enligt förslaget till barn som fyllt 12 år. Samtidigt klargörs barnskyddets respektive hälso- och sjukvårdens ansvarsområde. Klienternas rättsskydd och samarbete under tiden för vård av barnet utom hemmet med den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter förbättras genom att bestämmelserna om tillsynsansvar för den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter preciseras och kompletteras. I stället för den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter föreslås en ledande tjänsteinnehavare som bestäms enligt kommunens instruktion eller en av den ledande tjänsteinnehavaren förordnad tjänsteinnehavare kunna fatta beslut om begränsning av kontakten under tiden för vård utom hemmet.

Dessutom föreslås det att de bestämmelser i barnskyddslagen som handlar om den kommun som ansvarar för att ordna barnskyddet, inledande av barnskyddsärenden och klientrelation, fattande av beslut om vårdnaden om barnet under tiden för omhändertagande och om undersökning av barnets hälsotillstånd preciseras och kompletteras.

I propositionen föreslås också fängelselagen och häktningsslagen bli ändrade till behövliga delar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behandlingen av barnskyddsärenden

I propositionen föreslås bland annat att barnskyddslagen (417/2007), som trädde i kraft i början av 2008, ändras när det gäller bestämmelser om brådskande placering och interimistiska förordnanden. Lagutskottet ser positivt på att de brister man upptäckt vid verkställigheten av lagen nu åtgärdas snabbt.

Lagutskottet understöder förslaget att överföra rätten att fatta beslut om fortsatt brådskande placering till en kommunal tjänsteinnehavare. Enligt gällande barnskyddslag fattas beslut om brådskande placering av en kommunal tjänsteinnehavare medan ett beslut om fortsatt brådskande placering fattas av förvaltningsdomstolen. Enligt utredning har antalet barnskyddsärenden ökat märkbart under de senaste åren och särskilt beslut om förlängning av brådskande placering har sysselsatt förvaltningsdomstolarna. I praktiken har förvaltningsdomstolarna ändå inte haft någon större prövningrätt när det gäller att bedöma förutsättningarna för beslut om förlängning av brådskande placering och därför har behandlingen blivit mekanisk. Propositionen gör det möjligt för förvaltningsdomstolarna att utnyttja sina resurser på ett mera ändamålsenligt sätt. Enligt utskottet tryggar rätten att söka ändring i en kommunal tjänsteinnehavares beslut hos förvaltningsdomstolen ändå tillräckligt parternas rättssäkerhet. Inte heller gällande lagstiftning ger möjlighet att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt propositionen får en och samma kommunala tjänsteinnehavare inte fatta beslut om brådskande placering och om förlängning av en sådan placering. Utskottet anser att uppdelningen av beslutsfattandet är motiverad eftersom det i ärenden som gäller barn finns skäl att särskilt uppmärksamma faktorer som påverkar barnets intressen och rättssäkerhet. Man kan även tänka sig att det splittrade beslutsfattandet är fördelaktigt för tjänsteinnehavaren eftersom barnskydds-

situationerna ofta är mycket svåra och väcker starka känslor hos de inblandade.

I små kommuner kan det ändå i praktiken vara svårt att spjälka upp beslutsfattandet. Men lagutskottet konstaterar att antalet beslut om brådskande placering har varit mycket lågt i små kommuner. Det praktiska beslutsarrangemangen underlättas också av att små kommuner i sådana fall kan utnyttja de mellankommunala samarbetsarrangemang som redan nu fungerar i andra barnskyddsärenden.

När ett ärende som gäller omhändertagande eller vård utom hemmet är anhängigt kan förvaltningsdomstolen meddela ett interimistiskt förordnande om barnets placeringsställe och om hur barnets vård och fostran ska ordnas under den tid domstolsbehandlingen pågår. I propositionen föreslås att en kommunal tjänsteinnehavare inte längre skulle kunna yrka på interimistiska förordnanden. Lagutskottet stöder detta förslag eftersom utredning har visat att förvaltningsdomstolarna har meddelat väldigt många interimistiska förordnanden på ansökan av kommunala tjänsteinnehavare.

Förvaltningsdomstolen och även högsta förvaltningsdomstolen ska i fortsättningen kunna meddela interimistiska förordnanden på eget initiativ eller på yrkande av barnet eller barnets föräldrar eller vårdnadshavare. Av propositionsmotiven framgår inte i vilka situationer domstolen skulle kunna ge interimistiska förordnanden på eget initiativ. Enligt lagutskottets syn är avsikten inte att domstolarna ska ge interimistiska förordnanden på eget initiativ "för säkerhets skull", utan endast i speciella situationer där ett interimistiskt förordnande behövs för att genomföra en rättvis rättegång eller för att lugna ner en situation under den tid rättegången pågår.

Det är ändå inte möjligt att under alla förhållanden tillgodose barnets säkerhet tillräckligt snabbt genom ett interimistiskt förordnande. Om barnet är i omedelbar fara eller det av någon annan orsak krävs snabba tag, ska en kommunal tjänsteinnehavare som en säkringsåtgärd kunna fatta beslut om brådskande placering. Enligt ut-

skottets uppfattning är det motiverat att skapa ett system som gör det möjligt att ta till såväl brådskande placering som interimistiskt förordnande, eftersom man därigenom kan se till att barnets bästa tillgodoses i varje enskilt fall möjligast väl och ändamålsenligt. För att informationsgången ska fungera tillfredsställande är det viktigt att förslaget om den kommunala tjänsteinnehavarens skyldighet att underrätta förvaltningsdomstolen om en brådskande placering i fall ett barnskyddsärende är anhängigt i domstolen.

I samband med expertutfrågningen har det dryftats om det är nödvändigt att förvaltningsdomstolen, när den beslutar om omhändertagande, samtidigt förordnar om barnets placeringsplats. Det har anförts att beslutet om placeringsplatsen borde överföras till den kommunala tjänsteinnehavare och att parternas rättssäkerhet skulle garanteras genom möjlighet att överklaga ett sådant beslut till förvaltningsdomstolen. Lagutskottet understryker att ett omhändertagande och valet av placeringsplats har en mycket stor betydelse för barnet och dess familj. Den ekonomiska situationen i kommunen får inte påverka denna typ av beslut. För närvarande fattas dessa beslut av förvaltningsdomstolen och detta förhållande kan försvaras med domstolarnas oavhängighet och opartiskhet och med rättssäkerhetsskäl. Lagutskottet föreslår ändå att social- och hälsovårdsutskottet överväger om det i framtiden är nödvändigt att se över systemet för fattande av beslut om placeringsplatsen. Enligt lagutskottet är det viktigt att beslutssystemet också i fortsättningen garanterar att barnets bästa beaktas och att parternas rättssäkerhet tillgodoses.

Placering av ett barn i fängelse hos en förälder

Beslut om att placera ett barn i fängelse tillsammans med en förälder fattas enligt gällande lagstiftning av en fångvårdsmyndighet under de förutsättningar som nämns i fängeslagen och efter att barnskyddsmyndigheterna har hörts. Det nuvarande beslutssystemet och barnets ställning i fängelset har många brister. Bland annat

riksdagens justitieombudsman har påpekat att barnets bästa och föräldrarnas rättigheter inte har tillgodosetts i fängelserna.

Lagutskottet understöder starkt förslaget att ett beslut att placera ett barn tillsammans med föräldern i fängelse ska fattas på barnskyddsgrunder. Denna lagändring skulle förbättra barnets situation när placeringsbeslutet fattas eftersom man vid tillämpningen av barnskyddslagen när barn placeras måste göra en helhetsbedömning av situationen som beaktar hur såväl barnet som föräldern mår, förhållandena i fängelset och i hemmet samt andra barnet närstående personers möjlighet att delta i vården av barnet. Samtidigt skulle också barnets ställning i fängelset bli klarare eftersom det i barnskyddslagen ingår bestämmelser bland annat om hur barnets situation skall följas och handlingar som gäller barnet uppdateras.

Enligt propositionen överförs beslutsfattandet om placering av barn i fängelse till barnskyddsmyndigheten, som ska höra Brottsåtgörande myndigheten innan beslutet fattas. Med beaktande av att kommunernas socialväsande inte nödvändigtvis har tillräckliga kunskaper om fångvård eller om förhållandena i ett fängelse anser lagutskottet att samarbetet mellan barnskyddsmyndigheterna och Brottsåtgörande myndigheten vid beredningen av beslutsfattandet är av största vikt för att bägge myndigheternas sakkunskap ska komma till sin rätt. Lagutskottet understryker också vikten av att aktörerna i dessa ärenden får tillräckliga anvisningar om lagtillämpningen.

För närvarande finns det så kallade mamma-barnavdelningar i Tavastehus fängelse och vid Vanaja öppna fängelseavdelning. Enligt propositionen ska dessa avdelningar ersättas av en familjeavdelning och två handledare och fem barnskötare anställas. Enligt utredning till utskottet ska familjeavdelningen inrättas i Vanaja fängelse. För rannsakningsfångar och deras barn ska det dessutom finnas en liten enhet vid Tavastehus fängelse som ska underställas familjeavdelningen. Enligt lagutskottet innebär den nya familjeavdelningen att avlönad och kompetent personal anställs och att situationen förbättras

avsevärt. Familjeavdelningen har barnskyddsrelaterade mål och erbjuder möjlighet till rehabiliterande aktiviteter och stärker föräldraskapet under vistelsen i fängelset. I praktiken har man noterat att fängföräldrar behöver råd och vägledning om föräldraskap och om hur barnets behov ska beaktas.

Lagutskottet understryker att ett beslut om att placera ett barn i fängelse tillsammans med en förälder alltid är ett svårt beslut som ska fattas efter mycket noggrant övervägande i varje enskilt fall. Beslutsfattaren måste bedöma om fängelset är den rätta och lämpliga platsen för barnet. Särskilt när det gäller barn till rannsakningsfångar måste placering i fängelse övervägas ytterst noggrant. En rannsakningsfånge kan vara belagd med begränsningar bland annat när det gäller möjligheterna att hålla kontakt utåt och detta kan vara av betydelse också för barnet. Tiden i rannsakningshäktet är ofta en mycket tung upplevelse för den frihetsberövade, vilket kan påverka föräldrarnas förmåga att ta hand om sitt barn. När det gäller rannsakningsfångar är tiden för frihetsberövandet och barnets ålder av stor betydelse. I propositionen föreslås en maximumåldersgränser för barn som placeras i fängelse tillsammans med en förälder. Enligt utredning bygger åldersgränserna på erfarenhet och utvecklingspsykologiska synpunkter. Enligt utskottets uppfattning är det bra med åldersgränser eftersom de förtydligar nuläget, men utskottet understryker också att barnets bästa alltid ska ses som en helhet. Om en rannsakningsfånge föder barn under frihetsberövandet kan det vara motiverat att placera barnet hos modern i fängelset. Å andra sidan kan det förekomma fall där ett nyfött barn inte gagnas av att vistas tillsammans med mamman i fängelset.

Enligt propositionen svarar staten för de kostnader som placeringen av barn i fängelse med en förälder orsakar under 2010. Men finansieringsansvaret övergår från 2011 till den kommun som fattar placeringsbeslutet. För kommunen är det fråga om en ny uppgift som medför ekonomiska förpliktelser. Lagutskottet anser det motiverat att kommunen är ansvarig i detta avseende eftersom det i framtiden är en kommunal tjänsteinne-

havare som med stöd av barnskyddslagen fattar beslut om placering av ett barn i fängelset tillsammans med en förälder. Av propositionsmotiven framgår att nuläget, där kommunen inte ansvarar för placeringsbeslutet eller de ekonomiska konsekvenserna av beslutet har kunnat styra utvecklingen så att ett barn har placerats i fängelse i strid med sina egna intressen. Utskottet konstaterar också att det ekonomiska ansvar som genom lagändringen drabbar kommunerna inte är särskilt stort eftersom antalet barn som placeras i fängelse i praktiken är mycket litet. Kommunens ansvar begränsar sig dessutom enbart till kostnader som placeringen av barnet i fängelse orsakar eftersom kostnaderna för föräldrarnas fängelsevistelse också i framtiden bestrids av staten.

Enligt förslaget till 13 a § i barnskyddslagen fattar den tjänsteinnehavare som anges i 13 § beslut om placering av ett barn på fängelsets familjeavdelningen hos barnets förälder. På beslutsfattandet ska tillämpas lagförslagets 13 § 1 eller 2 mom. beroende på om placeringen i fängelse är en brådskande placering eller ett omhändertagande. Lagutskottet påpekar att enligt propositionsmotiven ska besluten om placering i fängelse i regel göras som beslut om placering inom öppenvården enligt 37 § i lagförslaget. Av förslaget framgår emellertid inte vilken kommunal tjänsteinnehavare som ska besluta om placering av ett barn i fängelse som stödåtgärd inom öppenvården. Lagutskottet anser att beslut om placering inom öppenvården ska fattas av den socialarbetare som bäst känner till barnets situation och som ansvarar för dess angelägenheter och för uppföljningen under fängelsevistelsen. Denna socialarbetare är samma som avses i förslaget till 13 b §. Med stöd av det som sägs ovan föreslår lagutskottet för social- och hälsovårdsutskottet att

förslaget till 13 a § i barnskyddslagen kompletteras med en mening av vilken det framgår att vid beslut med stöd av 37 § 2 mom. om placering som stödåtgärd inom öppenvården ska placeringsbeslutet fattas av den socialarbetare som enligt 13 b § ansvarar för barnets angelä-

genheter efter att socialarbetaren har hört Brottspåföljdsmyndigheten.

Av förslaget till 37 § 3 mom. framgår att ett barn kan placeras som stödåtgärd inom öppenvården också ensam för en kort tid. Enligt lagutskottet är det självklart att momentet inte kan tolkas så att barnet kan placeras ensamt i fängelse eftersom det av 2 mom. framgår att barnet ska placeras på fängelsets familjeavdelning hos sin förälder. Utskottet påpekar vidare att inte heller familjeavdelningens verksamhet är sådan att den i praktiken möjliggör placering av ett ensamt barn, eftersom föräldern förutsätts sköta sitt barn själv. Nattetid finns det exempelvis ingen vårdpersonal för barnen. Lagutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet överväger om 37 §

borde preciseras till exempel så att 2 och 3 mom. byter plats med varandra. En sådan åtgärd påverkar i så fall den komplettering av 13 a § som lagutskottet föreslår ovan.

När ett barn placeras i fängelse hos sin förälder är det i praktiken fråga om att placera barnet hos modern. Men lagutskottet lyfter ändå fram frågan om det kan finnas fall där det vore motiverat att placera barnet i fängelse hos fadern. Familjeavdelningen måste i så fall ha beredskap för detta.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför lagutskottet

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Raimo Piirainen /sd
Markku Rossi /cent
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.