



barn, familjevåld
och myndigheternas ansvar

särskild

berättelse från

justitieombudsmannen

till riksdagen

2006

barn, familjevåld
och myndigheternas ansvar

särskild

berättelse från

justitieombudsmannen

till riksdagen

2006

Berättelse till Riksdagen

Med hänvisning till 12 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman överlämnar jag vördsamt till riksdagen en särskild berättelse om mina iakttagelser rörande problem med skötsel av myndighetsuppgifter i samband med skyddande av barn mot familjevåld. Jag har undersökt hur olika myndigheter uppfyller sin skyldighet att göra barnskyddsanmälan till socialmyndigheterna. Vidare har jag undersökt vilka åtgärder myndigheterna vidtagit för utredning och lagföring av våldsbrott mot barn samt för att hjälpa och ordna vård för barn.

Helsingfors den 31 januari 2006

Justitieombudsman

Riitta-Leena Paunio

Äldre justitie-

ombudsmannasekreterare

Kirsti Kurki-Suonio

Innehåll

1. Barnets rätt till trygghet är en grundläggande mänsklig rättighet	9	Övriga iakttagelser	30
2. Familjevåld och förebyggande projekt	11	<i>När det är skäl att göra anmälan – vissa bedömningsproblem</i>	30
3. Min syn på familjevåld mot barn	14	<i>Bristen på statistik</i>	31
4. Iakttagelser	17	Sammanfattning av iakttagelserna	32
Olika myndigheters barnskyddsanmälningar	17	5. Myndigheternas anmälningskyldighet och sekretessbestämmelserna	34
<i>Anmälningspliktiga myndigheter</i>	17	Ordalydelsen i bestämmelsen om barnskyddsanmälan	34
<i>Barnskyddsanmälningar från den kommunala dagvården</i>	18	Barnskyddsanmälningar och tystnadsplikten	36
<i>Barnskyddsanmälningar från hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter</i>	18	<i>Socialväsendets tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar</i>	36
<i>Barnskyddsanmälningar från polisen</i>	20	<i>Polisens tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar</i>	37
<i>Grundskolornas barnskyddsanmälningar</i>	21	<i>Hälso- och sjukvårdspersonalens tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar</i>	37
<i>Barnskyddsanmälningar från den evangelisk-lutherska kyrkan</i>	22	<i>Undervisningspersonalens tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar</i>	38
Åtgärder till följd av barnskyddsanmälan om familjevåld	24	<i>Kyrkligt anställdas tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar</i>	39
<i>Utredning av anmälningsorsaken och hjälpinsatser</i>	24	<i>Medlares tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar</i>	40
<i>Polisanmälningar från socialväsendet</i>	26	Polisanmälningar från socialväsendet	42
<i>Utredning av misstankar om sexuell utnyttjande av barn</i>	27	Sammanfattning av tystnadsplikten och anmälningskyldigheten	43
<i>Tillgången på psykiatriska undersökningar och vård för barn</i>	29	6. Slutsatser	45

1. Barnets rätt till trygghet är en grundläggande mänsklig rättighet

Grundlagen tillförsäkrar alla rätt till liv och personlig frihet, integritet och trygghet (7 § 1 mom.).

Syftet med de grundläggande friheterna i grundlagen är i första hand att skydda individen mot ingrepp från staten eller någon annan representant för det allmänna. Det åligger det allmänna att inte inkräkta på dessa friheter. När våld förekommer i familjekretsen är det emellertid inte det allmänna utan enskilda personer, i allmänhet någon av familjemedlemmarna, som kränker barns grundlagsskyddade rätt till integritet och trygghet. Det rör sig ändå om rättsgoda som skyddas i grundlagen, vilket medför en skyldighet för det allmänna att ingripa. I regeringens proposition om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna anges detta på följande sätt:

Ett uttryckligt omnämnande av säkerheten understryker den offentliga maktens [det allmännas] förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de företas av någon som utövar offentlig makt eller av privatpersoner. Stadgandet förutsätter också åtgärder för att trygga offrens rättigheter och förbättra deras ställning.¹⁾

Grundrättighetsnormen förpliktar följaktligen myndigheterna och lagstiftaren att se till att rättigheterna förverkligas också i förhållandet mellan enskilda individer.²⁾

Den grundläggande rätten till jämlikhet gäller också barn (6 § 3 mom.). I propositionen om grundrättighetsreformen sätts kravet på ett jämlikt bemötande av barn i samband med barns utsatta position. Därmed ger ett jämlikt bemötande av barn också möjligheter till *positiv särbehandling*.

Å andra sidan behöver barn särskilt skydd och särskild omsorg, eftersom de är omyndiga och som grupp svagare än samhällets vuxna befolkning. Stadgandet erbjuder således också en grund för den positiva särbehandling av barn som är nödvändig för jämlikheten i förhållande till den vuxna befolkningen.³⁾

Det är i första hand familjen och de andra personer som har hand om barnet som skall se till att barnet får den trygghet det behöver. Detta är både en rättighet och skyldighet för dessa personer och det allmänna skall stödja dem i denna uppgift (19 § 3 mom.). Om barnet utsätts för våld från personer som står honom eller henne nära, befinner sig barnet i ett synnerligen sårbart läge. Följande motiveringar till grundrättighetsreformen ansluter sig till skyddet av barn mot våld och utnyttjande.

¹⁾ RP 309/1993 s. 47. ²⁾ GrUB 25/1994 (RP 309/1993) s. 3. ³⁾ RP 309/1993 s. 45.

Främjandet av välfärd täcker också skydd mot våld, underkastelse och utnyttjande, vilket konventionen om barnets rättigheter särskilt tar fasta på.⁴⁾

I artikel 19 i konventionen om barnets rättigheter uppräknas en rad åtgärder med hjälp av vilka myndigheterna aktivt kan arbeta för att tillgodose barns behov av trygghet.

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård.

Sådana skyddsåtgärder bör, på det sätt som kan vara lämpligt, innefatta effektiva förfaranden för såväl upprättandet av sociala program som syftar till att ge barnet och dem som har hand om barnet nödvändigt stöd, som för andra former av förebyggande och för identifiering, rapportering, remittering, undersökning, behandling och uppföljning av fall av ovan beskrivna sätt att behandla barn illa

samt, om så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande.

Den internationella kommitté som övervakar verkställigheten av konventionen om barns rättigheter fäste i sina rekommendationer till Finland år 2000 avseende vid antalet fall där barn blivit utsatta för våld i hemmet och sexuellt utnyttjande. Kommittén rekommenderade att Finland överväger ytterligare åtgärder för att förhindra våld mot barn i hemmet och för att i tillräckligt god tid ingripa i uppdagade fall.⁵⁾ I rekommendationerna 2005 påskyndade kommittén genomförandet av de tidigare rekommendationerna och nämnde bland helt eller delvis ogenomförda rekommendationer åtgärder för att förhindra våld mot barn och sexuellt utnyttjande.⁶⁾

Det åligger det allmänna att aktivt främja tryggheten för alla samhällsmedborgare. Eftersom barn är i en svagare position än andra bör särskild uppmärksamhet i varje fall fästas vid barns integritet och trygghet. Detta gäller i synnerhet om hotet mot ett barn kommer från närstående vuxna som i första hand borde ansvara för dess trygghet. Det allmännas skyldighet att aktivt agera i detta avseende understryks ytterligare av grundlagens 22 §, som föreskriver en allmän skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna skyldighet gäller utöver myndigheterna också lagstiftaren.⁷⁾

⁴⁾ RP 309/1993 s. 69. ⁵⁾ Kommittén för barns rättigheter, slutsatser: Finland, 16.10.2000 CRC/C/15/Add.132, punkterna 39 och 40. ⁶⁾ Kommittén för barns rättigheter, slutsatser: Finland, 30.9.2005 CRC/C/15/Add.272, punkterna 5 och 6. ⁷⁾ RP 309/1993 s. 75, GrUB 25/1994 s.3.

2. Familjevåld och förebyggande projekt

Det finns ett flertal uppfattningar om hur ofta familjevåld förekommer, men det har också anförts olika synpunkter på uppgifternas tillförlitlighet.⁸⁾ Oftast hänvisas till en omfattande kvinnoenkät från år 1998. På basis av resultaten av denna enkät uppskattades att inemot 17 % av barn under 18 år, dvs. ungefär 190 000 barn, hade tvingats bevittna våld mot sin mor. Av dessa barn hade 10 % själva blivit offer för våldshandlingar.⁹⁾ Enligt statistik som jag fått från inrikesministeriet larmades polisen år 2004 ca 16 000 gånger till hem på grund av familjevåld. Med säkerhet vet man bl.a. att under perioden från juni 2002 till slutet av år 2003 dödades i Finland elva barn under 15 år. Av dessa var förövaren i tio fall modern eller fadern.¹⁰⁾

Barn som upplevt våld i sitt barndomshem anses löpa en risk att senare utveckla ett kriminellt, aggressivt eller asocialt beteende. Alla barn som upplevt våld reagerar emellertid inte på detta sätt. Konsek-

venserna av våldsupplevelser är fortfarande föga utforskade.¹¹⁾ Psykologie licentiat Mikko Oranen som undersökt barn som utsatts för våld har kommit fram till att våldet har framkallat bl.a. rädslor och depression hos barnen och dessutom dålig självkänsla, skam samt självmordsbenägenhet längre fram i livet. Han framhåller också att det är en mycket traumatisk upplevelse för ett barn att bevittna våld i hemmet.¹²⁾

Ordet familjevåld har kritiserats för att vara otydligt eftersom det anses fördunkla förövarens ansvar och snarare utpeka hela familjegemenskapen som skyldig till våldet. Jag har ändå gått in för att använda ordet familjevåld just för att våldsamheter i familjen enligt min uppfattning utgör ett allvarligt hot mot barnets välmående även om det inte själv utsätts för våld eller utnyttjande.¹³⁾ I denna bemärkelse innebär familjevåld alltid också en kränkning av barnets grundläggande rätt till trygghet.

⁸⁾ Se den offentliga debatten t.ex. i Helsingin Sanomat 27.11.2005 "Usko, toivo ja tilasto" (red. Anu Silfverberg) och diskussionsreferatet. ⁹⁾ Heiskanen, Markku – Piispa, Minna: Usko, toivo ja hakkaus. Kyselytutkimus miesten naisille tekemästä väkivallasta. Statistikcentralen, Jämsästätdhetsdelegationen, Helsingfors 1998; uppgifterna hämtade ur Eija Paavilainens och Tarja Pösös artikel i boken Lapset ja perheväkivaltatyö (WSOY, Helsingfors 2003) s. 27. Samma undersökning har också Johanna Niemi-Kiesiläinen använt i sin analys av förekomsten av våld mot kvinnor. Niemi-Kiesiläinen har jämfört undersökningen med motsvarande undersökningar som gjorts i andra länder. Dessa verkar bekräfta Heiskanens och Piispas forskningsresultat. Johanna Niemi-Kiesiläinen: Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta (WSOY, Helsingfors 2004) s. 30–33. ¹⁰⁾ Förövaren var i sex fall modern och i fyra fall fadern. Ett barn dog i bombdådet i Myrbacka. Henkirikoskatsaus. Rättspolitiska forskningsinstitutet – Polisyrkesskolan – Inrikesministeriet, s. 10. ¹¹⁾ Eija Paavilainen – Tarja Pösö i boken Lapset, perhe ja väkivaltatyö (WSOY, Helsingfors 2003) s. 39–42. ¹²⁾ Mikko Oranen i boken Perheväkivallan varjossa (Förbundet för mödra- och skyddshem, publikation 30, Helsingfors 2001) s. 41–, särskilt s. 56–57. ¹³⁾ Kritik av termen, se Eija Paavilainen – Tarja Pösö, Lapset, perhe ja väkivaltatyö (WSOY, Helsingfors 2003) s. 18–20. Också argument för begreppet familjevåld framförs i uttryckligen i det sammanhanget att våld i familjekretsen granskas ur barnets perspektiv.

Enligt undersökningar om familjevåld anses det vara ytterst sannolikt att endast en del av det våld som förekommer inom hemmets väggar kommer till myndigheternas kännedom. Det förefaller också som om tröskeln för att ingripa i våld inom familjen är hög även om det anses sannolikt att våld förekommer.¹⁴⁾ Under den senaste tiden har ändå denna fråga lyfts fram allt oftare.

Rådet för brottsförebyggande föreslog i sin uppföljningsrapport, som handlar om förverkligandet av det nationella brottsförebyggande programmet, att ett nationellt program för att minska brottsligheten utarbetas.¹⁵⁾ Redan den föregående regeringen tog upp åtgärder för reducering av brottsligheten i sitt program och den nuvarande regeringen har övertagit detta mål. Programmet för att minska brottsligheten innefattar också familjevåld. Statsrådet godkände 23.9.2004 ett principprogram för den inre säkerheten "Trygghet i vardagen". Inrikesministern var ordförande för den ministerarbetsgrupp som beredde programmet. Den arbetsgrupp som följer upp programmet skall bl.a. behandla frågor som kräver samarbete mellan flera ministerier. Inrikesministeriets kanslichef är ord-

förande för denna arbetsgrupp, vars mandat gäller från oktober 2004 till utgången av april 2007.

Regeringens program genomförs till den del det gäller familjevåld av social- och hälsovårdsministeriet, vars handlingsprogram är inriktat på åren 2004–2007. När det gäller att förhindra *våld i närrelationer och familjer* ställs följande mål:

- förhindra våld i närrelationer och familjer och utveckla ett rikstäckande nät inom social- och hälsovården med grundläggande och specialservice för brottsoffer och förövare,
- effektivera tidigt ingripande särskilt för att hjälpa barn och unga som bevittnar eller upplever våld samt
- stärka den yrkesmässiga kompetens som behövs för våldsförebyggande arbete och akuta ingrepp.

Projektet har hittills producerat en handbok för kommunerna om förebyggande av våld i par- och närrelationer "Vem angår våldet?" samt en handlingsmodell för moderskaps- och barnrådgivningarna som hjälper dem att identifiera våld i parrelationer.¹⁶⁾

¹⁴⁾ Undersökningar som gjorts om familjevåld och interventioner vid familjevåld refereras av Johanna Niemikiesiläinen i boken Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta (WSOY, Helsingfors 2004) s. 30–31. ¹⁵⁾ "Trygga tillsammans?" En uppföljningsrapport om fullföljandet av det nationella programmet för brottsförebyggande. Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2003:1. ¹⁶⁾ Helena Ewalds (red.) Vem angår våldet? Kommunens handbok om förebyggande av våld i par- och närrelationer. Helsingfors 2005. Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2005:7; Sirkka Perttu: Naisiin kohdistuva parisuhdeväkivalta ja sen seulonata äitiys- ja lastenneuvo- lassa, Social- och hälsovårdsministeriets utredningar 2004:6, Helsingfors 2004.

Utredning av och åtgärder mot barnmiss-handel har under de senaste åren upp-märksammats i olika utvecklingsprogram inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde. Forsknings- och utveck-lingscentralen för social- och hälsovården Stakes gav 2003 nya expertrekommenda-tioner för personalen inom social- och häl-sovården om utredning av sexuellt utnytt-jande av barn och barnmisshandel. De nya anvisningarna betonar vikten av samarbete mellan social- och hälsovårdspersonalen och polisen och understryker särskilt beho-vet av en rationell uppgiftsfördelning mel-lan myndigheterna.¹⁷⁾

För närvarande driver social- och hälso-vårdsministeriet ett omfattande utveck-lingsprojekt för det sociala området med delprojekt som inriktas på servicen för barn och familjer och omfattar bl.a. ett barn-

skyddsprogram och ett projekt för tidigt in-gripande. Bland andra landsomfattande ut-vecklingsprojekt inom det sociala området kan nämnas projektet för att förebygga våld i närrelationer och familjevåld samt ett so-cialjourprojekt. Som jag ser det syftar del-projekten bl.a. till att förhindra familjevåld och stödja brottsoffren.¹⁸⁾

Också inom polisen har man allt aktivare arbetat med att analysera de särdrag som är utmärkande för familjevåld och utveck-la lämpliga åtgärder. Inrikesministeriet ut-formade 2001 ett aktionsprogram för att förebygga familjevåld.¹⁹⁾ Programmet ba-serades på kartläggningar av familjevålds-uppdrag i Helsingforspolisens distrikt i Malm och Östra centrum.²⁰⁾ De bidrog till att polisens högsta ledning bestämde att häradenas polisinsättningar år 2002 skulle ordna arbetsplatsutbildning om hantering av familjevåld. Numera kommer dessa frå-gor upp på schemat i olika skeden av poli-sens grundutbildning.²¹⁾

¹⁷⁾ Sirpa Taskinen (red.) Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja pahoinpitelyn selvittäminen Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle, Stakes/Oppaita 55, Helsingfors 2003 (nedan Stakes/Oppaita 55).¹⁸⁾ Landsomfattande delprojekt inom utvecklingsprojektet för det sociala området presenteras bl.a. på webbplatsen www.sosiaalipornti.fi.¹⁹⁾ Poliisitoiminnan yhteydessä kohdattava perheväkivalta, arbetsgruppspro-memoria 6/2001.²⁰⁾ Hannele Törrönen: Poliisi kotikeikalla – Perheväkivalta kotihälytysten näkökulmasta Inrikes-ministeriets publikation 5/2000 och Hannele Törrönen – Veli Hukkanen: Tehtävä 361 Työpaikkakoulutuspiiloot-ti Itäkeskuksen poliisipiirissä vuonna 2001. Projektet genomfördes i samarbete med Förbundet för mödra- och skyddshem.²¹⁾ Polisskolans direktör Anja Mikkolas utredning till justitieombudsmannen 7.12.2005 "Lapsi per-heväkivallan uhrina". Utredningen gjord i anslutning till grundexamensutbildningen i samråd av polisskolans ut-bildningsplanerare Merja Huopainen.

3. Min syn på familjevåld mot barn

I mitt inlägg "Förekommer det allvarliga kränkningar av grundläggande och mänskliga rättigheter i vårt land?" i justitieombudsmannens berättelse år 2002 framhöll jag att familjevåld mot kvinnor, barn och äldre är en allvarlig kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Jag underströk betydelsen av myndigheternas aktivitet, vaksamhet och mod när det gäller att förebygga familjevåld och hjälpa offren.²²⁾

Ett viktigt mål för de inspektioner av kommunernas socialvården som jag inledde 2003 var att få insikter i hur olika myndigheter samarbetade när det gällde att reda ut, åtgärda och förebygga familjevåld mot barn. Samarbetet vid ingripande i familjevåldssituationer utredde jag genom att ta del av de barnskyddsanmälningar som kommit in till socialmyndigheterna och genom att granska de åtgärder som anmälningarna lett till. Också i samband med inspektionerna av hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter och särskilt de psykiatriska sjukhusen tog jag upp frågan om hjälp och stöd till barn i familjevåldssituationer. Jag fort-

satte inspektionerna inom social- och hälsovården 2004 och i samarbete med biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio definierade jag de relevanta frågeställningarna utifrån hans erfarenheter i sitt uppdrag som laglighetsövervakare av polisens och skolornas verksamhet.²³⁾

Inspektionerna avslöjade bl.a. att i kommuner där socialarbetarens mottagning fanns i anslutning till polisen och socialarbetaren samarbetade med polisen hade polisens barnskyddsanmälningar ökat klart. Det ansågs också att samarbetet mellan de bägge myndigheterna effektiverats. Men det visade sig vidare att kommunernas socialvården gjorde den bedömningen att antalet barnskyddsanmälningar från hälsovårdens verksamhetsenheter var lågt. På många håll uppgav man också att antalet barnskyddsanmälningar från skolorna var obetydligt.

Med anledning av inspektionerna ansåg jag det motiverat att begära in en grundligare utredning av myndigheterna om deras åtgärder för att reda ut, åtgärda och före-

²²⁾ Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2002 s. 11–13. ²³⁾ I enlighet med inspektionsprogrammet som fastställdes av justitieombudsmannen inspekterades kommunernas socialvården i olika delar av landet enligt följande: Kervo social- och hälsovårdsvården 22.5.2003 (dnr 1236/3/03), Tammerfors socialvården 18.6.2003 (dnr 1315/3/03), Kyrksläpps socialvården 23.10.2003 (dnr 2249/3/03), Rovaniemi social- och hälsovårdsvården 5.11.2003 (dnr 2428/3/03), Borgå socialvården 13.11.2003 (dnr 2250/3/03), Vanda socialvården 18.11.2003 (dnr 2251/3/03), Hyvinge socialvården 18.11.2003 (dnr 2252/3/03), Helsingfors socialverk Östra socialcentralen 20.11.2003 (dnr 2509/3/03), Joensuu socialvården 5.5.2004 (dnr 1119/3/04) och Villmanstrands social- och hälsovårdsvården 3.6.2004 (1454/3/04). Temat togs upp också i samband med inspektionen av Björneborgs social- och hälsovårdsvården 14.12.2005 (3818/3/05).

bygga familjevåld mot barn. Jag var särskilt angelägen om att ta reda på hur väl myndigheterna uppfyller sin förpliktelse att göra barnskyddsanmälningar i familjevåldssituationer och vad anmälningarna leder till. Dessutom ville jag få reda på om det fanns några rättsliga eller andra myndighetsrelaterade hinder för samarbete mellan myndigheterna.

I detta syfte bad jag länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar tillstålla mig en utredning om vilka åtgärder *sjukvårdsdistrikten och hälsovårdscentralerna* inom respektive län vidtar vid misstanke om våld mot barn.²⁴⁾ Jag ville också få uppgifter om vedertagna procedurer och anvisningar för situationer där man misstänker att ett barn har utsatts för våld och om situationer där barnskyddsanmälningar görs.

Vidare bad jag länsstyrelserna uppge antalet barnskyddsanmälningar under det senaste halvåret samt hur samarbetet mellan myndigheter på olika områden hade organiserats och vilka samarbetsproblem som eventuellt förekommit. Länsstyrelserna skulle också ta reda på om hälsovår-

dens verksamhetsenheter kände till de ovan nämnda expertrekommendationerna av Stakes. Utredningarna skulle tillställas mig inom 2004. Samtliga länsstyrelser inkom med utredningar.

Jag kallade företrädare för länsstyrelsernas socialvård till justitieombudsmannens kansli 15.6.2005 för att dryfta barnskyddsanmälningar från *kommunernas socialvårdsmyndigheter* och förfarandet efter att man fått vetskap om att ett barn utsatts för familjevåld. I samband med diskussionen redogjorde socialvårdens tjänstemän utifrån de uppgifter de hade fått för hur benägna myndigheterna inom olika förvaltningar var att göra barnskyddsanmälningar. Länsstyrelserna inkom också med skriftliga redogörelser både under och efter diskussionsmötet.²⁵⁾

Jag bad *inrikesministeriets polisavdelning* lämna uppgifter om vilka anvisningar som inom polisen utfärdats med tanke på undersökning av familjevåld samt om vilka fortsatta åtgärder som förutsattes vid familjevåld. Jag bad också att uppföljningen av styrningen skulle redovisas. Inrikesministeriet inkom med sin utredning 22.9.2005.²⁶⁾

²⁴⁾ I beredningen av detta ärende har deltagit äldre justitieombudsmannasekreterare Kaija Tanttinen-Laakkonen som har svarat framförallt för hälso- och sjukvårdsfrågorna. Dessa har sammanställts under rubriken "Hälso- och sjukvårdsmyndigheternas förfarande vid misstanke om våld mot barn" (5.4.2005, dnr 1803/2/04).²⁵⁾ Över diskussionsmötet 15.6.2005 och länsstyrelsernas utredningar upprättades separata promemorior. Dessa har fogats till handlingarna, dnr 3833/2/05.²⁶⁾ Inrikesministeriets utredning har fogats till handlingarna i ärendet dnr 2471/2/05.

Eftersom både under inspektionerna och i diskussionerna med företrädare för länsstyrelsernas socialvårdsavdelningar hade gjorts den bedömningen att skolorna gjorde relativt få barnskyddsanmälningar bad jag *utbildningsstyrelsen* lämna mig uppgifter hur väl förtrogna skolorna är med skyldigheten att göra barnskyddsanmälan och på vilket sätt man i skolorna i övrigt har berett sig på att ett barn kan utsättas för familjevåld och behöva hjälp och stöd från myndighetshåll. Utbildningsstyrelsen tillställde mig en 22.9.2005 daterad promemoria.²⁷⁾

Enligt socialvårdsmyndigheterna händer det mycket sällan att kyrkans anställda gör barnskyddsanmälningar. Jag diskuterade därför 21.9.2005 saken med *Martti Esko* som är chef för enheten för familjeärenden vid *Finlands evangelisk-lutherska kyrkas kyrkostyrelse*. Under diskussionen berörde vi möjligheterna att utifrån kyrkans olika verksamhetsformer ingripa i familjevåld i barnfamiljer. Vi diskuterade också sekretessplikten för kyrkans anställda och hur den tolkas inom kyrkan.

²⁷⁾ Utbildningsstyrelsens promemoria har fogats till handlingarna i ärendet dnr 2594/2/05.

4. Iakttagelser

Olika myndigheters barnskyddsanmälningar

Anmälningspliktiga myndigheter

I barnskyddslagens 40 § föreskrivs följande:

Har den som är anställd eller innehar ett förtroendeuppdrag inom social- och hälsovården, skolväsendet, polisväsendet eller en församling, vid handhavandet av sin tjänst eller befattning eller sitt uppdrag fått vetskap om att barn är i uppenbart behov av familje- och individriktat barnskydd, skall han utan dröjsmål anmäla detta till socialnämnden.

Även annan än den som avses i 1 mom. kan göra sådan anmälan.

Paragrafens första moment fastställer vilka som är förpliktade att göra en barnskyddsanmälan. Enligt paragrafens andra mo-

ment kan även andra göra en sådan anmälan. Kretsen av anmälningspliktiga är omfattande som en följd av att man hänvisar till tjänstemän och befattningshavare inom vissa områden.²⁸⁾

Anmälningskyldighet åligger sålunda för det första anställda inom social- och hälsovården. Inom kommunernas socialvård kommer utöver barnskyddets anställda också anställda inom dagvården, missbrukarvården samt uppfostrings- och familjerådgivningarna ofta i kontakt med barnfamiljer i sitt arbete. I utredningarna har man endast tagit fasta på anmälningar från barn- och dagvården. Å andra sidan är de anställda inom dagvården i nära nog daglig kontakt med barnfamiljer, vilket är långt mer än de anställda inom övriga serviceformer.

Också de anställda inom den offentliga hälso- och sjukvården är anmälningspliktiga. Hälsovårdscentralerna, moderskaps- och barnrådgivningarna samt den specialiserade sjukvårdens enheter producerar offentlig hälso- och sjukvård. De psykiatriska sjukhusen och andra enheter som ger

²⁸⁾ Av bestämmelsen framgår inte direkt om anmälningskyldigheten också gäller t.ex. privat hälso- och sjukvård. Enligt 50 § i den förra lagen om barnskydd från år 1936 gällde anmälningskyldigheten "präst, församlingsföreståndare, läkare, barnmorska, polis eller kommunalmyndighet". I motiveringen till det gällande lagrummet konstateras i korthet att motsvarande bestämmelse tas in i den nya lagen (från år 1983). Mahkonen, Sami: Lastensuojeluilmoitus, Edita Publishing 2003, s. 80. Frågan om den privata hälso- och sjukvårdens anmälningskyldighet förblir obesvarad. Justitieombudsmannen som övervakar endast myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag, kan inte ta ställning till andra aktörers förfaranden.

psykiatrisk vård hör också till den offentliga hälso- och sjukvården och omfattas därför av anmälningsplikten.²⁹⁾

Polisen är skyldig att göra barnskyddsanmälan om den i sin tjänsteutövning har fått vetskap om barn som är i behov av barnskyddsåtgärder. Likaså gäller denna skyldighet anställda inom skolväsendet. Jag har bitt utbildningsstyrelsen inkomma med en utredning uttryckligen om grundskolorna, eftersom dessa enligt min uppfattning spelar en viktig roll när det gäller tidiga ingripanden.

Barnskyddsanmälningar från den kommunala dagvården

Länsstyrelsernas utredningar visar att variationerna i antalet barnskyddsanmälningar från daghemmen är mycket stora. Delvis är anmälningsströskeln rätt låg men de kommunala socialmyndigheterna har också motsatta erfarenheter. I skenet av utredningen förefaller det som om vissa kommuner har gett daghemmen anvisningar om hur och i vilka fall anmälan skall göras.

Barnskyddsanmälningar från hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter

Tröskeln för barnskyddsanmälningar ser ut att vara mycket hög bland många av hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter, framgår det av länsstyrelsernas uppgifter. Särskilt påtagligt var detta för hälsovårdscentralernas del, trots att just läkarna enligt min uppfattning har goda möjligheter att upptäcka familjevåld. Från enheterna inom hälsovården görs barnskyddsanmälningar i allmänhet endast om ett barn utsatts för allvarligt våld.³⁰⁾ Detta framgick av de utredningar om den kommunala hälsovården som länsstyrelserna tillställt mig. Samma iakttagelse kan göras utifrån länsstyrelsernas utredningar om kommunernas socialvården.

Från socialförvaltningarnas sida framfördes också antaganden om att hälso- och sjukvårdspersonalen inte i tillräcklig utsträckning fäster avseende vid barnens situation när föräldrarna söker vård för skador som uppstått i samband med familjevåld.

Det finns emellertid inga exakta uppgifter om antalet barnskyddsanmälningar från hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter, beroende på att anmälningarna enligt

²⁹⁾ I folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård och mentalvårdslagen föreskrivs om primärhälsovården inom den offentliga hälso- och sjukvårdsservicen, om den specialiserade sjukvården samt om den psykiatriska vården. ³⁰⁾ De psykiatriska verksamhetsenheterna gör uppenbarligen i genomsnitt flera barnskyddsanmälningar än de övriga verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården.

vad jag har kunnat iaktta i allmänhet inte registreras annanstans än i patientjournalerna.

Länsstyrelsernas utredningar visar att de anställda upplever en *konflikt mellan skyldigheten att göra barnskyddsanmälan och tystnadsplikten* och att detta leder till osäkerhet. Denna fråga granskar jag närmare senare i texten.³¹⁾

Det framgår också av länsstyrelsernas utredningar att man inom hälso- och sjukvården upplever det som svårt att *upprätthålla en förtroendefull patient-läkarrelation* efter att en barnskyddsanmälan gjorts. Om förtroendet rubbas och en ersättande vårdplats inte går att uppbringa kan barnet i värsta fall bli utan vård.

Vissa länsstyrelser påtalade också den omständigheten att personalen inom hälso- och sjukvården upplever att de inte får *tillräcklig respons* på sina anmälningar. Om man inte kan se att barnets situation förbättras och om samarbetet med barnskyddsmyndigheterna är komplicerat också med tanke på tystnadsplikten, går det lätt så att man i fortsättningen undviker att anmäla.

Antagandet att hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter endast i undantagsfall gör barnskyddsanmälningar bekräftades ytterligare av följande iakttagelser. De fles-

ta universitetssjukhus hade skriftliga anvisningar om barnskyddsanmälningar och en del hade också färdiga blanketter för detta ändamål. Det uppgavs att anvisningarna hade gjort det lättare att göra en anmälan och även ökat antalet barnskyddsanmälningar. Däremot fanns dylika anvisningar endast vid ett fåtal av hälso- och sjukvårdens övriga verksamhetsenheter. Det framgick även att det finns verksamhetsenheter som inte ens känner till rekommendationerna från Stakes expertgrupp från 2003 om förfarandet vid misstanke om misshandel eller utnyttjande av barn.

Enligt länsstyrelsernas bedömning finns det ett stort behov av utbildning och handledning i inom området. De framhåller att erfarenheterna visar att utbildning förbättrar personalens förmåga att upptäcka motsägelser mellan exempelvis ett barns skador och föräldrarnas förklaringar. Genom utbildning kan likaså den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården instrueras att uppmärksamma barnets situation när det uppdagas familjevåld som involverar föräldrarna. Vidare antog man att *samarbetsprojekt* kan förbättra situationen. Dessa har konstaterats öka samverkan mellan olika parter, förtydliga de olika myndigheternas roll och bidra till att sänka tröskeln för barnskyddsanmälningar.

³¹⁾ Se s. 37.

Barnskyddsanmälningar från polisen

Inspektionerna av kommunernas socialvården visade på framsteg när det gäller polisens agerande och benägenhet att uppdaga familjevåld och göra anmälningar till socialvårdsmyndigheten. Också länsstyrelsernas utredningar bekräftade detta. De förefaller som om polisen nu har större benägenhet att göra anmälningar och antalet anmälningar har ökat. Också inom polisvårdsmyndigheten uppfattas detta som en positiv utveckling.

Från inrikesministeriets polisavdelning påpekar man i utredningen att de nya samarbetsformerna mellan polisen och socialvårdsmyndigheten och särskilt placeringen av socialarbetare i anslutning till polisen sänker anmälningströskeln. För närvarande kan ca 35 polisinspektörer vända sig till en socialarbetare på nära håll.³²⁾ Om en socialarbetare följer med vid en polisutryckning till ett hem kan den i familjevåldssituationer omedelbart agera för att hjälpa barnen eller den förälder som utsatts för våld.

Samarbetet mellan polisen och socialarbetarna är fruktbart också när man inom polisen t.ex. efter ett utryckningsuppdrag överväger om en barnskyddsanmälan skall göras eller inte. Polisen beräknas år 2004

ha haft 16 000 familjevåldsrelaterade utryckningsuppdrag.³³⁾ Siffran visar att polisen ca 300 gånger per vecka varit tvungen att ingripa i familjevåld i hemmen. Av polisens statistik framgår emellertid inte hur ofta polisen i samband med dessa utryckningar konfronteras med barn som utsatts för våld.

Den positiva utvecklingen inom polisen är uppenbarligen ett resultat av ett omfattande utbildningsprogram samt annan styrning och handledning, som enligt inrikesministeriets utredning har genomförts under de senaste åren, även inom ramen för grundutbildningen. Polisen har numera tillgång till en allmän blankett för barnskyddsanmälan.³⁴⁾

Trots dessa huvudsakligen positiva iakttagelser har jag emellertid inte haft tillgång till en lika heltäckande utredning om polisens praxis som i fråga om hälso- och sjukvårdsmyndigheternas arbete. De ovan refererade iakttagelserna bygger främst på uppgifter jag fått från inrikesministeriet. I samband med laglighetskontrollen av polisen har under tidigare år också gjorts andra iakttagelser.

Biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio uppmärksammade i mars 2003 polisen på att det enligt lagen

³²⁾ Inrikesministeriet har lämnat uppgiften per telefon 28.12.2005. ³³⁾ Inrikesministeriets utredning; antalet utryckningar till hem var enligt den över 70 000 år 2004. ³⁴⁾ I inrikesministeriets utredning konstateras att de säkerhetsplaner som lokalt upprättas i samarbete med olika myndigheter kan avse också ingripande i familjevåldssituationer. Vid årsskiftet 2004–2005 hade enligt utredningen upprättats sammanlagt 350 sådana planer.

ankommer på polisen att utfärda interimistiska besöksförbud. Enligt Rautios iakttagelser ansåg vissa polisinsatser att ett interimistiskt besöksförbud kräver att den som ber om förbudet befinner sig i en akut situation och att förbudsbehovet är entydigt. I andra fall uppmanades kunden vända sig till en domstol för att få ett besöksförbud. Enligt Rautio har en sådan praxis inget stöd i lag. Han betonade polisens aktiva roll för att hjälpa offer för familjevåld. (dnr 1749/4/00).³⁵⁾

Grundskolornas barnskyddsanmälningar

Kommunernas socialväsen får in relativt få barnskyddsanmälningar från grundskolorna. Detta framgår både av mina inspektioner av kommunernas socialväsen och av de uppgifter som länsstyrelserna samlat in. Socialarbetarna gjorde därför bedömningen att anmälningströskeln är hög i skolorna.

Finländska barn har läroplikt och praktiskt taget alla barn går i grundskola. Skolorna har därför goda möjligheter att göra iakttagelser om barnen och deras eventuella symptom. Inom ramen för elevvården kan

dessutom symptomen utredas närmare. Man kunde därför tänka sig att konsekvenserna av familjevåld skulle framträda just i skolarbetet och att orsakerna till symptomen skulle klarna i elevvården. Det mest naturliga är därför att de som ansvarar för *elevvården* i första hand också ansvarar för att barnskyddsanmälningar görs vid behov.

Från läsåret 2002–2003 till läsåret 2003–2004 ökade antalet skolor som gjort barnskyddsanmälningar i praktisk taget alla län. I vissa län var ökningen markant och i inge del av landet minskade antalet. Siffrorna bygger på länsstyrelsernas utvärderingar av basservicen i kommunerna. Länsstyrelsen gör årligen en utvärdering av basservicen i enlighet med ministeriernas anvisningar.

I samband med länsstyrelsernas utvärdering av basservicen framgick det att tillgången på elevvård varierar lokalt. Enligt en enkät bedömdes den lokala tillgången på elevvård vara otillräcklig eller rätt så otillräcklig. Länsstyrelserna kunde på basis av insamlade fakta delvis förena sig om kommunernas bedömningar av tillgången på elevvård.³⁶⁾

Utbildningsstyrelsen har i samarbete med Stakes utarbetat *grunderna för elevvården i läroplanen*. Grunderna för läroplanerna innehåller anvisningar på riksnivå för

³⁵⁾ Detta framhålls också i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om besöksförbud så att bestämmelser om familjeinternt besöksförbud sätts i kraft. Se RP 144/2003 s. 19. ³⁶⁾ Uppgifterna ansluter sig till länsstyrelsernas utvärdering av basservicen 2004, se www.laaninhallitus.fi.

utbildningsanordnarna och skolorna om målen och principerna för elevvården. Utbildningsanordnarna och skolorna skall tillsammans med de lokala social- och hälsovårdsmyndigheterna åren 2004–2006 göra upp lokala planer för elevvården. När dessa planer väl är klara kan man förvänta sig att samverka mellan socialväsendet och skolorna förbättras.

När det gäller styrningen av enskilda skolor har utbildningsstyrelsen i utredningen närmast hänvisat till dessa lokala läroplaner som ännu inte fastställts.³⁷⁾ Utbildningsstyrelsen kommer enligt vad den uppger att följa hur de nya grunderna förverkligas i de lokala läroplanerna. Vidare uppger man att preliminära uppgifter om de lokala läroplanerna tyder på att det multiprofessionella samarbetet samt myndighetssamarbetet har fungerat väl. Från utbildningsstyrelsens sida uppgav man sig emellertid vara bekymrad på grund av de ovannämnda uppgifterna från länsstyrelsen om att tillgången till elevvård varierar mellan olika orter och på sina håll är otillräcklig.

Det finns planer på att revidera lagstiftningen om elevvård. Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte från 1.1.2005 en arbetsgrupp med uppdrag att revidera lagstiftningen om elevvården. Avsikten är att förtydliga och precisera föreskrifterna om elevvården. Målet är bl.a. att säkerställa tillgången på elevvård och precisera för-

faringsätten vid insamling och överlämning av information samt metoderna för hantering av personuppgifter inom elevvården. Arbetsgruppen skall också reda ut den för elevvården ansvariga personalens ställning, uppgifter och behörighet.³⁸⁾ Arbetsgruppens mandattid upphör 31.3.2006.

Det förefaller som om elevvården i skolorna just nu undergår förändringar. Trots en viss ökning är det ändå så att antalet barnskyddsanmälningar från skolorna *de facto* är lågt. Efter att de lokala planerna färdigställts finns det grundad anledning att anta att tröskeln för barnskyddsanmälningar från skolorna blir lägre. För närvarande finns det inga sådana uppgifter om skolorna som gör det möjligt att bedöma om de alltid uppfyller sin skyldighet att göra barnskyddsanmälningar enligt barnskyddslagen.

Barnskyddsanmälningar från den evangelisk-lutherska kyrkan

Av Finlands befolkning hör just nu uppskattningsvis drygt 80 % till den evangelisk-lutherska kyrkan (nedan *kyrkan*).³⁹⁾ Kyrkan når en stor del av landets barn och ungdomar framförallt genom sin dagklubbs-, eftermiddagsklubbs- och skriftskoleverksamhet. Kyrkans familjerådgivningscentral sköter dess-

³⁷⁾ Utbildningsstyrelsens promemoria 22.9.2005, dnr 15/030/2005. ³⁸⁾ Social- och hälsovårdsministeriets tillsättningsbeslut STM088:00/2004, 15.12.2004 och SHM:s därtill anslutna promemoria 2.12.2004 (Anne Kumpulainen).

³⁹⁾ Se Finlands evangelisk-lutherska kyrkas webbplats www.evl.fi.

utom familjerådgivning i enlighet med äktenskapslagen.⁴⁰⁾

Av länsstyrelsernas utredningar framgår att kyrkan enligt vad kommunernas socialväsen uppger ytterst sällan gör barnskyddsanmälningar. Jag har emellertid inte haft tillgång till någon utredning om kyrkan som skulle göra det möjligt att bedöma om det låga antalet anmälningar hänger samman med särskilda svårigheter eller problem.

I min analys har jag emellertid uppmärksammat de kyrkligt anställdas tystnadsplikt. För prästernas del baserar tystnadsplikten sig på bikthemligheten enligt kyrkolagens 5 kap. 2 §. Det som har anförtratts en präst i enskilt skriftermål eller annars vid själavård får sålunda inte röjas, ej heller den person som har anförtrött sig åt prästen. För dem som har en lektorstjänst i kyrkan gäller motsvarande bestämmelse om bikt-hemligheten (kyrkolagens 6 kap. 12 §). Nedan analyserar jag närmare den betydelse som bestämmelserna om tystnadsplikt har för barnskyddsanmälan.⁴¹⁾

Vid sidan av kommunernas socialväsen tillhandahåller även kyrkans familjerådgivningscentraler rådgivning i familjeärenden enligt äktenskapslagen. För denna rådgivning gäller en strikt tystnadsplikt som har ansetts utgöra ett hinder för barnskyddsanmälningar.⁴²⁾ Chefen för kyrkostyrelsens enhet för familjeärenden Martti Esko uppgav emellertid under våra diskussioner att det inom kyrkan finns divergerande uppfattningar om hur omfattande tystnadsplikten skall anses vara vid diskussioner som kan betraktas som konfidentiella med inte som en egentlig bikt. De diskussioner som förs exempelvis inom ramen för familjerådgivningen kan betraktas som konfidentiella samtal.

Man har inom kyrkan uppmärksammat behovet av att förebygga familjevåld t.ex. i en broschyr som kyrkostyrelsens enhet för familjeärenden har lagt ut på sin webbplats.⁴³⁾ Inom kyrkans ungdomsarbete har det ordnats utbildningstillfällen för ungdomsledare och i samband med dem har man uppmärksammat familjevåld och skyldigheten att göra barnskyddsanmälan enligt barnskyddslagens 40 §.⁴⁴⁾

⁴⁰⁾ För anordnandet av medling i familje frågor svarar enligt äktenskapslagens 22 § ett kommunalt socialvårdsorgan, i allmänhet socialnämnden, samt samfund, sammanslutningar, stiftelser och enskilda som av länsstyrelsen har beviljats tillstånd att bedriva dylikt verksamhet: Kyrkan har tillstånd för medlingsverksamhet i hela landet. Sirpa Taskinen: Lapsen etu erotilanteessa. Opas sosiaalitoimelle, Stakes/Oppaita 46, Helsingfors 2001 s. 48–.

⁴¹⁾ Se s. 39. ⁴²⁾ Taskinen (red.) Lapsen etu erotilanteessa, Stakes/Oppaita 46, Helsingfors 2001 s. 51. Denna ståndpunkt är enligt handboken baserad på en promemoria som justitieministeriet överlämnade till lagutskottet under riksdagsbehandlingen. I promemorian framför ministeriet åsikten att medlaren inte kan åläggas anmälnings-skyldighet enligt barnskyddslagens 40 §, se fotnot 14 i nämnda verk.⁴³⁾ Se www.evli.fi/centralforvaltningen. En arbetsgrupp som dryftat frågan anser att anmälnings-skyldigheten enligt barnskyddslagen borde utvidgas så att anmälan alltid måste göras i sådana fall där det förekommer våld i en barnfamilj. I broschyren framförs åsikten att en sådan utvidgad tolkning skulle förutsätta riksomfattande anvisningar. Frågan om tystnadsplikt behandlas närmare på s. 39. ⁴⁴⁾ Lutherska ungdomscentret i Finland vill med sitt Poikki! -projekt hjälpa ungdomsarbetare att identifiera ungdomar som traumatiserats av familjevåld samt hjälpa ungdomar som lider av familjevåld, www.nuortenkeskus.fi/ "Perheväkivalta on pistettävä poikki". Information av projektsekreterare Kriko Huhta.

Åtgärder till följd av barnskyddsanmälan om familjevåld

Utredning av anmälningsorsaken och hjälpinsatser

Under mina inspektioner försäkrade kommunernas socialarbetare att alla barnskyddsanmälningar undersöks så snabbt som möjligt för att klarlägga i vilken mån de är motiverade. Samma svar gav också länsstyrelserna i sina utredningar. En utredning till följd av en barnskyddsanmälan inleds i allmänhet med att föräldrarna kontaktas. I exceptionella fall kan man också förfara på något annat sätt. Om det är nödvändigt inhämtas en medicinsk utredning om barnets skador. De ovannämnda rekommendationerna av Stakes expertgrupp innehåller anvisningar om förfarandet vid misstanke om misshandel eller sexuellt utnyttjande. Vissa kommuner och sjukvårdsdistrikt har dessutom egna anvisningar för situationer av detta slag.

Barnskyddsanmälningarna och vidtagna åtgärder registreras i klientuppgifterna om barnet eller familjen. De flesta kommuner för inte statistik över barnskyddsanmälningar. I allmänhet samlar man inte heller in uppgifter från de enheter som har tagit emot barnskyddsanmälningar, med undan-

tag för brådskande omhändertaganden. Uppgifterna ovan baserar sig därför i första hand på uppgifter från socialarbetarna.

Under diskussionerna med länsstyrelsernas representanter framgick det att möjligheterna för kommunernas socialväsen att ingripa i akuta familjevåldssituationer försvåras av att en ordentlig socialjour fortfarande saknas i många kommuner.⁴⁵⁾ Inom ramen för social- och hälsovårdsministeriets projekt för utveckling av det sociala området kommer denna brist sannolikt att avhjälpas fram till 2007 då det enligt planerna skall finnas ett heltäckande system för socialjour.⁴⁶⁾

Enligt de uppgifter jag fått från länsstyrelserna kan det särskilt på mindre orter vara svårt att ordna lämplig vård eller hitta något ställe där barn kan placeras med anledning av akuta familjevåldssituationer när hjälpen behövs utanför ordinarie tjänstetid. I glesbygdsområden har det förekommit att ett äldreboende eller bäddavdelningen vid en hälsovårdscentral har varit den enda plats där ett barn har kunnat placeras exempelvis en lördagskväll.⁴⁷⁾

Barnskyddslagen förutsätter att kommunerna ser till att barnskyddet till sin innebörd och omfattning ordnas så som behovet i kommunen förutsätter (4 §). Denna bestämelse kompletteras av barnskyddsför-

⁴⁵⁾ I synnerhet i glesbygdsområden kan t.ex. ledande socialarbetaren föra med sig sin tjänstemobiltelefon också utanför tjänstetid, även om det inte är fråga om jour i egentlig bemärkelse. ⁴⁶⁾ Brådskande socialtjänster – Organisering av socialjour, Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2005:9, Social- och hälsovårdsministeriet samt Finlands Kommunförbund, Helsingfors 2005. ⁴⁷⁾ I värsta fall har barn veterligen hållits över ett dygn i polisens förvar, då någon annan placering inte omedelbart har kunnat ordnas. Södra Finlands länsstyrelses beslut 24.10.2002 (STU 998 A, ESLH-2001-05479/SO-11) och 12.2.2004 (STU 192 A ESLH-2003-06778/So-18).

ordningen enligt vilken kommunen då familje- och individinriktat barnskydd ordnas skall se till att service i tillräcklig utsträckning finns tillgänglig vid de tider av dygnet då den behövs (2 § 2 mom.). Om ett barn befinner sig i en situation som förutsätter brådskande omhändertagande, förutsätter barnskyddslagen att barnet omgående placeras i vård utom hemmet.⁴⁸⁾

Jag ställer mig tvivlande till om det kan vara förenligt med de ovannämnda bestämmelserna i barnskyddslagen att ett barn placeras exempelvis på en hälsovårdscentralas bäddavdelning. Omständigheterna i ett enskilt fall kan givetvis leda till en annan bedömning. Det är enligt min åsikt ändå fråga om barnets subjektiva rätt till oundgänglig omsorg enligt grundlagens 19 § 1 mom.⁴⁹⁾

Myndigheterna kan vara skyldiga att i enlighet med barnskyddslagen ofördröjligen vidta stödåtgärder inom den öppna vården även när ett barns omständigheter inte förutsätter omhändertagande. Enligt lagens 12 § uppkommer denna skyldighet exempelvis när man fått vetskap om att uppväxt-

förhållandena äventyrar eller inte tryggar ett barns eller en ung persons hälsa eller utveckling. Det finns många typer av stödåtgärder inom den öppna vården. Det är exempelvis möjligt att placera ett barn och en förälder tillsammans.⁵⁰⁾

Socialmyndigheten kan även begära att ett besöksförbud meddelas eller att det meddelas ett besöksförbud avseende gemensam bostad. Vid behov kan också polisen snabbt meddela ett tillfälligt besöksförbud.⁵¹⁾

En del kommuner har egna skyddshem där föräldrar och barn kan placeras tillsammans. Ett alternativ till detta är sådant lokalt boende som Förbundet för mödra- och skyddshem kan erbjuda.⁵²⁾ Barnet och den ena föräldern kan placeras tillsammans när det inte är motiverat att skilja barnet från denna förälder. Om barn skiljs från sina föräldrar, måste beslutet alltid grunda sig på förutsättningar som anges i lag. Detta krav följer av det skydd för familjelivet för barnet och föräldrarna som framgår av grundlagen och konventioner mänskliga rättigheter.⁵³⁾

⁴⁸⁾ Enligt barnskyddslagens 16 § skall kommunen omhänderta barn och ordna barnets vård utom hemmet när de i lagrummet nämnda förutsättningarna är uppfyllda. Omhändertagandet kan vara brådskande om barnet är i brådskande behov av vård utom hemmet (barnskyddslagens 18 §). Kommunen skall se till att barnskyddet till sin innebörd och omfattning ordnas så som behovet i kommunen förutsätter (barnskyddslagens 4 §) oberoende av vilken tid på dygnet det är fråga om (barnskyddsförordningens 2 § 2 mom.). ⁴⁹⁾ RP 309/1993 s. 69.

⁵⁰⁾ Såsom stödåtgärd inom den öppna vården kan ordnas familjevård eller anstaltsvård tillsammans med en förälder eller vårdnadshavare eller den som svarar för barnets vård och fostran (barnskyddslagens 14 §). Sådana stödåtgärder skall ordnas utan dröjsmål (barnskyddslagens 12 §). ⁵¹⁾ Lagen om besöksförbud 5 § 1 mom., 11 §, RP 144/2003 s. 20 och 33. ⁵²⁾ Mödra- och skyddshem upprätthålls bl. a. av medlemsföreningarna i Förbundet för mödra- och skyddshem, se www.ensijaturvakotienliitto.fi. ⁵³⁾ Grundlagens 10 § om skydd för privatlivet omfattar också barnets rätt till ett tryggt familjeliv. Detta kommer till uttryck också i artikel 9 i konventionen om barnets rättigheter. Barns och föräldrars rätt till skydd för privat- och familjeliv tas också upp i artikel 8 i Europarådets människorättskonvention och i Europeiska människorättsdomstolens på konventionen baserade rättspraxis.

Enligt länsstyrelserna strävar kommunernas socialväsen efter att ordna all tänkbar akut hjälp för barn. I brist på noggrannare uppgifter är det inte möjligt att närmare bedöma kvaliteten av dessa hjälpinsatser.

I detta sammanhang har jag inte heller haft möjlighet att bedöma eventuella dröjsmål med barnskyddsåtgärder i ärenden där hjälpbehovet inte är akut. Den ökning av antalet anmälningar som redan nu kan iaktas kan emellertid enligt min uppfattning leda till ett ökat behov av barnskyddsåtgärder på alla delområden inom barnskyddet. Om större uppmärksamhet riktas på att förverkliga barns grundläggande rätt till integritet och trygghet, kan detta leda till ökade uppgifter för kommunernas socialväsen. Jag anser emellertid att det åligger det allmänna att se till att behövlig hjälp vid rätt tidpunkt kan garanteras i alla situationer.

Polisanmälningar från socialväsendet

Om det vid utredningen av en barnskyddsanmälan som riktats till socialväsendet framkommer misstankar om att ett barn utsatts för misshandel eller sexuellt utnyttjande, ankommer det på socialarbetarna att

avgöra om en brottsanmälan eller begäran om förundersökning skall göras till polisen. Nedan används uttrycket *polisanmälan*.

Lagstiftningen förpliktar inte socialvårdsmyndigheterna att göra polisanmälan. Där emot är socialväsendet skyldigt att på begäran oberoende av klientens samtycke lämna ut uppgifter till polisen om det är nödvändigt för utredande av ett brott för vilket i lag föreskrivs ett maximistraff eller om det annars föreskrivs särskilt om saken. På samma sätt regleras även rätten för socialvårdsmyndigheterna att *på eget initiativ* lämna uppgifter till polisen. Skyldigheten och rätten att lämna uppgifter grundar sig på 18 § 2 och 3 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (nedan *socialvårdens klientlag*).⁵⁴⁾

Enligt de rekommendationer som givits av *Stakes* expertgrupp skall en socialvårdsmyndighet göra en polisanmälan om den misstänker att ett barn utsätts för grov misshandel eller blir sexuellt utnyttjat. Om misshandeln är lindrigare behöver någon anmälan enligt rekommendationen inte göras, om barnets eller ett synnerligen viktigt intresse inte förutsätter att en polisanmälan.⁵⁵⁾

I samband med mina inspektioner av kommunernas socialväsen framgick det att po-

⁵⁴⁾ Uppgifter får lämnas ut vid misstanke om brott som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 15 kap. 10 § strafflagen eller för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst fyra år. Enligt 18 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården får uppgifter lämnas ut även på eget initiativ vid misstanke om ett brott som är mindre grovt, om den som ordnar eller lämnar socialvård bedömer att utlämnandet är nödvändigt på grund av ett barns intresse eller ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse. Se närmare nedan s. 42.

⁵⁵⁾ *Stakes/Oppaita* 55 s. 11.

lisanmälningar på många orter görs ytterst sällan och att det anses vara svårt att göra sådana anmälningar. Socialarbetarna upp-gav att de visserligen gjort anmälningar, "men nog var det svårt". På vissa orter upp-manar socialarbetarna en vårdnadshavare att göra polisanmälan. I sådana fall anses vårdnadshavaren bära det primära ansva-ret för att ett ärende blir föremål för polis-undersökning.

Även länsstyrelsernas utredningar om pra-xis inom kommunernas socialväsen tyder på att det upplevs som svårt att göra polis-anmälningar. Det föreföll som om en del av socialarbetarna ställde kravet att ett barn tillfogats *allvarliga* skador genom misshan-del innan det ansågs motiverat att göra en polisanmälan. Det är uppenbart att praxis varierar från kommun till kommun. I vissa kommuner förutsätts det att barnet har *tyd-liga* skador eller att skadorna *är synliga*.

Polisöverdirektören har i offentligheten kri-tiserat kommunernas socialväsen för det låga antalet polisanmälningar.⁵⁶⁾

Med tanke på barnens rättssäkerhet anser jag det vara viktigt att polisen undersöker misstankar om misshandel eller utnyttjan-de. Om exempelvis ett barn som misstänks ha blivit utnyttjat inte intervjuas på ett sak-kunnigt sätt, kan detta påverka barnets upp-

fattning om händelseförloppet och därmed försvåra utredningen.⁵⁷⁾

Utredning av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn

Utöver de ovannämnda utredningarna vill jag ta upp två synpunkter som har kommit till min kännedom vid prövningen av klagomålsärenden, eftersom de har ett nära sam-band med det aktuella temat. Den ena gäl-ler utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn och den andra tillgån-gen på psykiatrisk undersökning och vård för barn. Sexuellt utnyttjande är en form av våld mot barn. Det kan röra sig om familje-våld om förövaren hör till familjen. När det gäller tillgången på psykiatrisk undersök-ning och vård avser jag särskilt undersök-ning och vård för barn som i sina hem blivit utsatta för misshandel eller utnyttjande.

Polisen kan begära handräckning av andra myndigheter i ärenden som behövs för ett polisuppdrag (polislagens 41 §). Handräck-ning kan sålunda begäras för utredning av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn. I samband med ett klagomålsärende bad jag social- och hälsovårdsministeriet ge ett utlåtande om dröjsmål med en medicinsk

⁵⁶⁾ Polisöverdirektör Markku Salminen konstaterade enligt en nyhetsartikel i tidningen Karjalainen 2.11.2005 att en stor andel av barnmisshandelsfallen inte rapporteras från socialvården till polisen. Kriminalkommissarie Kari Tolvanen i Helsingfors konstaterade enligt en nyhet som Finska Notisbyrån publicerade 11.4.2005 att brottsan-mälningar om barnmisshandel inte över huvud taget görs på vissa orter medan de är vanliga på andra håll i Fin-land. Enligt en nyhetsartikel i tidningen Helsingin Sanomat 27.12.2005 har antalet brottsanmälningar emeller-tid ökat på senaste tid. ⁵⁷⁾ Stakes/Oppaita 55, s. 29–30. Päivi Hirvelä: Lapsi rikosprosessissa (WSLT, Helsingfors 1997) t.ex. s. 108–111, 113–114.

undersökning i samband med misstanke om sexuellt utnyttjade av barn.⁵⁸⁾ Ministeriet bad i sin tur *Stakes* om en utredning som ministeriet fick i juli 2005. Enligt utredningen har de rättspsykiatriska undersökningarna av barn som misstänks ha blivit utnyttjade i allt större utsträckning koncentrerats till centralsjukhusen. Det finns i hela landet sammanlagt 15 avdelningar som utför sådana undersökningar. Under det år som föregick utredningen kunde man iaktta betydande variationer i olika delar av landet när det gällde antalet framställningar om undersökningar och den tid som dessa undersökningar tog i anspråk.

Enligt rekommendationerna från *Stakes* expertgrupp skall en undersökning som utförs som handräkning genomföras i brådskannde ordning och vara klar inom två månader. Ett utlåtande om undersökningen skall lämnas till polisen inom tre månader efter att polisen framställt sin undersökningsbegäran.⁵⁹⁾

Enligt den ovan nämnda *Stakes*-utredningen hade de undersökningar som gällde sexuellt utnyttjande av barn och som polisen begärt såsom handräkning, dvs. de s.k. SERI-undersökningarna, i bästa fall påbörjats redan samma dag eller följande dag och slutförts inom två veckor. Normalt tog

undersökningarna två månader i anspråk. Detta är maximitiden enligt *Stakes* expertgrupps rekommendationer.

Det fanns emellertid också fall där man tvingats vänta över ett år på att undersökningen kunde *inledas* och som mest tog undersökningen *14 månader i anspråk*. En enhet som utförde undersökningar hade inte preciserat väntetiden eller undersökningstiden utan enbart konstaterat att undersökningarna kunde inledas först efter "flera veckor" och att undersökningarna "tog lång tid i anspråk".

Av utredningen framgår att *Stakes* har gjort en framställning till inrikesministeriet om att kostnaderna för SERI-undersökningar skall ersättas av statens medel, liksom kostnaderna för sinnesundersökningar. Denna ersättning skulle enligt *Stakes* göra det möjligt att anställa extra personal och därigenom säkerställa att undersökningarna kan göras inom en skäligen tid.

Enligt ett utlåtande från södra Finlands länsstyrelse i ett annat klagomålsärende har behovet av s.k. SERI-undersökningar på en kort tid ökat så till den grad att problemet med de långa undersökningstiderna inte är lätt avhjälpt.⁶⁰⁾

⁵⁸⁾ Dnr 537/4/05. ⁵⁹⁾ *Stakes*/Oppaita 55, s. 49 och 50. ⁶⁰⁾ Södra Finlands länsstyrelse konstaterar i detta sammanhang att specialsjukvårdsdistriktet inom sitt område ansvarar för SERI-undersökningarna som förutsätter specialkompetens samt för samordnandet av servicen kring dem. Enligt länsläkarens bedömning är arbetsfördelningen mellan olika myndigheter oklar i ett visst stort sjukvårdsdistrikt. I fråga om de små sjukvårdsdistrikten uttryckte han farhågor för att antalet fall som måste undersökas enligt hans åsikt var otillräckligt för upprätthållande och utveckling av yrkesskickligheten. I dessa distrikt kunde undersökningarna emellertid slutföras inom den rekommenderade tiden (dnr 855/4/05).

Dröjsmålen med undersökningar i samband med misstankar om utnyttjande av barn äventyrar förundersökningens trovärdighet.⁶¹⁾ Dröjsmålen kan påverka och rentav ändra barnets uppfattning om händelseförloppet.⁶²⁾

Tillgången på psykiatriska undersökningar och vård för barn

Jag avgjorde 14.11.2005 ett klagomålsärende som gällde ett barns rätt att få psykiatrisk avdelningsvård på Pejas sjukhus. I sjukhusets förklaring med anledning av klagomålet konstaterades att det ofta är svårt inom hela sjukvårdsdistriktet att i brådskande fall ordna plats på en psykiatrisk avdelning för barn. I brådskande fall var den enda möjligheten enligt utredningen ofta att vårda barnet på en vuxenavdelning fram till dess att en för barnet lämplig vårdplats kunde ordnas. Kötiden till den barnpsykiatriska avdelningen på Pejas sjukhus var sex månader. I det fall som klagomålet gällde hade ett barn i två fall lämnats utan brådskande och nödvändig vård på avdelning.⁶³⁾ Barnet var emellertid i detta fall inte offer för våld.

Sedan år 2001 har det funnits en vårdgaranti för psykiatrisk vård av barn.⁶⁴⁾ I det fall

som klagomålet gällde borde barnets behov av vård och vårdtidtabellen ha utvärderats senast tre veckor efter att remissen anlände till sjukhuset. Den vård som barnet behövde borde, med beaktande av vårdbehovet, ha inletts antingen omedelbart eller senast inom tre månader. Kötiden vid Pejas sjukhus överensstämde således inte i detta fall med vårdgarantin. Det var också olagligt att placera ett barn på en vuxenavdelning.

Under mina inspektioner av psykiatriska sjukhus har jag fått den uppfattningen att den försummelse som uppdagades i samband med det ovannämnda klagomålsärendet som gällde psykiatrisk avdelningsvård för barn inte var någon engångsföreteelse, även om den var ytterst allvarlig. Jag vill här fästa uppmärksamhet vid detta problem, eftersom det förefaller uppenbart att allvarliga psykiska symtom hos barn kan ha en bakgrund i sexuellt utnyttjande eller andra försummelser av barnets trygghet.

Numera står *kommunernas uppfostrings- och familjerådgivningar* för en betydande del av den psykiatriska öppenvården för barn. Rådgivningarna utgör i allmänhet en del av kommunernas socialvård och de omfattas därför inte av vårdgarantin. Speciellt när jag gjorde en bedömning av vilka medlings- och familjerådgivningstjänster som stod till buds för föräldrar i konfliktsi-

⁶¹⁾ Se Västra Finlands länsstyrelses meddelande 28.11.2005. Länet polisöverdirektör Mikko Paatero påtalade att Birkalands sjukvårdsdistrikt har en över ett år lång vårdkö. Kön är enligt hans åsikt alltför lång med beaktande av polisens förundersökning och barnens rättssäkerhet. Polisöverdirektören krävde samarbetsarrangemang mellan hälsovården och polisen. ⁶²⁾ Se Päivi Hirvelä: Lapsi rikosprosessissa (WSLT, Helsingfors 1997), exemplen på sidorna 157–158. ⁶³⁾ Dnr 1205/4/04. ⁶⁴⁾ Vårdgarantin inom barnpsykiatri baserades först på 6 a § i mentalvårdsförordningen och senare på 15 b § i folkhälsolagen samt på 31 § i lagen om specialiserad sjukvård.

tuationer bekantade jag mig med situationen vid kommunernas uppfostrings- och familjerådgivningar.⁶⁵⁾ Det framgick då att alla kommuner inte inom en skälig tid kan tillgodose behovet av familje- och uppfostringsrådgivning⁶⁶⁾

Övriga iakttagelser

När det är skäl att göra anmälan – vissa bedömningsproblem

De som är skyldiga att göra barnskyddsanmälan är inte alltid experter på barnskyddsfrågor. De anmälningspliktiga arbetar inom hälsovården, undervisningen, polisväsendet osv. När dessa yrkesutbildade personer överväger om de skall göra en barnskyddsanmälan blir de tvungna att ta ställning till frågor som går utöver deras sedvanliga arbetsuppgifter. T.ex. en hälso- och sjukvårdare som i första hand skall ge barn hälso- och sjukvård måste i samband med en barnskyddsanmälan ta ställning till förhållandena i barnets hem eller barnets behov av socialvård. Dessa frågor är av sådan art som en medicinsk utbildning i allmänhet inte ger svar på. Det är förstabeligt att de anmälningspliktiga känner sig osäkra

när de upplever att de har otillräckliga kunskaper om och erfarenheter av barnskydd.

Mot denna bakgrund är det därför naturligt att anmälningar snarare görs t.ex. vid polis- och inspektionsmyndigheterna, där det eventuellt finns en socialarbetare som ger råd om behovet av barnskyddsåtgärder. Mina inspektionsiakttagelser visar tydligt att så är fallet.⁶⁷⁾

Också tjänsteinnehavarna inom socialväsendet ställs inför samma typ av kompetensrelaterade problem när de ska avgöra om det är motiverat att polisanmäla misstänkt våld mot barn. Socialmyndigheten skall även beroende på hur grovt det misstänkta brottet är bedöma sin rätt att lämna ut uppgifter till polisen. I sitt normala arbete behöver socialarbetarna emellertid inte bedöma brottsbenämningar eller maximistraff. Otivelaktigt har det därför kunnat kännas svårt att göra anmälningar, vilket även framgår ovan.⁶⁸⁾

Problematiken underlättas inte av att de fall där det blir aktuellt att överväga en anmälan ofta enligt min uppfattning också i andra avseenden hör till de mest krävande klient- eller patientfallen. Då myndigheterna ingriper i vården och uppfostran av barn innebär detta samtidigt ett ingrepp i ett av de mest känsliga områdena av privatlivet.

⁶⁵⁾ Dnr 2059/2/03. ⁶⁶⁾ Social- och hälsovårdsministeriets på begäran givna utlåtande med anledning av avgörandet dnr 2059/2/03. Frågan om de långa köerna till rådgivningsbyråerna för uppfostrings- och familjerådgivning har behandlats också i medierna. Rundradions TV1 20.11.2005 och nyhetsprogrammet YLE24 21.11.2005, www.yle.fi: "Perheneuvoloihin kuukausien jonot". Enligt nyheten måste en del av klienterna i Helsingfors och Tammerfors köa över ett halvt år för att få vård och situationen är synnerligen svår också i Vanda och Björneborg. Frågor om vårdköerna har ställts till de tio största städerna. ⁶⁷⁾ Vid sjukhusen arbetar också socialarbetare. Av den utredning som jag har tillgång till framgår emellertid inte om de anlitas för barnskyddsanmälningar. ⁶⁸⁾ Bestämmelserna i 18 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården behandlas närmare på s. 42.

De situationer där man blir tvungen att överväga om en barnskyddsanmälan skall göras kräver enligt min åsikt *klara och detaljerade anvisningar* om förfarandet. Jag konstaterar ovan bl.a. att barnskyddsanmälningarna har ökat inom hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter efter att man börjat tillämpa detaljerade anvisningar.

Vid sidan av klara anvisningar ger utredningen vid handen att *utbildning och praktisk samverkan* mellan olika myndigheter underlättar anmälningar till andra myndigheter. I bl.a. barnskyddslagen finns bestämmelser enligt vilka kommunernas myndigheter skall samverka för att utreda barns och ungas behov av särskilt stöd.⁶⁹⁾ Jag anser att man i framtiden bör fästa större uppmärksamhet vid det praktiska samarbetet.

Bristen på statistik

Ovan konstateras att det enligt utredningarna finns kommuner som inte över huvud taget statistikför *mottagna barnskyddsanmälningar*.⁷⁰⁾ Även i sådana fall då det

finns uppgifter om antalet barnskyddsanmälningar försvåras kompatibiliteten bl.a. av att man på vissa orter eventuellt gör också andra anmälningar än egentliga barnskyddsanmälningar.⁷¹⁾

Det förekommer likaså att inte heller myndighetsenheter som enligt lag är förpliktade att *göra* barnskyddsanmälningar för statistik över dem. I allmänhet förs inte heller statistik över åtgärder som barnskyddsanmälningar lett till, med undantag för brådsakande omhändertagande. Bristen på barnperspektiv i statistiken framgår även av att polisens statistik om uttryckningar till lägenheter och orsakerna till dessa i allmänhet inte innehåller information om barn som påträffas under uttryckningarna.

Statistikföringen av anmälningar och åtgärder med anledning av dem är givetvis en andra rangens fråga jämfört med att anmälningar över huvud taget görs och utreds samt att åtgärder vidtas i de situationer som anmäls. Jag är emellertid av den åsikten att bristen på statistik över anmälningarna och åtgärderna dem också kan leda till att orsakerna till anmälningarna förblir dunkla.

⁶⁹⁾ Bl.a. barnskyddslagens 7 § och barnskyddsförordningens 2 a §. ⁷⁰⁾ Problem vid statistikföringen inom barnskyddet behandlas i publikationen "Lastensuojelun avojuollon tilaston haasteet; kuntakyselyn yhteenvevö" (Heino – Kuoppala – Säkkinen) Stakes, Työpapereita 5/2005. ⁷¹⁾ Esa Eriksson, Tom och Robert Arnkil har utvecklat en modell med "bekymmerszoner" och en "grå bekymmerszon". Syftet med modellen är att hjälpa socialarbetaren att strukturera den information som utgår från barnet. Då informationen leder in i "den grå bekymmerszonen" anses det nödvändigt att inleda professionellt samarbete, Dialogi 3/2002, s. 34. Från barnskyddslagens synpunkt måste anmälningar uppenbarligen betraktas som barnskyddsanmälningar, åtminstone när de innehåller sekretessbelagd information. Eftersom praxis är att anmälningar görs också då det anses behövt men är oklart om de i lagen angivna förutsättningarna för barnskyddsanmälan är uppfyllda, tyder detta på att ordalydelsen i bestämmelsen om barnskyddsanmälan är problematisk. Vi återkommer till detta längre fram.

Den kommitté som övervakar förverkligandet av FN-konventionen om barnets rättigheter har i sina rekommendationer till Finland upprepade gånger fäst avseende vid bristen på statistik om barn.⁷²⁾

Sammanfattning av iakttagelserna

1. Ovan framhåller jag betydelsen av att myndigheterna aktivt ingriper i familjevåld. Enligt min uppfattning spelar samarbetet mellan myndigheterna en central roll i detta avseende. Mina viktigaste iakttagelser som laglighetsövervakare gäller barnskyddsanmälningar. I barnskyddslagen föreskrivs om de i lagen nämnda myndigheternas skyldighet att göra barnskyddsanmälningar. Enligt mina iakttagelser har myndigheterna haft problem med att uppfylla skyldigheten.

Problemen måste åtminstone delvis ses mot bakgrund av den omständigheten att myndigheterna i samband med anmälningsförfarandet sinsemellan utbyter sekretessbelagda uppgifter om barnfamiljer. Lagstiftningen om utlämnande av uppgifter förefaller inte vara helt tydlig i alla avseenden. Därför är det skäl att göra en närmare bedömning av olika myndigheters tystnadsplikt och utlämnande av uppgifter i samband med barnskyddsanmälningar. I

följande avsnitt gör jag en närmare granskning av dessa synpunkter.

2. Detsamma gäller socialmyndigheternas polisanmälningar om misstänkta fall av misshandel och sexuellt utnyttjande av barn. Också till denna del förefaller orsaken till problemen åtminstone delvis vara socialvårdslagstiftningens bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Nedan behandlar jag också denna fråga närmare.

3. Svårigheten att göra barnskyddsanmälningar och anmälningar till polisen är uppenbarligen åtminstone delvis en följd av att myndigheterna i samband med sådana anmälningar blir tvungna att ta ställning till frågor som inte hör till deras sedvanliga uppgifter utan anknyter till andra myndigheters verksamhetsområden. Anmälningsförfarandet kan underlättas genom tydliga anvisningar och ett utökat samarbete mellan myndigheterna. Dessa synpunkter bör enligt min uppfattning ägnas större uppmärksamhet.

4. Socialmyndigheterna måste med det snaraste vidta åtgärder för att barnskyddsanmälningarna skall leda till önskat resultat. Alla kommuner har inte ännu heltäckande socialjournsystem. Enligt social- och hälsovårdsministeriets projekt skall kommunernas socialjournsystem vara helt utbyggt före utgången av år 2007. Enligt min åsikt är det skäl att påskynda projektet.

⁷²⁾ Committee on the Rights of the Child, Fortieth session, CRC/C/15/Add. 272 30.9.2005, punkterna 13 och 14. Se också Kommittén för barnets rättigheter, slutsatser: Finland 16/10/2000 CRC/C/15/Add. 132 punkt 18.

Länsstyrelsernas socialvårdsinspektörer uppmärksammade mig också på att barn som blivit brådiskande omhändertagna inte alltid kunde placeras på ett ändamålsenligt sätt. Enligt min uppfattning har ett barn som hämtats t.ex. från ett våldsamt hem i enlighet med grundlagens 19 § 1 mom. en grundläggande och subjektiv rätt till oundgänglig omsorg. I en sådan situation skall för barnet ordnas nödvändig vård och omsorg.

Om det inte enligt lagen finns anledning att skilja ett barn från föräldrarna, skall de på något lämpligt sätt kunna erhålla hjälp tillsammans, t.ex. i ett lokalt skyddshem. Också andra stödåtgärder inom den öppna vården skall enligt lagen ofördröjligen vidtas. Det allmänna är skyldigt att ombesörja åtgärderna i rätt tid.

5. Sexuellt utnyttjande är en form av våld mot barn. En rättspsykiatrisk undersökning är ofta nödvändig för att utreda om ett barn har blivit utnyttjat sexuellt. Med tanke på barnets och närstående personers rätts-säkerhet och vård måste undersökningen göras i brådiskande ordning. Enligt de uppgifter som jag fått är variationerna mellan

landets olika delar stora när det gäller undersökningstiderna. Hos vissa verksamhetsenheter tar undersökningar av misstänkta fall av sexuellt utnyttjande oskäligt lång tid i anspråk.

6. Jag har också kunnat konstatera att vårdgarantin gällande psykiatrisk vård för barn inte under de senaste fem åren på alla orter har kunnat förverkligas på det sätt som lagen förutsätter. Jag anser detta vara ett skriande missförhållande. Det är viktigt att lyfta fram missförhållandet i detta sammanhang eftersom det bland de barn som väntar på vård enligt vad jag kan se helt uppenbart finns också offer för familjevåld.

7. Enligt min iakttagelser förs det ingen statistik t.ex. över barnskyddsanmälningar, över åtgärder som sådana anmälningar har lett till eller över andra uppgifter om barn som utsatts för familjevård. Genom att föra sådan statistik skulle man emellertid få en uppfattning också om de bakomliggande problemen och deras omfattning.

I det följande skall jag närmare granska sekretessbestämmelserna i anslutning till barnskyddsanmälningar och brottsanmälningar samt bedöma bestämmelsernas betydelse.

5. Myndigheternas anmälningsskyldighet och sekretessbestämmelserna

Ordalydelsen i bestämmelsen om barnskyddsanmälan

I barnskyddslagens 40 § föreskrivs att om den som är anställd eller innehar ett förtroendeuppdrag inom social- och hälsovården, skolväsendet, polisväsendet eller en församling, vid handhavandet av sin tjänst eller befattning eller sitt uppdrag har fått vetskap om "att barn är i uppenbart behov av familje- och individinriktat barnskydd", skall han eller hon utan dröjsmål anmäla detta till socialnämnden.

Bestämmelsens ordalydelse är enligt min åsikt problematisk i två avseenden. Det första problemet gäller definitionen av begreppet "behov av barnskydd" som förutsätter en barnskyddsanmälan. Det andra problemet gäller förhållandet mellan anmälningsskyldigheten och tystnadsplikten.

Skyldigheten att göra en barnskyddsanmälan sammanhänger enligt bestämmelsen med vetskapen om *att ett barn är i uppenbart behov av familje- eller individinriktat barnskydd*. Bestämmelsen är enligt min åsikt synnerligen tolkbar. Avsikten torde vara att den avgörande bedömningen av åtgärdsbehovet skall göras av en behörig barnskyddsmyndighet, vilket innebär att

skyddsbehovet när anmälan görs kan baseras på ett antagande. Den nuvarande ordalydelsen kan emellertid tolkas så att den avser att skyldighet att göra en barnskyddsanmälan uppkommer först när anmälaren själv är övertygad om att barnets skyddsbehov är uppenbar.⁷³⁾

I fråga om definitionen av behovet av barnskydd hänvisar bestämmelsen sålunda till familje- och individinriktade barnskyddsåtgärder. Den närmare definitionen av begreppet familje- och individinriktat barnskydd framgår av rubriken för lagens tredje kapitel samt av lagens 8 § som lyder "Det familje- och individinriktade barnskyddet utgörs av stödåtgärder inom den öppna vården, omhändertagande och vård utom hemmet samt eftervård". Sådant behov av barnskydd som socialmyndigheterna skall tillgodose genom stödåtgärder inom öppenvården definieras däremot i 12 §, enligt vilken socialnämnden ofördröjligen skall vidta stödåtgärder t.ex. om uppväxtförhållandena äventyrar eller inte tryggar ett barns eller en ung persons hälsa eller utveckling.

Behov om omhändertagande och vård utom hemmet uppkommer enligt lagen såvida brister i omsorgen om barnet eller andra förhållanden i hemmet *allvarligt* ho-

⁷³⁾ I den finska lagtexten hänvisar attributet "ilmeinen" (uppenbart) till ordet "lapsi" (barn): "on saanut tietää ilmeisestä ... lapsesta".

tar att äventyra barnets hälsa eller utveckling (16 §).⁷⁴⁾ En förutsättning för omhändertagande är sålunda en klart allvarigare fara för barnet än vad som förutsätts för vidtagande av stödåtgärder inom den öppna vården. En barnskyddsanmälan skall emellertid göras även om barnet enbart förefaller vara i behov av stödåtgärder inom den öppna vården.

En förutsättning för att man skall kunna bilda sig en uppfattning om behovet av barnskydd är sålunda en ingående kännedom om hela barnskyddslagen, inte endast om bestämmelsen om barnskyddsanmälan. En ingående kännedom om lagen löser emellertid inte nödvändigtvis problemet med tolkningen av frågan om anmälningsskyldighetens uppkomst. Inte ens för en barnskyddsexpert är det enligt min åsikt enkelt att svara på frågan om ett barns utveckling och hälsa tryggas i hemmet eller om brister i omsorgen om barnet allvarligt hotar att äventyra barnets hälsa eller utveckling.

Förutsättningarna för en barnskyddsanmälan har sålunda i lagen uttryckts så att det för en person som inte är insatt i barnskyddsfrågor är svårt att med ledning av de i lagen angivna förutsättningarna bedöma när skyldigheten att göra en anmälan

uppkommer. Bestämmelsen är avsedd att i första hand tillämpas av andra än experter på barnskyddsfrågor.

För alla de anmälningsspliktiga som nämns i barnskyddslagen gäller *tystnadsplikt*.⁷⁵⁾ Lakttagelser av den typ som i allmänhet läggs fram i en barnskyddsanmälan omfattas av skyddet för privatlivet, som hör till de grundläggande rättigheterna (grundlagens 10 §). En barnskyddsanmälan innehåller sålunda i allmänhet uppgifter som en myndighet annars är skyldig att hemlighålla. I barnskyddslagen föreskrivs inte uttryckligen att en anmälan skall göras trots tystnadsplikten, även om detta är den vedertagna tolkningen.⁷⁶⁾

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan *offentlighetslagen*), som trädde i kraft 1.12.1999, är en allmän lag om sekretessbeläggning och begränsning av sekretessen. Vid sidan av denna allmänna lag gäller inom olika förvaltningsområden speciallagar som kompletterar eller ersätter offentlighetslagen i vissa avseenden. De principer som framgår av offentlighetslagen kan få betydelse för tolkningen av speciallagarna t.ex. i situationer där det är nödvändigt att definiera tystnadsplikten.

⁷⁴⁾ Stödåtgärder inom den öppna vården skall enligt 12 § vidtas också om ett barn eller en ung person genom sitt beteende äventyrar sin hälsa eller utveckling. På motsvarande sätt skall ett barn omhändertaras eller vård utom hemmet ordnas också om barnet själv allvarligt äventyrar sin hälsa eller utveckling genom att använda rusmedel, genom brottslig gärning som ej kan anses obetydlig eller genom annat därmed jämställbart beteende. En förutsättning är dessutom att åtgärder inom den öppna vården har visat sig vara otillräckliga eller omöjliga och vården utom hemmet bedöms motsvara barnets bästa (barnskyddslagens 16 §).⁷⁵⁾ Se 15 § i socialvårdens klientlag, 40 § i lagen om grundläggande utbildning (bl.a. uppgifter om elevvård), 17 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, polislagens 43 § samt bl.a. kyrkolagens 5 kap. 12 § och 6 kap. 12 §.
⁷⁶⁾ Taisto Ahvenainen – Tapio Rätty: Julkisuuslainsäädäntö (Finlands Kommunförbund, Helsingfors 1999) s. 199.

Skyddet för privatlivet är en viktig princip när det gäller de i offentlighetslagen uppräknade sekretessgrunderna. Skyddet för privatlivet utgör en sekretessgrund enligt punkterna 23–32 i lagens 24 § 1 mom. I motiveringen till lagen konstateras bl.a. att "den enskilda individen bör ha rätt att leva utan ogrundad inblandning från myndigheternas eller andra utomståendes sida".⁷⁷⁾ I sekretessgrunderna nämns uttryckligen familjelivet som en del av den enskilda individens privatliv. Som exempel på sekretessbelagda uppgifter nämns bl.a. uppgifter om användning av rusmedel och uppgifter om anhållanden av polisen på grund av berusning.⁷⁸⁾

I offentlighetslagens 29 § föreskrivs när en myndighet till en annan myndighet kan lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar. Enligt bestämmelsen får en myndighet lämna ut sådana uppgifter om i lag särskilt har tagits i uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter (29 § 1 mom. 1 punkten).⁷⁹⁾ Enligt lagen och dess förarbeten förblir det oklart om barnskyddslagens 40 § anses vara en sådan bestämmelse som uttryckligen berättigar till utlämnande av uppgifter som avses i paragrafen.⁸⁰⁾

Offentlighetslagen ger sålunda inget entydigt svar på frågan om en myndighet kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter i en barnskyddsanmälan. Med beaktande av den allmänna lagen har sålunda den ovan nämnda vedertagna tolkningen en avgö-

rande betydelse när det gäller barnskyddsanmälningar.

Tolkningen enligt vilken sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut kan enligt min åsikt i och för sig motiveras eftersom, när de grundläggande rättigheterna vägs mot varandra, ett barns trygghet (GL 7 §) kan väga tyngre än skyddet för privatlivet (GL 10 §). Enligt min uppfattning vore det emellertid med tanke på förverkligandet av dessa grundläggande rättigheter ett bättre alternativ att i bestämmelsen om barnskyddsanmälningar ta in ett uttryckligt konstaterande om att sådana anmälningar skall göras oavsett tystnadsplikten.

I det följande skall jag ytterligare granska frågan om bestämmelserna om de anmälningspliktiga myndigheternas tystnadsplikt medger att barnskyddsanmälningar görs trots tystnadsplikten.

Barnskyddsanmälningar och tystnadsplikten

Socialväsendets tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar

Inom socialväsendet kan frågan om barnskyddsanmälningar aktualiseras t.ex. i daghem. Dagvårdsenheterna är emellertid tredjepart när det gäller barnskyddsupp-

⁷⁷⁾ RP 30/1998, s. 96. ⁷⁸⁾ RP 30/1999, s. 100. ⁷⁹⁾ De övriga grunder som nämns i momentet är utlämnande av uppgifter enligt samtycke, för ett förhandsavgörande o. dyl. samt för ett övervaknings- eller tillsynsuppdrag, och de lämpar sig sålunda inte för en barnskyddsanmälan. ⁸⁰⁾ RP 30/1998, s. 105.

gifter. Detta innebär att de inte till barnskyddsmyndigheterna får lämna ut sekretessbelagda uppgifter utan någon berättigande grund. Uppgifter om socialvårdsklienter är sekretessbelagda enligt 14 och 15 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (nedan *socialvårdens klientlag*).

Enligt socialvårdens klientlag får en socialvårdsmyndighet emellertid lämna ut uppgifter som är nödvändiga t.ex. för att vård och omsorg skall kunna ordnas eller genomföras och om uppgifterna behövs på grund av ett barns intresse (17 §). En socialvårdsmyndighet och dess enheter, t.ex. daghem, har följaktligen på denna grund rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i en barnskyddsanmälan. Inom socialvårdsområdet uppkommer det sålunda enligt min uppfattning inget problem med utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.

Polisens tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar

Enligt polislagen får en polisman inte för andra röja omständigheter som hänför sig till en persons integritet och som han fått kännedom om vid skötseln av uppgifterna, samt som kunde vålla personen i fråga skada eller förfång om de röjs (42 § 2 mom.). Efter detta moment följer en bestämmelse som enligt min uppfattning berättigar po-

lisen att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i en barnskyddsanmälan. Polisen kan sålunda lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en myndighet som på grund av en uppgift som stadgas ankomma på den behöver få vetskap om en omständighet som annars skall hållas hemlig (43 § 3 mom.).

Jag har i ett tidigare sammanhang kritiserat den sistnämnda bestämmelsens ordalydelse för att den ger polisen en synnerligen omfattande prövningsrätt när det gäller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter. Jag anser att det i detta sammanhang inte finns någon anledning att upprepa kritiken, utan nöjer mig med att hänvisa till mitt tidigare konstaterande.⁸¹⁾ När det gäller barnskyddsanmälningar är det av en väsentlig betydelse att polisen kan hänvisa också till polislagen när den lämnar ut sekretessbelagda uppgifter. Polisen är sålunda när den lämnar ut sekretessbelagda uppgifter inte enbart bunden av den vedertagna tolkningen av barnskyddslagens 40 §.

Hälso- och sjukvårdspersonalens tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar

I 17 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården föreskrivs om tystnadsplikt. Enligt bestämmelsen får en yrkesutbildad person inom hälso- och

⁸¹⁾ Beslut med anledning av klagomål dnr 1585/4/03, s. 27–28.

sjukvården inte utan tillstånd till utomstående yppa en enskild persons eller familjs hemlighet som han eller hon har fått kännedom om på grund av sin ställning eller uppgift.

Denna bestämmelse om tystnadsplikten kompletteras av rättegångsbalkens bestämmelse enligt vilken bl.a. en läkare eller en barnmorska eller deras biträden inte får avkrävas vittnesmål om vad de i sin ställning erfarit såframt inte den i vars intresse tystnadsplikten påbjudits har givit sitt samtycke. Undantag görs dock då allmän åklagare utför åtal för brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller strängare straff, eller för försök till eller delaktighet i dylikt brott (RB 17 kap. 23 §).⁸²⁾

I 12 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (nedan *patientlagen*) föreskrivs om sekretessbelagda uppgifter i journalhandlingar. Denna tystnadsplikt gäller också andra anställda inom hälso- och sjukvården än yrkesutbildade personer. Enligt patientlagen får uppgifter lämnas ut om det uttryckligen särskilt föreskrivs i lagen om saken (13 § 3 mom. 1 punkten). En socialvårdsmyndighet kan enligt en uttrycklig bestämmelse i patientlagen på begäran få sekretessbelagda uppgifter.⁸³⁾ Uppgifter måste emellertid på eget initiativ kunna lämnas i en barnskyddsanmälan, vilket innebär att utlämnandet i ett sådant sam-

manhang inte kan baseras på en socialmyndighets begäran.

Min slutsats är att de sekretessbestämmelser som gäller för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inte uttryckligen anger om de har rätt att i en barnskyddsanmälan lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Rätten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter baseras sålunda enbart på den vedertagna tolkningen av barnskyddslagens 40 §.

Undervisningspersonalens tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar

Enligt 40 § i lagen om grundläggande utbildning är bl.a. uppgifter om *elevernas och deras familjemedlemmars personliga förhållanden* sekretessbelagda. Enligt samma bestämmelse får grundskolans anställda utan hinder av sekretessbestämmelserna ge varandra sådana uppgifter som är nödvändiga för att studierna skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Det samma gäller andra som svarar för anordnandet av utbildning, skolhälsovården och elevvården. Lagrummet kan emellertid inte tillämpas på sekretessbelagda uppgifter som lämnas till socialvårdsmyndigheterna

⁸²⁾ Sådana brott är t.ex. grov misshandel (strafflagens 21 kap. 6 §) och grovt sexuellt utnyttjande av barn (strafflagens 20 kap. 7 §). Ett undantag från tystnadsplikten utgör också bestämmelsen i strafflagens 15 kap. 10 § om underlåtenhet att anmäla grovt brott medan det ännu kan förhindras.⁸³⁾ Enligt socialvårdens klientlag har en socialvårdsmyndighet rätt att få uppgifter och utredningar som i väsentlig grad inverkar på en klientrelation inom socialvården och som är nödvändiga för myndigheten på grund av dess lagstadgade uppgifter (20 §).

i en barnskyddsanmälan. Detta betyder att grundskolornas personal inte har något annat bemyndigande att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för barnskyddsanmälningar än den ovan nämnda vedertagna tolkningen av barnskyddslagens 40 §.⁸⁴⁾

Kyrkligt anställdas tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar

Inom kyrkan är tystnadsplikten delvis baserad på den s.k. *bikthemligheten*. Om denna föreskrivs för prästernas vidkommande i kyrkolagens 5 kap. 2 mom. följande:

Det som har anförtrotts en präst i enskilt skriftermål eller annars vid själavård får inte röjas, ej heller den person som har anförtrott sig åt prästen.

När en präst hörs som vittne får han inte yppa det som har anförtrotts honom i enskilt skriftermål eller vid själavård.

Uppenbarar någon i enskilt skriftermål eller vid själavård att ett sådant brott är förestående som enligt allmän lag måste anges, skall prästen uppmana personen i fråga underrätta myndigheterna eller den som är utsatt för fara. Är han inte villig här-

till, skall prästen i god tid och med iakttagande av varsamhet ge saken till kända för myndigheterna, dock på ett sådant sätt att den som har anförtrott saken inte direkt eller indirekt blir röjd.

Om bikthemligheten föreskrivs för innehavare av lektorstjänster inom kyrkan i kyrkolagens 6 kap. 12 § följande:

Vad 5 kap. 2 och 3 §§ stadgar om en prästs tystnadsplikt i fråga om bikthemligheten samt om skyldigheten att hålla sig till bekännelsen gäller även en lektor. I stället för att skiljas från prästämbetet förverkar en lektor sin rätt att verka som lektor.

Tystnadsplikten omfattar enligt bestämmelserna sådant som har yppats för präster och lektorer i samband med bikt och annan själavård. Tystnadsplikten understryks av det i bestämmelsen nämnda uttryckliga förbudet att vittna enligt rättegångsbalken.

Lagrummet har tolkats så att en präst eller lektor inte får göra en barnskyddsanmälan om han eller hon i samband med bikt eller själavårdande samtal har fått kännedom om att ett barn är i behov av barnskydd.⁸⁵⁾ Också den ståndpunkten har framförts att undantag kan göras uttryckligen med tanke på en barnskyddsanmälan som gäller sexuellt utnyttjande av barn.⁸⁶⁾

⁸⁴⁾ Pirjo Vehkamäki – Anne Tamminen-Dahlman: Julkisuus ja tietosuoja opetustoimessa, Opas koulujen ja oppilaitosten käyttöön, Utbildningsstyrelsen 2004 s. 28. ⁸⁵⁾ Tystnadsplikt för kyrkans anställda, Ev.luth. kyrkan i Finland, kyrkostyrelsens publikationer 2002:4, Helsingfors 2002, s. 16. ⁸⁶⁾ Sami Mahkonen: Den som förleder en av dessa små..., Ev.luth. kyrkan i Finland, kyrkostyrelsens publikationer 2002:4, Helsingfors 2001, s. 30.

Den för kyrkans innehavare av präst- och lektorstjänster stadgande bikthemligheten gäller inte andra anställda eller förtroendevalda inom kyrkan. Enligt kyrkolagens 6 kpal. 3 § skall på tystnadsplikten vid sidan av kyrkolagen tillämpas offentlighetslagen.⁸⁷⁾ Skyldigheten att göra barnskyddsanmälan har ansetts gälla kyrkans anställda, förtroendevalda och andra som verkar inom kyrkan, dock med undantag för dem som enligt vad som anförs ovan omfattas av bikthemligheten.⁸⁸⁾

Det som anförs ovan innebär enligt min åsikt att de inom kyrkan tillämpliga bestämmelserna om bikthemligheten kan utgöra ett hinder för barnskyddsanmälningar. Omfattningen är på ett avgörande sätt beroende av hur omfattande bikten eller själavården i den enskilda fallet anses vara.⁸⁹⁾

Medlares tystnadsplikt och barnskyddsanmälningar

Slutligen granskar jag vilken roll en medlare i familjefrågor har i samband med barnskyddsanmälningar.⁹⁰⁾ I äktenskapsla-

gen föreskrivs om medling i familjefrågor. De kommunala socialvårdsmyndigheterna svarar för anordnandet av medling. Medling tillhandahålls ofta t.ex. av kommunernas uppfostrings- och familjerådgivningar. Medlingstjänster kan emellertid också tillhandahållas av sammanslutningar, samfund och stiftelser som har fått tillstånd att bedriva sådan verksamhet (äktenskapslagens 22 §).

Medling i familjefrågor handhas framförallt av den evangelisk-lutherska kyrkans familjerådgivningscentraler. På vissa orter uppfyller kommunen sitt ansvar för anordnandet av medlingstjänster genom avtal med kyrkans familjerådgivningscentral. Kommunen och församlingen kan också gemensamt upprätthålla en familjerådgivningscentral.

För par ordnas i allmänhet medling i enlighet med äktenskapslagen då de vill ha hjälp med att förhandla om problem i avslutning till äktenskapskillnad eller då makarna uttryckligen ber om sådan medling.⁹¹⁾ Under medlingens gång kan det t.ex. framgå att det förekommit sådant våld i familjen som äventyrar barnens hälsa och utveckling eller att förhållandena i hemmet på

⁸⁷⁾ Se s. 34. ⁸⁸⁾ "Tystnadsplikt för kyrkans anställda", Ev.luth. kyrkan i Finland, kyrkostyrelsens publikationer 2002:4, Helsingfors 2001, s. 15–16. I handboken anses det att också andra än präster och lektorer först skall kartlägga möjligheterna att få hjälp för ett utsatt barn som han eller hon under bikt, själavård eller på annat sätt har fått kännedom om, och göra en barnskyddsanmälan först om det visar sig att barnet inte kan hjälpas på något annat sätt. ⁸⁹⁾ "Det ibland vara ytterst svårt att skilja ett själavårdssamtal t.ex. från ett annat samtal." Tystnadsplikt för kyrkans anställda, Ev.luth. kyrkan i Finland, kyrkostyrelsens publikationer 2002:4, Helsingfors 2002, s. 16. ⁹⁰⁾ I ett avgörande från år 2004 har jag gjort en bedömning av de offentliga medlings- och rådgivningstjänster som erbjuds barnfamiljer. Till dessa tjänster hör medling i familjefrågor enligt äktenskapslagen. Se närmare justitieombudsmannens avgörande "Iakttagelser om de medlings- och rådgivningstjänster föräldrarna erbjuds i konflikter gällande barn" 30.12.2004, dnr 2059/2/03. ⁹¹⁾ Se närmare det i föregående fotnot nämnda beslutet dnr 2059/2/03.

grund av familjevåld är sådana att de inte tryggar barnens hälsa och utveckling.

Enligt äktenskapslagen tillämpas särskilt stränga regler för tystnadsplikten när det gäller medling. Sålunda skall på medlaren tillämpas de tystnadspliktsbestämmelser som gäller inom socialvården, men däremot inte vad som i socialvårdslagen föreskrivs om skyldighet att lämna upplysningar och rätt att erhålla upplysningar (äktenskapslagens 23 a §). Det har också föreslagits att en medlare i familjefrågor på grund av sin särskilda tystnadsplikt inte skall vara skyldig att göra barnskyddsanmälningar.⁹²⁾

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt utlåtande med anledning av mitt ovan nämnda avgörande att det i vissa fall kan vara problematiskt med en sådan strikt tystnadsplikt som tillämpas vid medling i familjefrågor, om väsentliga uppgifter om ett barn inte på något annat sätt kommer till socialvårdsmyndigheternas kännedom. Ministeriet anförde emellertid att medlingen i samband med att äktenskapslagen ändrades ansågs vara förenad med så viktiga särdrag att man inte ville införa anmälningsskyldighet.⁹³⁾

Justitieministeriet konstaterade i sitt utlåtande i samma ärende att det fortfarande anser det vara viktigt att strikt tystnadsplikt iakttas i samband med medling i familjefrå-

gor. Enligt utlåtandet skulle möjligheten att göra barnskyddsanmälan förändra medlingens karaktär och medöra att parter som har kännedom om saken eventuellt inte skulle våga anlita medlingstjänster.⁹⁴⁾

När det gäller frågan om tystnadsplikt för medlare i familjefrågor intar jag delvis en annan ståndpunkt än social- och hälsovårdsministeriet samt justitieministeriet i de ovan nämnda utlåtandena. Enligt min uppfattning har den i äktenskapslagens 23 a § ingående hänvisningen till socialvårdslagens bestämmelser om tystnadsplikt samt skyldigheten att lämna och rätten att erhålla upplysningar ingen betydelse för anmälningsskyldigheten enligt barnskyddslagen. Den enda bestämmelsen om skyldigheten att göra barnskyddsanmälan är ju barnskyddslagens 40 §. Möjligheten att lämna ut uppgifter i en barnskyddsanmälan har ansetts basera sig uteslutande på den vedertagna tolkningen av denna bestämmelse, vilket ovan redan har framkommit i många sammanhang.

Det finns sålunda inga särskilda bestämmelser om ställningen för en medlare i familjefrågor, med denne är inte heller undantagen från anmälningsskyldigheten. Enligt min uppfattning skulle det vara bättre att uttryckligen föreskriva huruvida skyldigheten att göra en barnskyddsanmälan gäller medlare i familjefrågor, trots att de har tystnadsplikt.⁹⁵⁾

⁹²⁾ Se nämnda avgörande (dnr 2059/2/03) avsnitt 5.1. ⁹³⁾ Social- och hälsovårdsministeriets utlåtande till riksdagens justitieombudsman 27.10.2005, STM/70/2005. ⁹⁴⁾ Justitieministeriets utlåtande till riksdagens justitieombudsman 29.8.2005 OM 3/03/2005. ⁹⁵⁾ Det förefaller som om man inom kyrkan anser att också en medlare i familjefrågor är anmälningsskyldig, om denne inte är bunden av samma absoluta tystnadsplikt som präster och lektorer. Se Tystnadsplikt för kyrkans anställda, Ev.luth. kyrkan i Finland, kyrkostyrelsens publikationer 2002:4, s. 41–42.

Ett bättre alternativ vore enligt min åsikt, med tanke på barns grundläggande mänskliga rätt till trygghet och integritet, att utsträcka anmälningsskyldigheten också till medlare i familjefrågor. Jag tänker då framförallt på den situationen att medlaren under medlingen får reda på att det förekommit familjevåld av ett sådant slag att förutsättningarna för barnskyddsanmälan uppfylls. Familjevåld borde enligt min åsikt inte ens med åberopande av en medlings-situation tolereras på bekostnad av barnets trygghet.

Polisanmälningar från socialväsendet

Socialvårdsmyndigheterna är sålunda enligt lag inte skyldiga att på eget initiativ polisanmäla misstänkta brott mot barn. Med stöd av socialvårdens klientlag har socialvårdsmyndigheterna emellertid rätt att under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter till polis eller åklagare. *Stakes* expertgrupp rekommenderar att socialväsendet gör anmälan till polisen om "grundade misstankar om sexuellt utnyttjande av barn samt om misstankar om att ett barn har fått skador på grund av misshandel".⁹⁶⁾ Motsvarande bestämmelser finns inte om t.ex. inom hälso- och sjukvården anställda yrkes-

utbildade personers rätt att lämna uppgifter till polisen.⁹⁷⁾

Socialväsandets skyldighet att göra polisanmälningar regleras sålunda i första hand av vad som i socialvårdens klientlag föreskrivs om situationer där socialvårdsmyndigheterna har rätt att lämna ut uppgifter. Lagens 18 § 2 och 3 mom. lyder som följer:

Den som ordnar eller lämnar socialvård skall på begäran oberoende av klientens eller den lagliga företrädarens samtycke lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling till polisen, en åklagarmyndighet och en domstol, om det är nödvändigt för utredande av ett brott som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 15 kap. 10 § strafflagen eller för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst fyra år.

Uppgifter ur en sekretessbelagd handling får lämnas ut även på eget initiativ vid misstanke om ett brott som avses i 2 mom. eller när det föreligger misstanke om ett brott som är mindre grovt än vad som där nämns, om den som ordnar eller lämnar socialvård bedömer att utlämnandet är nödvändigt på grund av ett barns intresse eller ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse.

⁹⁶⁾ *Stakes/Oppaita* s. 11. ⁹⁷⁾ För alla gäller emellertid skyldigheten att anmäla grovt brott som är på färde. Underlåtenhet att anmäla ett sådant brott är kriminaliserat enligt strafflagens 15 kap. 10 §. Anmälningsskyldigheten gäller bl.a. grovt sexuellt utnyttjande av barn och grov misshandel av barn medan brottet ännu kan förhindras. Den anmälningsskyldighet gäller emellertid inte brottsmisstankar efter att brottet redan är fullbordat.

Rätten att lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling till åklagaren eller polisen bestäms sålunda i första hand av hur strängt straff som kan utdömas för det misstänkta brottet. I de ovan nämnda rekommendationerna konstateras att ett maximistraff på minst fyra år kan utdömas för bl.a. sådana brott som grov misshandel och sexuellt utnyttjande av barn. Om straffskalan för det misstänkta brottet är lägre, t.ex. om brottet är misshandel eller lindrig misshandel, kan sekretessbelagda uppgifter lämnas ut om den som ordnar eller lämnar socialvård konstaterar att utlämnandet är *nödvändigt på grund av barnets intresse* eller ett synnerligen viktigt allmän eller enskilt intresse.

En förutsättning för en polisanmälan är sålunda att man inom socialväsendet har kännedom om rekviriten för olika brottsbetyg (t.ex. "misshandel", "grov misshandel", "lindrig misshandel")⁹⁸⁾ samt vilket maximistraffet är för det misstänkta brottet. En jämförelse mellan maximistrafet och den ovannämnda fyraårsregeln i 18 § i socialvårdens klientlag ger vid handen om socialväsendet har rätt att utan ytterligare prövning lämna ut uppgifter till polismyndigheten eller om undersökningsbegäran eller brottsanmälan förutsätter också annan bedömning. En brottsanmälan eller undersökningsbegäran kan emellertid göras till polisen trots att den nämnda fyraårsregeln inte uppfylls, om anmälan t.ex. bedöms vara *nödvändig på grund av barnets intresse*.

Enligt min mening är bestämmelsen orimligt besvärligt att tillämpa. Det är sålunda skäl att överväga en tydligare bestämmelse om saken. Detta kunde ske t.ex. genom att ge socialvårdsmyndigheterna rätt att oberoende av tystnadsplikten göra polisanmälan om misstänkta våldsbrott mot barn eller om olika former av sexuellt utnyttjande av barn. Med tanke på rättssäkerheten vore det enligt min åsikt också befogat att överväga om det är skäl att bestämma att socialmyndigheterna i vissa situationer också är skyldiga att till polisen anmäla misstankar om våldsbrott mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn.

Sammanfattning av tystnadsplikten och anmälningsskyldigheten

En barnskyddsanmälan innebär i allmänhet ett ingrepp i familjens privatliv och sålunda i den grundläggande rätten till skydd för privatlivet (grundlagens 10 §). En förutsättning för att de grundläggande rättigheterna skall kunna begränsas har ansetts vara reglering på lagnivå.⁹⁹⁾ Enligt min uppfattning uppfyller lagstiftningen om barnskyddsanmälningar för närvarande inte denna förutsättning, eftersom den inte innehåller entydiga bestämmelser om huruvida sekretessbelagda uppgifter kan lämnas i en barnskyddsanmälan.

⁹⁸⁾ Strafflagens 21 kap. 5 § (misshandel), 6 § (grov misshandel), 7 § (lindrig misshandel), strafflagens 20 kap. 6 § (sexuellt utnyttjande av barn) och 7 § (grovt sexuellt utnyttjande av barn). ⁹⁹⁾ GrUB 25/1994, RP 309/1993, s. 5.

Enligt min mening vore det sålunda skäl att i lagen ta in tydligare bestämmelser om tystnadsplikten i förhållande till barnskyddsanmälningar. Detta vore motiverat med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna men också av praktiska orsaker. Den utredning som jag haft tillgång till förefaller nämligen ge vid handen att det råder oklarhet om hur tystnadspliktsbestämmelserna förhåller sig till skyldigheten att göra barnskyddsanmälningar, i synnerhet inom hälso- och sjukvården samt med avseende på kyrkans anställda och medlarna i familjefrågor samt eventuellt också med avseende på grundskolornas personal.

I bestämmelserna om dessas tystnadsplikt föreskrivs inte uttryckligen om rätten att lämna ut uppgifter till socialmyndigheterna oberoende av tystnadsplikten, utan denna rätt baseras närmast på den vedertag-

na tolkningen av barnskyddslagen. I fråga om den s.k. bikthemligheten påverkas tolkningen av anmälningsskyldigheten emellertid också av konfessionella synpunkter som justitieombudsmannen inte tar ställning till.

Enligt min uppfattning vore det skäl att tydligare än för närvarande föreskriva också om socialväsendets rätt att till polisen lämna ut sekretessbelagda uppgifter då socialväsendet gör anmälan till polisen om misstänkta våldsbrott mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn. Den nuvarande bestämmelsen är otydlig och bidrar sålunda inte till att misstänkta brott mot barn blir undersökta av polisen. Med tanke på barnens rättssäkerhet anser jag emellertid att det är viktigt att sådana brott blir föremål för polisundersökning.

6 Slutsatser

Barn har under alla förhållanden rätt till integritet och trygghet. Myndigheterna har en särskild skyldighet att handla så att barnets rättigheter förverkligas, icke att förglömma barnets och närstående vuxna personers rätt till skydd för sitt privatliv.

Med stöd av det som anförs ovan lägger jag fram följande slutsatser.

- Lagstiftningen om barnskyddsanmälningar måste förtydligas.
- Bestämmelserna om tystnadsplikt för de anmälningspliktiga myndigheterna inom olika förvaltningsområden måste harmoniseras med bestämmelserna om skyldighet att göra barnskyddsanmälan.
- Bestämmelserna om socialmyndigheternas rätt att göra polisanmälan om misstänkta våldsbrott mot barn och sexuellt utnyttjande av barn måste förtydligas. Jag framställer också att det övervägs att i vissa fall ålägga socialmyndigheterna att göra polisanmälan om misstänkta våldsbrott mot barn och sexuellt utnyttjande av barn.
- Ett barn har rätt att utan dröjsmål vid behov få god vård och omsorg utom hemmet, om det har förekom-

mit familjevåld. Barnet och föräldrarna måste kunna få hjälp tillsammans, t.ex. i ett lokalt skyddshem, om det inte enligt lagen är motiverat att skilja dem åt. För barnet skall vid behov ordnas också andra barnskydds- och stödåtgärder i rätt tid.

- Ett barn har rätt att utan dröjsmål och vid behov i en för ändamålet avsedd undersökningsenhet bli föremål för sakkunnig undersökning av misstankar om sexuellt utnyttjande.
- Ett barn har rätt att inom lagstadgad tid komma till psykiatrisk undersökning och vård.
- Uppgifter om barns integritet och trygghet skall samlas in och statistikföras systematiskt, så att det är möjligt att få en tillförlitligare bild av deras trygghetssituation.

Jag vill i detta sammanhang ytterligare uppmärksamma riksdagen på att mina framställningar avser flera olika förvaltningsområden. Det är nämligen för närvarande inte möjligt att inom ramen för ett enskilt ministerium eller ämbetsverks verksamhetsområde bilda sig en helhetsuppfattning om hur barnens trygghet förverkligas. Enligt min mening skulle en sådan helhetsuppfattning av situationen för sin del främja förverkligande av denna grundläggande rättighet.



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

FI - 00102 Riksdagen
telefon (09) * 4321
telefax (09) 432 2268
eoa-kirjaamo@riksdagen.fi
<http://www.ombudsman.fi>
ISBN 951-53-2832-2 (hft.)
ISBN 951-53-2833-0 (PDF)