



lapsi, perheväkivalta
ja viranomaisten vastuu

oikeusasiamiehen

erilliskertomus

eduskunnalle

2006

lapsi, perheväkivalta
ja viranomaisten vastuu

oikeusasiamiehen

erilliskertomus

eduskunnalle

2006

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n 2 momenttiin viitaten annan kunnioittavasti eduskunnalle erillisen kertomuksen havaitsemistani ongelmista sellaisten viranomaisille kuuluvien tehtävien hoitamisessa, jotka liittyvät lapsen suojelemiseen perheväkivallalta. Olen perehtynyt siihen, miten eri viranomaiset täyttävät niille kuuluvan velvollisuuden lastensuojeluilmoituksen tekemiseen sosiaaliviranomaisille. Olen pyrkinyt selvittämään myös viranomaisten toimia lapsiin perheissä kohdistuvien väkivaltarikosten selvittämiseksi ja saattamiseksi rikosoikeudelliseen vastuuseen sekä lasten auttamiseksi ja saamiseksi tarpeelliseen hoitoon.

Helsingissä 31. päivänä tammikuuta 2006

Oikeusasiamies

Riitta-Leena Paunio

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri

Kirsti Kurki-Suonio

Sisällysluettelo

1. Lapsen perus- ja ihmisoikeus turvallisuuteen	9	Muut havainnot	30
2. Perheväkivallasta ja sen vähentämiseksi meneillään olevista hankkeista	11	<i>Milloin on aihetta tehdä ilmoitus – arvioinnin erityinen vaikeus</i>	30
3. Oma näkökulmani lapsiin kohdistuvaan perheväkivaltaan	14	<i>Tilastotietojen vähäisyys</i>	31
4. Havainnot	17	Yhteenveto havainnoista	32
Lastensuojeluilmoitusten tekeminen eri viranomaisissa	17	5. Viranomaisten ilmoitusvelvollisuus salassapitosäännösten valossa	34
<i>Ilmoitusvelvolliset viranomaiset</i>	17	Lastensuojeluilmoitusta koskevan säännöksen sanamuoto	34
<i>Lastensuojeluilmoitusten tekeminen kunnallisesta päivähoidosta</i>	18	Lastensuojeluilmoitus ja salassapitovelvollisuus	36
<i>Lastensuojeluilmoitusten tekeminen terveydenhuollon toimintayksiköistä</i>	18	<i>Sosiaalitoimen salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoituksen tekeminen</i>	36
<i>Lastensuojeluilmoitusten tekeminen poliisista</i>	19	<i>Poliisin salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus</i>	37
<i>Lastensuojeluilmoitusten tekeminen peruskouluista</i>	21	<i>Terveydenhuollon ammattihenkilöiden salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus</i>	37
<i>Lastensuojeluilmoitusten tekeminen evankelis-luterilaisen kirkon piiristä</i>	22	<i>Perusopetustoimen henkilökunnan salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus</i>	38
Toimenpiteet perheväkivaltaa koskevan lastensuojeluilmoituksen johdosta	23	<i>Kirkon työntekijöiden salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus</i>	39
<i>Ilmoituksen syyn selvittäminen ja avun järjestäminen</i>	23	<i>Perheasioiden sovittelijan salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus</i>	40
<i>Sosiaalitoimen ilmoitukset poliisille rikosepäilyistä</i>	26	Sosiaalitoimen ilmoitukset poliisille	42
<i>Lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan epäilyn tutkinta</i>	27	Yhteenveto salassapidosta ja ilmoitusvelvollisuudesta	43
<i>Lasten pääsy psykiatriisiin tutkimuksiin ja hoitoon</i>	29	6 Johtopäätökset	45

1. Lapsen perus- ja ihmisoikeus turvallisuuteen

Perustuslaissa on säädetty jokaiselle kuuluvasta oikeudesta fyysiseen ja psyykkiseen koskemattomuuteen sekä turvallisuuteen (7 §:n 1 mom.).

Vapausoikeudet perusoikeuksina suojaavat ihmisiä yleensä valtion tai muun julkisen vallan puuttumista vastaan ja ne veloitavat julkista valtaa olemaan puuttumatta niillä suojattuihin vapauksiin. Kun perheessä esiintyy väkivaltaa, lapsen perusoikeutta koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ei loukkaa mikään julkinen taho vaan yksityishenkilö – yleensä perheenjäsen. Kyse on kuitenkin perusoikeudella suojatun oikeus hyvän loukkauksesta, johon julkisella vallalla on velvollisuus puuttua. Perusoikeus uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä tämä on todettu seuraavasti:

Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Säännös edellyttää toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi.¹⁾

Perusoikeusnormi velvoittaa siis viranomaisia ja lainsäätäjää turvaamaan perusoikeuksien toteutumista myös yksityisten välillä.²⁾

Yhdenvertaisuutta koskeva perusoikeus ulottuu myös lapseen (6 §:n 3 mom.). Perusoikeus uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä lasten yhdenvertaisuus on nähty yhteydessä heidän muita haavoittuvampaan asemaansa. Lasten tasa-arvo merkitsee sen mukaan mahdollisuutta myös lasten *positiiviseen erityiskohteluun* seuraavasti.

Lapset tarvitsevat vajaanlaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten tasa-arvoisen aseman aikuisväestöön nähden turvaamaan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohTELULLE.³⁾

Lapsen turvallisuudesta huolehtiminen on ensisijaisesti perheen ja muiden hänestä huolehtivien oikeus ja velvollisuus. Julkisen vallan tulee tukea heitä tässä tehtävässä (19 §:n 3 mom.). Jos läheiset aikuiset altistavat lapsen väkivallalle, lapsi on erityisen haavoittuvassa asemassa. Perusoikeus uudistuksen perusteluissa kiinnitettiin tältä osin huomiota myös lapsen suojaan väkivallalta ja hyväksikäytöltä.

¹⁾ HE 309/1993 s. 47. ²⁾ PeVM 25/1994 (HE 309/1993) s. 3. ³⁾ HE 309/1993 s. 45.

Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.⁴⁾

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen 19 artiklassa on lueteltu toimenpiteitä, joiden avulla viranomaiset voivat aktiivisesti edistää lasten turvallisuutta.

Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuslisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönneiltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö, silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa.

Tällaisten suojelutoimien tulisi tarvittaessa sisältää tehokkaita menetelmiä sosiaalisten ohjelmien perustamiseksi, joiden avulla lasta ja hänestä huolehtivia henkilöitä tuettaisiin, samoin kuin menetelmiä edellä kuvatujen lasten pahoinpitelytapausten ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi, raportoimiseksi, käsiteltäväksi saattamiseksi, tutkimiseksi, hoitamiseksi ja

jatkoseurannaksi sekä tarvittaessa oikeuslaitoksen asiaan puuttumiseksi.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toimeenpanoa valvova kansainvälinen lapsen oikeuksien komitea kiinnitti vuonna 2000 Suomelle antamissaan suosituksissa huomiota lapsiin kotona kohdistuneiden pahoinpitelyjen ja seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien tapausten lukumäärään. Se suositteli, että Suomessa harkittaisiin lisätoimia lapsiin perheen sisällä kohdistuvien väkivaltatapausten estämiseksi ja havaittuihin tapauksiin puuttumiseksi riittävän aikaisin.⁵⁾ Vuonna 2005 antamissaan suosituksissa komitea kiirehti jo aiemmin antamiensa suositusten toimeenpanoa ja mainitsi kokonaan tai osittain toteutumattomien suositustensa joukossa toimenpiteet lapsiin kohdistuvan väkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi.⁶⁾

Julkisella vallallahan on velvollisuus edistää aktiivisesti kaikkien turvallisuutta yhteiskunnassa. Lasten koskemattomuuteen ja turvallisuuteen on siis kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota, koska lapset ovat muita heikompia. Näin on etenkin silloin, jos turvallisuutta uhkaavat lapselle läheisimmät aikuiset, joiden tulisi olla lasten turvallisuudesta ensisijaisesti vastuussa. Julkisen vallan velvollisuutta aktiivisiin toimenpiteisiin tehostaa vielä perustuslain 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien yleinen turvaamisvelvoite. Tämän velvoite koskee viranomaisten ohella myös lainsäätäjää.⁷⁾

⁴⁾ HE 309/1993 s. 72. ⁵⁾ Lapsen oikeuksien komitean päätelmät: Suomi, 16.10.2000 CRC/C/15/Add.132, kohdat 39 ja 40. ⁶⁾ Lapsen oikeuksien komitean päätelmät: Suomi, 30.9.2005 CRC/C/15/Add. 272, kohdat 5 ja 6. ⁷⁾ HE 309/1993 s. 75, PeVM 25/1994 s. 3.

2. Perheväkivallasta ja sen vähentämiseksi meneillään olevista hankkeista

Perheväkivallan yleisyydestä on useita arvioita, joiden luotettavuudesta on esitetty erilaisia näkemyksiä.⁸⁾ Yleisimmin viitataan laajaan suomalaiseen naisille tehtyyn kyselytutkimukseen vuodelta 1998. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella arvioitiin, että lähes 17 % kaikista alle 18-vuotiaista lapsista eli noin 190 000 lasta oli joutunut todistamaan äitiinsä kohdistunutta väkivaltaa. Näistä lapsista 10 % oli itse joutunut väkivallan uhriksi.⁹⁾ Sisäasiainministeriön minulle antaman selvityksen mukaan poliisi teki vuonna 2004 noin 16 000 sellaista kotihälytyskäyntiä, joiden syyksi tilastoihin perheväkivalta. Varmuudella tiedetään muun muassa, että kesäkuun 2002 ja vuoden 2003 lopun väliillä surmattiin Suomessa yksitoista alle 15-vuotiaista lasta. Näistä kymmenessä surmaajana oli lapsen oma äiti tai isä.¹⁰⁾

Lapsuudessa kotona koetun väkivallan on arvioitu heijastuvan esimerkiksi rikollisena, aggressiivisena ja epäsosiaalisena käyttäytymisenä. Kuitenkaan kaikki lapset ei-

vät reagoi kokemaansa väkivaltaan tällä tavoin. Väkivallan seurauksia tunnetaan vielä huonosti.¹¹⁾ Väkivallan uhrina olleita lapsia tutkinut psykologian lisensiaatti Mikko Oranen on arvioinut väkivallan aiheuttavan lapsissa mm. pelkoja ja masennusta, huonoa itsetuntoa, häpeää ja myöhemmin itsemurha-alttiutta. Hän pitää myös väkivallan todistamista kotona lapselle hyvin vaikeana kokemuksena.¹²⁾

Perheväkivalta -sanaa on arvosteltu epämääräisyydestä, koska sen nähdään hämärtävän tekijän vastuun ja osoittavan väkivaltaan sylliseksi ennemminkin koko perheyhteisön. Olen jäljempänä kuitenkin käyttänyt perheväkivalta -sanaa juuri sen vuoksi, että perheessä esiintyvä väkivalta on käsitykseni mukaan vakava uhka lapsen hyvinvoinnille silloinkin, kun lapsi ei itse ole väkivallan tai hyväksikäytön kohteena.¹³⁾ Näin ymmärrettyä perheväkivalta merkitsee aina myös lapsen turvallisuutta koskevan perusoikeuden loukkausta.

⁸⁾ Ks. julkisesta keskustelusta esim. Helsingin Sanomat 27.11.2005 "Usko, toivo ja tilasto" (toim. Anu Silberberg) ja siinä selostettu keskustelu. ⁹⁾ Heiskanen, Markku – Piispa, Minna: Usko, toivo, hakkaus. Kyselytutkimus miesten naisille tekemästä väkivallasta, Tilastokeskus, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Helsinki 1998; tiedot Eija Paavilaisen ja Tarja Pösön artikkelista teoksessa *Lapset ja perheväkivaltatyö* (WSOY, Helsinki 2003) s. 27. Samaa tutkimusta on käyttänyt myös Johanna Niemi-Kiesiläinen valottaessaan naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyttä. Niemi-Kiesiläinen on verrannut tutkimusta muissa maissa tehtyihin vastaaviin tutkimuksiin, jotka näyttävät vahvistavan Heiskanen ja Piispan tutkimustuloksia. Johanna Niemi-Kiesiläinen: *Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta* (WSOY, Helsinki 2004) s. 30–33. ¹⁰⁾ Surmaaja oli kuudessa tapauksessa äiti ja neljässä isä. Yksi lapsi kuoli Myrmanin pommi-iskussa. Henkirikoskatsaus, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos – Poliisiammattikoulu – Sisäasiainministeriö, s. 10. ¹¹⁾ Eija Paavilainen – Tarja Pösö teoksessa *Lapset, perhe ja väkivaltatyö* (WSOY, Helsinki 2003) s. 39–42. ¹²⁾ Mikko Oranen, teoksessa *Perheväkivallan varjossa* (Ensi- ja turvakotien liiton julkaisu 30, Helsinki 2001) s. 41 alk., erit. s. 56–57. ¹³⁾ Termin kriitikkistä ks. Eija Paavilainen – Tarja Pösö teoksessa *Lapset, perhe ja väkivaltatyö* (WSOY, Helsinki 2003) s. 18–20. Samassa yhteydessä on esitetty myös perheväkivalta -käsitettä puoltavia näkökohtia juuri siinä yhteydessä, kun perheessä tapahtuvaa väkivaltaa tarkastellaan lapsen näkökulmasta.

Perheväkivaltaa koskevien tutkimusten perusteella pidetään erittäin todennäköisenä, että vain osa perheissä esiintyvistä väkivallasta tulee viranomaisten tietoon. Näyttää myös siltä, että kynnys puuttua perheen sisäiseen väkivaltaan on korkealla silloinkin, kun sitä pidetään todennäköisenä.¹⁴⁾ Puuttumiseen on viime aikoina kuitenkin kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota.

Rikoksentorjuntaneuvosto esitti kansallisen rikoksentorjuntaohjelman toteutuksen seurantaraportissaan erityisen kansallisen väkivallan vähentämishojelman valmistelua.¹⁵⁾ Väkivallan vähentäminen sisältyi edellisen hallituksen ohjelmaan, josta se periytyi nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan. Perheväkivallan vähentäminen kuuluu myös ohjelman tavoitteisiin. Valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksenä 23.9.2004 sisäisen turvallisuuden ohjelman "Arjen turvaa". Ohjelmaa valmistelleen ministerityöryhmän puheenjohtajana toimi sisäasiainministeri. Tämän ohjelman seurantaryhmän tehtävänä on mm. käsitellä eri ministeriöiden yhteistyötä edellyttäviä kysymyksiä. Seurantaryhmä toimii lokakuusta 2004 alkaen vuoden 2007 huchtikuun loppuun asti puheenjohtajanaan sisäasiainministeriön kansliapäällikkö.

Hallituksen ohjelman toimeenpanijana perheissä tapahtuvan väkivallan osalta on sosiaali- ja terveysministeriö, jonka toimintaohjelma on suunnattu vuosille 2004–2007. Siinä *lähisuhte- ja perheväkivallan* ehkäisemiseksi asetetaan seuraavat päätaavoitteet:

- ehkäistä lähisuhteissa ja perheissä tapahtuvaa väkivaltaa ja parantaa koko maan kattavaa sosiaali- ja terveyshuollon perus- ja erityispalveluverkostoa väkivallan uhreille ja tekijöille,
- tehostaa varhaista puuttumista ongelmaan, erityisesti väkivaltaa näkevien ja kokevien lasten ja nuorten auttamiseksi sekä
- kehittää väkivaltatyöhön ja tilanteiden käsittelyyn tarvittavaa ammatillista osaamista.

Hankkeen piirissä on valmistunut ainakin kuntaopas pari- ja lähisuhteväkivallan ehkäisytyöhön "Kenelle lyönnit kuuluvat?" sekä toimintamalli parisuhteväkivallan tunnistamiseksi äitiys- ja lastenneuvolassa.¹⁶⁾

¹⁴⁾ Perheväkivallasta tehtyjä tutkimuksia ja perheväkivaltaan puuttumista on selostanut Johanna Niemi-Kiesiläinen teoksessaan Rikosprosessi ja parisuhteväkivalta (WSOY, Helsinki 2004) s. 30–31. ¹⁵⁾ "Toteutuvatko turvallisuusalkoot?" Oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä 2003:1. ¹⁶⁾ Helena Ewalds (toim.) Kenelle lyönnit kuuluvat? Kuntaopas pari- ja lähisuhteväkivallan ehkäisytyöhön, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:7, Helsinki 2005; Sirkka Perttu: Naisiin kohdistuva parisuhteväkivalta ja sen seulonta äitiys- ja lastenneuvolassa, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:6, Helsinki 2004.

Lapsiin kohdistuvan pahoinpitelyn selvittäminen ja hoito on viime vuosina kuulunut muutenkin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan kehittämisohjelmiin. Vuonna 2003 sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, *Stakes* julkaisi uudet asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle ”*Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja pahoinpitelyn selvittäminen*”. Uusissa ohjeissa korostetaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön yhteistyötä poliisin kanssa ja kiinnitetään erityistä huomiota tarkoituksenmukaiseen tehtävienjakoon eri viranomaisten välillä.¹⁷⁾

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä laaja sosiaalialan kehittämishanke, jonka lasten ja perheiden palveluita koskevia osahankkeita ovat mm. lastensuojelun kehittämishjelma ja varhaista puuttumista koskeva hanke. Lastensuojelun kehittämishjelman yksi osa-alue käsittää lastensuojelulain kokonaisuudistuksen. Muita valtakunnallisia sosiaalialan kehittämishankkeen osahankkeita ovat mm. edellä mainittu lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemis-

tä koskeva hanke sekä sosiaalipäivystystä koskeva hanke. Eri osahankkeiden tavoitteina on nähdäkseen osaltaan myös ehkäistä perheväkivaltaa ja edistää uhrien auttamista.¹⁸⁾

Myös poliisitoimessa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota perheväkivaltatapaus-ten erityisluonteeseen ja niiden vaatimiin toimenpiteisiin. Sisäasiainministeriössä laadittiin vuonna 2001 poliisin toimintaohjelma perheväkivallan ehkäisyä silmälläpitäen.¹⁹⁾ Ohjelman laatimista edelsivät perheväkivaltatehtäviin liittyvät kartoitukset Helsingin Malmin ja Itäkeskuksen poliisipiireissä.²⁰⁾ Ne johtivat osaltaan siihen, että poliisin ylijohdo määräsi kihlakuntien poliisilaitoksille vuoden 2002 aikana toteutettavaksi perheväkivaltaan liittyvän työpaikkakoulutuksen. Aiheeseen paneudutaan nykyisin myös poliisin perustutkinnon eri vaiheissa.²¹⁾

¹⁷⁾ Sirpa Taskinen (toim.) Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja pahoinpitelyn selvittäminen, Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle, *Stakes/Oppaita* 55, Helsinki 2003, (jäljempänä *Stakes/Oppaita* 55). ¹⁸⁾ Sosiaalialan kehittämishankkeen valtakunnalliset osahankkeet on esitelty mm. osoitteessa www.sosiaaliporfti.fi. ¹⁹⁾ Poliisitoiminnan yhteydessä kohdattava perheväkivalta, työryhmämuistio 6/2001. ²⁰⁾ Hannele Törrönen: Poliisi kotikeikalla – Perheväkivalta kotihälytysten näkökulmasta, Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2000 ja Hannele Törrönen – Veli Hukkanen: Tehtävä 361 Työpaikkakoulutuspilotti Itäkeskuksen poliisipiirissä vuonna 2001. Hankkeet toteutettiin yhteistyössä Ensi- ja turvakotien liiton kanssa. ²¹⁾ Poliisikoulun johtajan Anja Mikkolan oikeusasiamiehelle 7.12.2005 toimittama selvitys ”Lapsi perheväkivallan uhrina” poliisin perustutkintokoulutuksessa, jonka on laatinut poliisikoulun koulutussuunnittelija Merja Huopainen.

3. Oma näkökulmani lapsiin kohdistuvaan perheväkivaltaan

Puheenvuorossani ”Onko maassamme vakavia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia?” eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuoden 2002 toiminnasta pidin yhtenä vakavana perus- ja ihmisoikeusloukkauksena naisiin, lapsiin ja vanhuksiin kohdistuvaa perheväkivaltaa. Painotin siinä viranomaisten oma-aloitteisuuden, valppauden ja rohkeuden merkitystä perheväkivallan ehkäisyssä ja uhrien auttamisessa.²²⁾

Vuonna 2003 aloitin kuntien sosiaalitoimien tarkastukset, joissa yhtenä keskeisenä tavoitteena oli perehtyminen eri viranomaistahojen väliseen yhteistyöhön lapsiin kohdistuvan perheväkivallan selvittämisessä, hoitamisessa ja ehkäisemisessä. Eri viranomaisten välistä yhteistyötä perheväkivaltaan puuttumisessa selvitin sosiaaliviranomaisten saamien lastensuojeluilmoitusten avulla sekä perehtymällä toimienpiteisiin, joihin ilmoitukset johtivat. Lasten auttaminen perheväkivaltatilanteissa oli esillä myös terveydenhuollon toimintayksiköihin ja erityisesti psykiatriisiin sairaaloihin tekemilläni tarkastuksilla. Vuonna

2004 jatkoin sosiaali- ja terveydenhuollon tarkastuskierrosta ja arvioin selvitettäviä kysymyksiä yhteistyössä apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution kanssa sen kokemuksen valossa, jota hän oli saanut omassa tehtävässään poliisin ja koulujen toiminnan lailisuusvalvonnassa.²³⁾

Tarkastuksilla havaittiin muun muassa, että niissä kunnissa, joissa sosiaalityöntekijän toimipiste oli sijoitettu poliisilaitoksen yhteyteen ja sosiaalityöntekijä toimi yhteistyössä poliisin kanssa, poliisin tekemien lastensuojeluilmoitusten lukumäärä oli selvästi kasvanut ja poliisin ja sosiaaliviranomaisen välisen yhteistyön koettiin muutenkin parantuneen. Tarkastuksilla ilmeni toisaalta myös, että sosiaalitoimet arvioivat terveydenhuollon toimintayksiköistä tehtyjen lastensuojeluilmoitusten määrän vähäiseksi. Myös kouluista tulevien lastensuojeluilmoitusten lukumäärää pidettiin monin paikoin pienenä.

Tarkastusten perusteella pidin tarpeellisena hankkia laajempaa selvitystä viranomais- ten toimista lapsiin kohdistuvan perheväki-

²²⁾ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002, s. 11–13. ²³⁾ Kuntien sosiaalitoimien tarkastukset tehtiin oikeusasiamiehen vahvistaman tarkastusohjelman mukaan eri puolille maata seuraavasti: Keravan sosiaali- ja terveystoimi 22.5.2003 (dnro 1236/3/03), Tampereen sosiaalitoimi 18.6.2003 (dnro 1315/3/03), Kirkkonummen sosiaalitoimi 23.10.2003 (dnro 2249/3/03), Rovaniemen sosiaali- ja terveystoimi 5.11.2003 (dnro 2428/3/03), Porvoon sosiaalitoimi 13.11.2003 (dnro 2250/3/03), Vantaan sosiaalitoimi 18.11.2003 (dnro 2251/3/03), Hyvinkään sosiaalitoimi 18.11.2003 (dnro 2252/3/03), Helsingin sosiaaliviraston Itäinen sosiaalikeskus 20.11.2003 (dnro 2509/3/03), Joensuun sosiaalitoimi 5.5.2004 (dnro 1119/3/04) ja Lappeenrannan sosiaali- ja terveystoimi 3.6.2004 (dnro 1454/3/04). Aihe oli esillä vielä Porin sosiaali- ja terveystoimen tarkastuksella 14.12.2005 (dnro 3818/3/05).

vallan selvittämisessä, hoitamisessa ja ehkäisemisessä. Erityisesti pidin tarpeellisen selvittämistä, miten hyvin viranomaiset täyttävät velvollisuutensa lastensuojeluilmoitusten tekemiseen perheväkivaltilanteissa ja millaisiin toimenpiteisiin lastensuojeluilmoitukset johtavat. Selvitysten kohteena oli myös se, millaisia oikeudellisia tai viranomaistoimintaan muutoin liittyviä esteitä viranomaisten väliselle yhteistyölle oli havaittavissa.

Pyysin tässä tarkoituksessa lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoja toimittamaan minulle selvityksen alueensa *sairaanhoidopiirien ja terveyskeskusten* toiminta näiden epäillessä lapseen kohdistunutta väkivaltaa.²⁴⁾ Erityisesti pyysin selvitystä vakiintuneista menettelytavoista ja erillisistä toimintaohjeista tilanteissa, joissa lapsen epäillään joutuneen väkivaltaisen teon uhriksi ja tilanteista, joissa tehdään lastensuojeluilmoitus.

Pyysin selvitystä myös siitä, miten paljon lastensuojeluilmoituksia oli tehty viimeisen puolen vuoden aikana sekä siitä, miten yhteistyö eri alojen viranomaisten kanssa oli järjestetty ja millaisia ongelmia siinä mahdollisesti oli ollut. Pyysin lääninhallituksia selvittämään vielä, tunnettiinko terveydenhuollon toimintayksiköissä edellä mainittuja *Stakesin* julkaisemia asiantuntijoiden

suosituksia menettelytavoiksi. Selvitykset pyydettiin vuoden 2004 loppuun mennessä. Kaikki lääninhallitukset toimittivat pyydetyt selvitykset.

Kutsuin lääninhallitusten sosiaalihuollon edustajat oikeusasiamiehen kansliaan 15.6.2005 keskustelutilaisuuteen *kuntien sosiaalihuollon viranomaisten* saamista lastensuojeluilmoituksista ja menettelytavoista sen jälkeen, kun oli saatu tieto perheväkivallan uhriksi joutuneesta lapsesta. Keskustelutilaisuudessa läänin sosiaalihuollon viranhaltijat tekivät saamiensa tietojen perusteella selkoa siitä, miten herkästi eri hallinnonalojen viranomaiset tekevät lastensuojeluilmoituksia. Lääninhallitukset toimittivat myös keskustelutilaisuuteen tai sen jälkeen asiasta laaditut kirjalliset selvitykset.²⁵⁾

Pyysin lisäksi *sisäasiainministeriön poliisiosastolta* tietoja poliisin piirissä annetusta ohjauksesta perheväkivaltatapausten selvittämiseksi sekä tapausten edellyttämistä jatkotoimenpiteistä. Pyysin ottamaan huomioon myös ohjauksen toteutumista koskevan seurannan. Sisäasiainministeriö antoi selvityksen 22.9.2005.²⁶⁾

Koska kouluista oli sekä tarkastusten aikana että lääninhallitusten sosiaalihuollon edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa

²⁴⁾ Tämän asian valmisteluun on osallistunut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen, joka on vastannut erityisesti terveydenhuoltoa koskevista kysymyksistä. Terveydenhuoltoa koskevista selvityksistä laadittiin yhteenveto "Terveydenhuollon viranomaisten menettely niiden epäillessä lapseen kohdistunutta väkivaltaa" 5.4.2005, dnro 1803/2/04. ²⁵⁾ Keskustelutilaisuudesta 15.6.2005 ja lääninhallitusten asiasta toimittamista selvityksistä laadittiin erilliset muistiot. Ne on liitetty asiakirjoihin dnro:lla 3833/2/05. ²⁶⁾ Sisäasiainministeriön selvitys on liitetty asian dnro 2471/2/05 asiakirjoihin.

arvioitu tulevan verrattain vähän lastensuojeluilmoituksia, pyysin *opetushallitukselta* tietoja siitä, miten hyvin kouluissa tunnetaan lastensuojeluilmoituksen tekemistä koskevat velvoitteet ja miten niissä muutoin on varauduttu siihen, että oppilas saattaa olla perheväkivallan uhri ja viranomaisten avun tarpeessa. Opetushallitus toimitti asiasta 22.9.2005 päivätyn muistion käyttööni.²⁷⁾

Sosiaalihuollon viranomaisten mukaan kirkon työntekijöiltä tulee vain harvoin lastensuojeluilmoituksia. Keskustelin tämän johdosta vielä *Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksen* perheasiain

yksikön johtajan *Martti Eskon* kanssa 21.9.2005. Keskustelussa arvioitiin lapsiperheissä esiintyvään perheväkivaltaan puuttumista kirkon eri työmuotojen näkökulmasta. Samassa yhteydessä keskustelin Eskon kanssa kirkon työntekijöiden salsapitovelvollisuudesta ja sen tulkinnasta kirkon piirissä.

²⁷⁾ Opetushallituksen muistio on liitetty asian dnro 2594/2/05 asiakirjoihin.

4. Havainnot

Lastensuojeluilmoitusten tekeminen eri viranomaisissa

Ilmoitusvelvolliset viranomaiset

Lastensuojelulain 40 §:ssä on säädetty seuraavaa.

Jos sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, poliisitoimen tai seurakunnan palveluksessa taikka luottamustoimessa oleva henkilö on virkaa tai tointa hoitaessaan saanut tietää ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta, hänen on ilmoitettava asiasta viipymättä sosiaalilautakunnalle.

Myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä tällaisen ilmoituksen.

Säännöksen ensimmäinen momentti määrittelee ne tahot, joille lastensuojeluilmoituksen tekeminen on velvollisuus. Toisen momentin mukaan muutkin ovat oikeutettuja tekemään ilmoituksen. Ilmoitusvelvol-

listen piiri on määritelty laajasti viittaamalla tiettyjen alojen viranhaltijoihin ja toimihenkilöihin.²⁸⁾

Ilmoitusvelvollisia ovat siis ensiksikin sosiaalihuollon viranhaltijat ja työntekijät. Kuntien sosiaalihuollossa on lastensuojelun työntekijöiden lisäksi esimerkiksi päivähoidon, päihdehuollon ja kasvatus- ja perheneuvonnan työntekijöitä, jotka ovat työssään usein yhteydessä lapsiperheisiin. Selvityksissä on arvioitu vain päivähoidosta tehtyjä ilmoituksia. Päivähoidon työntekijöiden lähes päivittäinen yhteys lapsiin ja lapsiperheisiin lienee ylivertainen muihin palveluihin verrattuna.

Ilmoitusvelvollisia ovat myös julkisen terveydenhuollon viranhaltijat ja työntekijät. Julkisia terveystalouksia tuottavat mm. terveyskeskukset, äitiys- ja lastenneuvolat ja sairaalat.²⁹⁾

Poliisi on velvollinen tekemään lastensuojeluilmoituksen virkatehtävässään havaitsemastaan lastensuojelutoimien tarpeesta. Poliisi kohtaa perheväkivaltaa ennen muuta kotihälytystehtävien yhteydessä. Myös koulutoimen henkilökun-

²⁸⁾ Säännöksestä ei suoraan käy ilmi, koskeeko ilmoitusvelvollisuus myös esimerkiksi yksityistä terveydenhuoltoa. Sitä edeltäneen vuoden 1936 lastensuojelulain 50 §:n mukaan ilmoitusvelvollisia olivat ”pappi, seurakunnan esimies, koulunopettaja, lääkäri, kättilö, poliisi tai kunnan viranomainen.” Voimassa olevan lainkohdan perusteluissa todetaan lyhyesti vastaavan säännöksen sisällyttämisestä uuteen (ts. vuoden 1983) lakiin. Mahkonen, Sami: Lastensuojeluilmoitus, Edita Publishing 2003, s. 80. Kysymys yksityisen terveydenhuollon ilmoitusvelvollisuudesta jää tämänkin valossa avoimeksi. Koska oikeusasiamies valvoo vain viranomaisia, virkamiehiä, julkisyhteisöjen työntekijöitä ja muita julkista tehtävää hoitavia, en arvioi asiaa muiden kannalta.²⁹⁾ Julkisista terveystalouksista ja niiden järjestämisestä säädetään kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa ja mielen-terveyslaissa.

ta on velvollinen tekemään lastensuojeluilmoituksen. Olen pyytänyt opetushallitukselta tähän liittyvän selvityksen nimenomaan peruskoulujen osalta, koska ne ovat käsitykseni mukaan perheväkivaltaan puuttumisessa keskeisessä asemassa.

Lastensuojeluilmoitusten tekeminen kunnallisesta päivähoidosta

Lääninhallituksilta saatujen selvitysten mukaan päiväkodeista tehdään lastensuojeluilmoituksia hyvin vaihtelevasti. Osin ilmoituksia tehdään herkästi, mutta kuntien sosiaaliviranomaisilla oli myös päinvastaisia kokemuksia. Selvityksen valossa näyttää siltä, että osassa kuntia päivähoidolla on ohjeet siitä, miten ja missä tilanteissa lastensuojeluilmoitus tulee tehdä.

Lastensuojeluilmoitusten tekeminen terveydenhuollon toimintayksiköistä

Lääninhallitusten antamat selvitykset osoittivat, että kynnyks lastensuojeluilmoituksen tekemiseen näyttää olevan korkealla varsinkin monissa terveydenhuollon toimintayksiköissä. Näin oli erityisesti terveyskeskusten kohdalla, vaikka nähdäkseni terveyskeskuslääkäreillä olisi hyvät mahdollisuudet havaita perheväkivallan jälkiä työssään. Lastensuojeluilmoituksia tehdään terveydenhuollon toimintayksiköistä useimmiten vain, jos lapsen kaltoinkohtelu on ollut vakavaa.³⁰⁾ Tämä ilmeni lääninhallitusten toimittamista terveydenhuollon toimintayksiköitä koskevista selvityksistä. Kuntien sosiaalitoimia koskeva lääninhallitusten selvitys oli tältä osin samansuuntainen. Sosiaalitoimien taholta esitettiin myös epäilyjä, joiden mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöt eivät kiinnittäisi huomiota perheen lasten asemaan hoitaessaan vanhempien perheväkivallasta aiheutuneita vammoja.

Julkisesta terveydenhuollosta tehtyjen lastensuojeluilmoitusten määrästä ei kuitenkaan saatu tarkkaa tietoa, sillä tehtyjä ilmoituksia ei havaintojeni mukaan yleensä kirjata potilasasiakirjojen ulkopuolelle.

Lääninhallitusten hankkimien selvitysten valossa epävarmuutta lastensuojeluilmoitusten tekemisessä on aiheuttanut *lastensuojeluilmoituksen ja salassapitovelvollisuuden välillä koettu ristiriita*. Kysymystä tarkastellaan tarkemmin jäljempänä.³¹⁾

Lääninhallitusten keräämien tietojen mukaan terveydenhuollossa koetaan vaikeutena myös *luottamuksellisen potilas-lääkäri-suhteen säilyttäminen* lastensuojeluilmoituksen tekemisen jälkeen. Jos luottamus menetetään eikä korvaavaa hoitopaikkaa

³⁰⁾ Psykiatrian toimintayksiköistä lastensuojeluilmoituksia tehdään ilmeisesti kuitenkin keskimäärin enemmän kuin muista terveydenhuollon toimintayksiköistä. ³¹⁾ Ks. s. 37.

ole helppo löytää, lapsi voi pahimmillaan jäädä ilman hoitoa. Useat lääninhallitukset toivat myös esiin sen, että terveydenhuollon henkilökunta ei koe saavansa *riittävästi palkautetta* tekemistään lastensuojeluilmoituksista. Ilmoitusten tekeminen jää, kun niiden ei nähdä johtavan lapsen tilanteen parantumiseen ja kun yhteistyö lastensuojeluviranomaisen kanssa nähdään muutenkin vaikeaksi salassapitosäännösten vuoksi.

Oletusta, jonka mukaan suuressa osassa terveydenhuollon toimintayksiköitä lastensuojeluilmoituksia tehdään vain poikkeuksellisesti, vahvistivat vielä seuraavat havainnot. Useimmissa yliopistollisissa sairaaloissa oli kirjalliset ohjeet ilmoitusten laatimistilanteita varten ja osassa oli laadittu myös valmiit lomakkeet. Ohjeiden kerrottiin helpottaneen ilmoitusten tekemistä ja myös lisänneen lastensuojeluilmoitusten lukumäärää. Kuitenkin muissa terveydenhuollon toimintayksiköissä tällaiset ohjeet olivat selvitysten mukaan harvinaisia eikä kaikissa toimintayksiköissä tunnettu edes *Stakesin* vuonna 2003 julkaisemia asiantuntijaryhmän suosituksia menettelystä lasten pahoinpitely- ja hyväksikäyttöepäilyä koskevissa tilanteissa.

Lääninhallitukset arvioivatkin koulutuksen ja ohjauksen tarpeen tällä alueella huomattavaksi. Niiden mukaan kokemus on osoittanut koulutuksen parantavan henkilökunnan kykyä havaita esimerkiksi lasten vammojen ja vanhempien selitysten välisiä ristiriitoja. Koulutuksen avulla voidaan

terveydenhuollon ammattihenkilöitä myös ohjata kiinnittämään huomiota lasten asemaan silloin, kun perheessä tulee ilmi aikuisten välistä väkivaltaa. Koulutuksen ja ohjauksen ohella erilaisten *yhteistyöhankkeiden* arvioitiin parantavan tilannetta. Niiden on havaittu lisäävän vuorovaikutusta, selkeyttävän eri viranomaisten rooleja ja tätä kautta myös helpottavan lastensuojeluilmoitusten tekemistä.

Lastensuojeluilmoitusten tekeminen poliisista

Sekä kuntien sosiaalitoimiin tehdyillä tarkastuksilla että lääninhallitusten antamissa selvityksissä tuli myönteisenä asiana esiin poliisin toiminnassa tapahtunut kehitys perheväkivallan havaitsemisessa ja ilmoitusten tekemisessä sosiaalitoimelle. Ilmoituksia tehdään ilmeisesti nykyään aiempaa herkemmin ja tehtyjen lastensuojeluilmoitusten lukumäärä on noussut. Kehitystä on pidetty myönteisenä myös poliisitoimessa.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston antaman selvityksen mukaan poliisin ja sosiaalitoimen tiiviit yhteistyömuodot, etenkin sosiaaliryöntekijän sijoittaminen poliisilaitokselle, alentaa kynnystä lastensuojeluilmoituksen tekemisessä. Noin 35 poliisilaitoksella on tällä hetkellä käytettävissä sosiaaliryöntekijä, joka työskentelee poliisin yhteydessä.³²⁾ Jos sosiaaliryöntekijä on

³²⁾ Sisäasiainministeriöstä puhelimitse 28.12.2005 saatu tieto.

mukana kotihälytyksellä, hän voi perheväkivaltilanteissa ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin lasten ja väkivallan kohteena olevan vanhemman auttamiseksi. Sosiaalityöntekijän ja poliisin yhteistyöstä on apua myös silloin, kun poliisissa pohditaan lastensuojeluilmoituksen tekemistä poliisilaitoksella esimerkiksi hälytystehtävän päätyttyä. Poliisinhan arvioitiin tehneen vuonna 2004 yhteensä 16 000 perheväkivaltaan liittyvää kotihälytystehtävää.³³⁾ Poliisi hälytettäisiin siten joka viikko noin 300 kertaa perheväkivallan vuoksi maamme koteihin. Poliisin tekemistä tilastoista ei kuitenkaan ilmene, miten usein poliisi kohtaa lapsinäiden tehtäviensä yhteydessä.

Myönteiseen kehitykseen poliisin toiminnassa on vaikuttanut nähtävästi laaja koulutusohjelma, muu ohjaus ja ohjauksen toimeenpanon seuranta, jota sisäasiainministeriön antaman selvityksen mukaan poliisissa on toteutettu viimeisten vuosien aikana peruskoulutus mukaan lukien. Valtakunnallinen lastensuojeluilmoituksen tekemiseen käytettävä lomake kuuluu nykyisin poliisin lomakevalikoimaan.³⁴⁾

Näiden pääosin myönteisten havaintojen yhteydessä huomautan kuitenkin siitä, että minulla ei ole ollut käytössäni yhtä laa-

jaa selvitystä poliisin käytännön toiminnasta kuin sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten toiminnasta. Edellä olevat havainnot perustuvatkin pääosin toimintaa ohjaavan sisäasiainministeriön antamiin tietoihin. Poliisia koskevassa laillisuusvalvonnassa on tehty aiempina vuosina muunkinlaisia havaintoja.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio kiinnitti maaliskuussa 2003 poliisin huomiota siihen, että lain mukaan väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen on poliisin tehtävä. Hänen havaintojensa mukaan joillakin poliisilaitoksilla oli pidetty väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen ehtona sitä, että kieltoa pyytävän henkilön tilanne oli kiireellinen ja kiellon tarve selvä. Muunlaisessa tapauksessa asia- kas oli ohjattu hakemaan lähestymiskiellon tuomioistuimesta. Raution mukaan tällainen käytäntö ei perustunut lakiin. Hän korosti poliisin aktiivista ja aloitteellista suhtautumista perheväkivallan uhrien auttamisessa (dnro 1749/4/00).³⁵⁾

³³⁾ Sisäasiainministeriön selvitys; kaikkiaan kotihälytysten määrä oli sen mukaan vuonna 2004 yli 70 000. ³⁴⁾ Sisäasiainministeriön selvityksessä todetaan, että perheväkivaltaan puuttuminen on mahdollista ottaa mukaan paikallistasolla eri viranomaisten kanssa yhteistyössä laadittaviin turvallisuus suunnitelmiin. Vuosien 2004–2005 vaihteessa näitä suunnitelmia oli selvityksen mukaan laadittu yhteensä 350. ³⁵⁾ Samaa on korostettu hallituksen esityksessä lähestymiskiellosta annetun lain muuttamiseksi perheen sisäistä lähestymiskiellon koskevien säännösten saattamiseksi voimaan. Ks. HE 144/2003 s. 19.

Lastensuojeluilmoitusten tekeminen peruskouluista

Kouluista tulee verrattain vähän lastensuojeluilmoituksia kuntien sosiaalitoimiin. Tämä ilmeni sekä kuntien sosiaalitoimiin tekemilläni tarkastuksilla että lääninhallitusten sosiaalitoimista keräämien tietojen perusteella. Sosiaalityöntekijät arvioivat tästä syystä kynnyksen ilmoituksen tekemiseen olevan kouluissa korkealla.

Lapset ovat Suomessa oppivelvollisia ja käytännöllisesti katsoen kaikki lapset käyvät peruskoulun. Kouluissa on sen vuoksi mahdollista tehdä laajasti havaintoja lapsista ja lasten oirehtimisesta. Koulujen oppilashuollossa lasten erilaisia oireita voidaan myös selvittää. Onkin ajateltavissa, että perheväkivallan vaikutuksia olisi mahdollista havaita lapsen koulutyön yhteydessä ja lapsen oireiden tausta valottuisi oppilashuollossa. Lastensuojeluilmoitusten tekeminen kuuluu luontevimmin näissä tilanteissa koulun *oppilashuollosta* vastaaville.

Lukuvuosien 2002–2003 ja 2003–2004 välillä lastensuojeluilmoituksen tehneiden koulujen lukumäärä oli noussut lähes kaikissa lääneissä, joissakin jopa huomattavasti. Missään osassa maata ilmoitusten määrät eivät olleet laskeneet. Määrät perustuvat lääninhallitusten tekemiin peruspalvelujen arviointeihin. Lääninhallitukset

arvioivat vuosittain peruspalvelujen toteutumista ministeriöiden antamien ohjeiden mukaisesti.

Lääninhallitusten peruspalvelujen arviointien yhteydessä esitettiin tietoja, joiden mukaan oppilashuollon paikallisten palveluiden saatavuus vaihtelee. Paikalliset oppilashuollon palvelut arvioitiin kyselyssä osin riittämättömiksi ja osin melko riittämättömiksi. Lääninhallitukset yhtyivät osin kuntien arvioon oppilashuollon palvelujen saatavuudesta keräämiensä tietojen perusteella.³⁶⁾

Opetushallitus on laatinut *oppilashuollon opetussuunnitelmien perusteet* yhteistyössä *Stakesin* kanssa. Opetussuunnitelmien perusteet ohjaavat valtakunnallisesti opetuksen järjestäjiä ja kouluja siinä, mitä tavoitteita ja periaatteita kuuluu oppilashuoltoon. Paikalliset oppilashuollon suunnitelmat opetuksen järjestäjien ja koulujen tulee laatia yhteistyössä paikallisten sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa vuosien 2004–2006 aikana. Näiden valmistuttua yhteistyön kuntien sosiaalitoimien ja koulujen välillä voidaan olettaa parantuvan.

Opetushallitus onkin viitannut koulujen ohjauksen osalta lähinnä näihin vielä vahvistettavina oleviin paikallisiin opetussuunnitelmiin.³⁷⁾ Se tulee ilmoituksensa mukaan seuraamaan, miten uudet opetussuunnitel-

³⁶⁾ Tiedot liittyivät lääninhallitusten laatimiin peruspalvelujen arviointiin vuodelta 2004, ks. www.laaninhallitus.fi. ³⁷⁾ Opetushallituksen muistio 22.9.2005 dnro 15/030/2005.

mien perusteet toteutuvat paikallisissa opetussuunnitelmissa. Opetushallituksen mukaan alustavat tiedot näistä paikallisista opetussuunnitelmista näyttäivät, että moniammatillinen ja eri viranomaisten välinen yhteistyö olisi toteutunut hyvin. Opetushallitus ilmaisi kuitenkin huolensa edellä mainittujen lääninhallitusten esittämien tietojen vuoksi, joiden mukaan oppilashuollon palvelujen saatavuudessa on vaihtelua ja ne ovat osin riittämättömät.

Oppilashuoltoon liittyvää lainsäädäntöä on tarkoitus uudistaa. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 1.1.2005 alkaen oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän selkeyttämään ja tarkentamaan oppilashuoltoa koskevia säännöksiä. Tavoitteena on esimerkiksi turvata oppilashuollon palvelujen saatavuus ja selkiyttää tietojen saantia ja luovutusta sekä henkilötietojen käsittelyä koskevat menettelyt oppilashuollossa. Työryhmän tulee myös selvittää oppilashuoltopalveluista vastaavan henkilöstön asema, tehtävät ja kelpoisuus.³⁸⁾ Työryhmän määräaika päättyi 31.3.2006.

Tällä hetkellä koulujen oppilashuolto näyttäisi siis olevan uudistumassa. Käytännössä kouluista tehtyjen lastensuojeluilmoitusten lukumäärä näyttää kuitenkin edelleen vähäiseltä pienestä kasvusta huolimatta. Paikallisten suunnitelmien valmistuttua lie-

nee perusteltua odottaa kynnyksen lastensuojeluilmoituksen tekemiseen kouluissa alentuvan. Tällä hetkellä kouluista ei kuitenkaan ole käytettävissä sellaista tietoa, jonka perusteella olisi mahdollista arvioida, tehdäänkö kouluissa lastensuojeluilmoitus aina, kun siihen on velvollisuus lastensuojelulain mukaan.

Lastensuojeluilmoitusten tekeminen evankelis-luterilaisen kirkon piiristä

Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon (jälj. *kirkkoon*) arvioidaan kuuluvan tällä hetkellä runsaat 80 % Suomessa asuvasta väestöstä.³⁹⁾ Kirkko tavoittaa laajasti lapsia ja nuoria etenkin päiväkerho-, iltapäiväkerho- ja rippikoulutoiminnassaan. Lisäksi kirkon perheasiain neuvottelukeskukset hoitavat avioliittolain mukaista perheasioiden sovittelua.⁴⁰⁾

Kuntien sosiaalitoimien mukaan kirkon piiristä tulee hyvin harvoin lastensuojeluilmoituksia, mikä ilmeni lääninhallitusten toimittamista selvityksistä. Kirkon osalta käytettävissäni ei ole kuitenkaan sellaista selvitystä, jonka perusteella voisin arvioida, onko vähäisten ilmoitusten taustalla jokin

³⁸⁾ Sosiaali- ja terveysministeriön asettamispäätös STM088:00/2004, 15.12.2004 ja siihen liittyvä STM:n muistio 2.12.2004 (Anne Kumpula). ³⁹⁾ "Kirkko Suomessa", Suomen evankelis-luterilaisen kirkon verkkosivut os. <http://evl.fi/EVLfi.nsf/Documents/> ⁴⁰⁾ Avioliittolain 22 §:n mukaan perheasioiden sovittelusta vastaa kunnan sosiaalihuollon toimielin eli yleensä sosiaalilautakunta ja lääninhallituksen luvan saaneet yhteisöt, yhtymät, säätöt ja henkilöt. Kirkon sovittelutoiminnalla on maan kattava lupa. Sirpa Taskinen: Lapsen etu erotilanteessa, Opas sosiaalitoimelle, Stakes/Oppaita 46, Helsinki 2001 s. 48 alk.

lastensuojeluilmoitusten tekemiseen liittyvä erityinen vaikeus tai ongelma. Asiaa selvitetessä olen kuitenkin kiinnittänyt huomiota kirkon työntekijöiden salassapito-velvollisuuteen. Se perustuu pappien osalta kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä säädettyyn rippisalaisuuteen, jonka mukaan pappi ei saa ilmaista hänelle ripissä tai muuten sielunhoidossa uskottua asiaa eikä paljastaa asian uskonutta henkilöä. Kirkon lehtorin virassa toimivan osalta rippisalaisuudesta on säädetty vastaavalla tavalla (kirkkolain 6 luvun 12 §). Salassapitosäännöksiä arvioidaan lastensuojeluilmoituksen kannalta tarkemmin jäljempänä.⁴¹⁾

Avoliittolain mukaista perheasioiden sovittelua annetaan kuntien sosiaalitoimien ohella kirkon perheasiain neuvottelukyksissä. Sovittelussa noudatetaan niin sanottua korostettua salassapitovelvollisuutta, jonka on katsottu estävän lastensuojeluilmoituksen tekemisen.⁴²⁾ Kirkkohallituksen perheasiain yksikön johtajan Martti Eskon kanssa käydyissä keskusteluissa ilmeni kuitenkin, että kirkon sisällä on erilaisia käsityksiä siitä, miten laajasti salassapitoa pitäisi tulkita sellaisten keskustelujen yhteydessä, joita voidaan pitää luottamuksellisina, mutta ei varsinaisesti rippinä. Tällaisia

keskusteluja voidaan ajatella käytävän esimerkiksi perheasioiden sovittelutilanteissa.

Perheväkivallan ehkäisyyn on kirkon piirissä kiinnitetty huomiota, mistä esimerkkinä voidaan mainita kirkkohallituksen perheasiainyksikön verkkosivuillaan julkaisema esite.⁴³⁾ Kirkon nuorisotyön piirissä on järjestetty mm. nuoriso-ohjaajille tarkoitettuja koulutustilaisuuksia, joissa on kiinnitetty huomiota perheväkivaltaan ja lastensuojelulain 40 §:n mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen.⁴⁴⁾

Toimenpiteet perheväkivaltaa koskevan lastensuojeluilmoituksen johdosta

Ilmoituksen syyn selvittäminen ja avun järjestäminen

Kuntien sosiaalityöntekijät vakuuttivat tekeilläni tarkastuksilla, että kaikkien lastensuojeluilmoitusten aiheellisuus selvitetään niin pian kuin mahdollista. Saman vastauksen antoivat myös lääninhallitukset selvi-

⁴¹⁾ Ks. s. 39. ⁴²⁾ Taskinen (toim.) Lapsen etu erotilanteessa, Stakes/Oppaita 46, Helsinki 2001 s. 51. Kanta perustuu ao. oppaan mukaan oikeusministeriön lakivaliokunnalle antamaan muistioon lain eduskuntakäsittelyn aikana. Siinä ministeriö katsoi, ettei sovittelijalle ole mahdollista asettaa lastensuojelulain 40 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta, mts. alav. 14. ⁴³⁾ Ks. www.evl.fi/keskushallinto/. Asiaa pohtinut työryhmä katsoo siinä, että lastensuojelulain mukaista ilmoitusvelvollisuutta tulisi laajentaa siten, että ilmoitus tulisi tehdä aina, kun lapsiperheen sisällä ilmenee väkivaltaa. Esitteessä katsotaan, että tällainen tulkinnan laajennus edellyttäisi valtakunnallisia ohjeita. Kysymykseen salassapidosta palataan lähemmin jäljempänä s. 39 alk. ⁴⁴⁾ Kirkon Nuorten Keskuksen järjestämä Poikki! -projekti, jonka tavoitteena on auttaa nuorten kanssa työskenteleviä tunnistamaan perheväkivallasta joutuvan nuoren traumaattisuus sekä auttaa perheväkivallasta kärsivää nuorta, www.nuortenkeskus.fi/ "Perheväkivalta on pistettävä poikki" ja projektisihteeri Kriko Huhdalta saadut tiedot.

tyksissään. Lastensuojeluilmoituksen vuoksi käynnistettyä selvittelyä aloitetaan yleensä ottamalla yhteys vanhempiin. Poikkeustapauksessa muunkinlainen menettely voi olla perusteltua. Tarpeen mukaan hankitaan esimerkiksi lääketieteellinen selvitys lapsen vammoista. Menettelyä pahoinpitelyä tai seksuaalista hyväksikäyttöä koskevissa epäilyissä on ohjeistettu edellä mainituissa *Stakesin* asiantuntijaryhmän suosituksissa. Joillakin kunnilla ja sairaanhoitopiireillä on lisäksi omia paikkakunta-kohtaisia ohjeita näitä tilanteita varten.

Lastensuojeluilmoitukset ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet kirjataan lapsen tai perheen asiakastietoihin. Läheskään kaikissa kunnissa ei pidetä tilastoja saapuneista lastensuojeluilmoituksista. Tietoja ei yleensä kerätä myöskään niistä toimenpiteistä, joihin lastensuojeluilmoitukset ovat antaneet aihetta kiireellisiä huostaanottoja lukuun ottamatta. Edellä olevat tiedotkin perustuvat sen vuoksi etupäässä sosiaalityöntekijöiden ilmoituksiin.

Kuntien sosiaalitoimien menettelyistä lääninhallitusten edustajien kanssa käydysessä keskustelussa ilmeni, että akuutteihin perheväkivaltatilanteisiin puuttumista vaikeuttaa monessa kunnassa toistaiseksi

varsinaisen sosiaalipäivystyksen puuttumisen.⁴⁵⁾ Tämä puute korjautunee osana sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalialan kehittämishanketta vuoteen 2007 mennessä, jolloin kattavan sosiaalipäivystyksen tulee olla käytettävissä.⁴⁶⁾

Lääninhallituksilta saamieni tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että varsinkin suurten asutuskeskusten ulkopuolella myös sopivan hoidon ja sijoituspaikan järjestäminen lapselle esimerkiksi akuutissa perheväkivaltatilanteessa voi olla vaikeaa silloin, kun apua tarvitaan normaalin virka-ajan ulkopuolella. Harvaanasutulla alueella vanhainkoti tai terveyskeskuksen vuodeosasto on voinut olla ainoa paikka, jonne lapsi on voitu sijoittaa esimerkiksi lauantai-iltana.⁴⁷⁾

Lastensuojelulaki edellyttää kunnan huolehtivan siitä, että lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa oleva tarve edellyttää (4 §). Sitä täydentää lastensuojeluasetuksen säännös, jonka mukaan kunnan on perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua järjestäessään huolehdittava siitä, että palveluja on tarvittavassa laajuudessa saatavissa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan (2 §:n 2 mom.). Jos lapsen olosuhteet edellyttävät kiireellistä huostaan-

⁴⁵⁾ Etenkin haja-asutusalueella virkamatkapuhelin saattaa olla esimerkiksi johtavalla sosiaalityöntekijällä mukanaan virka-ajan ulkopuolellakin, vaikka varsinaisesta varallaolosta ei olisikaan kyse. ⁴⁶⁾ Kiireellinen sosiaalipalvelu – Sosiaalipäivystyksen järjestäminen, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:8, Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2005. ⁴⁷⁾ Pahimmassa tapauksessa lapsia on tietävästi pidetty toista vuorokautta poliisin säilössä, kun muuta sijoituspaikkaa ei ole kiireesti järjestynyt. Etelä-Suomen lääninhallituksen päätökset 24.10.2002 (STU 998 A, ESLH-2001-05479/SO-11) ja 12.2.2004 (STU 192 A ESLH-2003-06778/So-18).

ottoa, lastensuojelulaki edellyttää, että lapselle järjestetään sijaishuolto tarvittaessa välittömästi.⁴⁸⁾

Epäilen, voiko lapsen sijoittaminen esimerkiksi terveyskeskuksen vuodeosastolle olla edellä mainittujen lastensuojelulain säännösten mukaan perusteltua. Olosuhteet yksittäistapauksessa voivat tietenkin muuttaa arvioita. Kyse on nähdäkseni kuitenkin pohjimmiltaan lapsen subjektiivisesta oikeudesta välttämättömään huolenpitoon perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.⁴⁹⁾

Viranomaisella voi olla velvollisuus ryhtyä viipymättä lastensuojelulain mukaisiin avohuollon tukitoimiin silloinkin, kun lapsen olosuhteet eivät edellytä lapsen huostaanottoa. Lain 12 §:n mukaan tällainen velvollisuus syntyy esimerkiksi, kun tiedossa on, että lapsen kasvuolot vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä. Avohuollon tukitoimien valikoima on laaja. Mahdollista on järjestää esimerkiksi sijoitus lapselle ja vanhemmalle yhdessä.⁵⁰⁾

Sosiaaliviranomainen voi pyytää myös lähestymiskiellon tai perheen sisäisen lähestymiskiellon määräämistä. Poliisi voi määrätä nopeasti väliaikaisen lähestymiskiellon tarpeen vaatiessa.⁵¹⁾

Joillakin kunnilla on omia turvakoteja, joihin vanhempia lapsineen on mahdollista sijoittaa, tai he voivat sijoittaa esimerkiksi paikalliseen Ensi- ja turvakotiin.⁵²⁾ Lapsen ja vanhemman sijoittaminen yhdessä voi tulla kysymykseen silloin, kun lasta ei ole perusteltua erottaa toisesta vanhemmastaan. Lapsen ja vanhemman erottamisen tulee aina perustua lainmukaisiin syihin. Tätä edellyttää perus- ja ihmisoikeutena lapselle ja hänen vanhemmilleen turvattu perhe-elämän suoja.⁵³⁾

Lääninhallitusten mukaan kuntien sosiaalitoimissa pyritään kyllä tekemään kaikki mahdollinen lasten kiireellisen avun järjestämiseksi. Tarkempien tietojen puuttuessa tämän avun laatua ei ole mahdollista arvioida tarkemmin.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei ole myöskään ollut mahdollista arvioida, onko muihin kuin kiireellisiin lastensuo-

⁴⁸⁾ Kunnan on otettava lapsi huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto lastensuojelulain 16 §:n mukaan lainkohdassa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Jos lapsi on siinä mainituista syistä välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen huostaanoton tarpeessa, voidaan lapsi ottaa huostaan päätöstä alistamatta (kiireellinen huostaanotto, lastensuojelulain 18 §).⁴⁹⁾ HE 309/1993 s. 69.⁵⁰⁾ Avohuollon tukitoimena voidaan järjestää laitoshuoltoa tai perhehoitoa yhdessä vanhemman tai huoltajan tai muun lasta hoitavan henkilön kanssa (lastensuojelulain 14 §). Avohuollon tukitoimet on järjestettävä viipymättä (lastensuojelulain 12 §).⁵¹⁾ Laki lähestymiskiellosta 5 §:n 1 mom., 11 §, HE 144/2003 s. 20 ja 33.⁵²⁾ Ensi- ja turvakoteja ylläpitävät mm. Ensi- ja turvakotien liiton jäsenyhdistykset, ks. www.ensijaturvakotienliitto.fi.⁵³⁾ Lapsen oikeus perhe-elämän kunnioitukseen sisältyy perustuslain 10 §:n suojaamaan yksityiselämään. Se on ilmaistu myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklassa. Lapsen ja vanhempien välisen perhe-elämän suojaa koskee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja siihen perustuva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

jelutoimiin aina ryhdytty viipymättä. Nähdäkseni jo nyt havaittavissa oleva kasvu lastensuojeluilmoitusten määrissä voi kuitenkin johtaa myös toimenpiteiden tarpeen lisääntymiseen kaikilla lastensuojelun osaluilla. Huomion kiinnittäminen lasten koskemattomuutta ja turvallisuutta koskevan perusoikeuden nykyistä parempaan toteutumiseen voi siten merkitä tehtävien lisäystä kuntien sosiaalityöissä. Julkisella vallalla on käsitykseni mukaan velvollisuus vastata tähän niin, että avun oikea-aikaisuus on mahdollista turvata kaikissa tilanteissa.

Sosiaalitoimen ilmoitukset poliisille rikosepäilystä

Jos sosiaalitoimelle tehtyä lastensuojeluilmoitusta selvitettäessä paljastuu epäily lapsen kohdistuneesta pahoinpitelystä tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä, on sosiaalityöntekijöiden ratkaistava kysymys mahdollisen rikosilmoituksen tai esitutkimustapauksen tekemisestä poliisille. Jäljempänä puhutaan lyhyesti vain *ilmoitusten* tekemisestä poliisille.

Lainsäädännössä ei ole asetettu sosiaalihuollon viranomaiselle velvollisuutta teh-

dä ilmoituksia poliisille. Sosiaalitoimella on kuitenkin velvollisuus antaa pyynnöstä poliisille tietoja asiakkaan suostumuksesta riippumatta, jos se on tarpeen sellaisten rikosten selvittämiseksi, joista on säädetty laissa erikseen mainittu enimmäisrangaistus tai muuten säädetty erikseen. Samalla tavoin on säädetty myös sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta antaa tietoja poliisille *omasta aloitteestaan*. Velvollisuus ja oikeus tietojen antamiseen perustuvat sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jälj. *sosiaalihuollon asiakaslain*) 18 § 2 ja 3 momenttiin.⁵⁴⁾

Stakesin julkaisemien asiantuntijaryhmän suositusten mukaan sosiaalihuollon viranomaisen tekee ilmoituksen poliisille, kun se epäilee lapsen törkeää pahoinpitelyä tai seksuaalista hyväksikäyttöä. Jos pahoinpitely on lievempää, voidaan ilmoitus suositusten mukaan jättää tekemättä, jos lapsen etu tai erittäin tärkeä yleinen etu ei vaadi ilmoitusten tekemistä poliisille.⁵⁵⁾

Kuntien sosiaalitoimiin tekemillään tarkastuksilla ilmeni, että useilla paikkakunnilla ilmoituksia poliisille tehdään vain harvoin ja niiden tekemistä on pidetty vaikeana. Asiasta kysyttäessä sosiaalityöntekijät ovat vastanneet kylläkin tehneensä ilmoituksia, ”*vaikka vaikeaa se on ollut*”. Toisilla paikkakunnilla sosiaalityöntekijät ohjaavat huol-

⁵⁴⁾ Tietoja voidaan antaa, kun epäillään rikosta, josta tulee ilmoittaa rikoslain 15 luvun 10 §:n mukaan tai jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tietoja voidaan antaa oma-aloitteisesti myös vähäisemmän rikoksen selvittämiseksi, jos sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun tai erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Ko. säännöksistä tarkemmin jäljempänä s. 42. ⁵⁵⁾ *Stakes/Oppaita* 55 s. 11.

tajan ilmoittamaan rikosepäilystä poliisille. Huoltajan vastuu asian saattamisesta poliisin tutkintaan nähdään silloin ensisijaisena.

Ilmoitusten tekemisen vaikeus näkyi myös lääninhallitusten kuntien sosiaalitoimien käytännöistä laatimissa selvityksissä. Osa sosiaaliohjeistajista näytti edellyttävän niiden mukaan, että lapsella on pahoinpitelyn seurauksena *vakavia vammoja* ennen kuin pahoinpitelyn ilmoittamista poliisille pidettiin aiheellisena. Käytäntö ilmeisesti kuitenkin vaihtelee kunnittain. Joissakin kunnissa edellytettiin, että lapsella on *selviä* vammoja tai että vammat ovat *näkyvissä*.

Poliisijohdaja on julkisuudessa arvostellut kuntien sosiaalitoimia siitä, että tutkintapyyntöjä tehdään liian vähän.⁵⁶⁾

Mielestäni lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että poliisi tutkii lapsiin kohdistuvat pahoinpitely- tai hyväksikäyttöepäilyt. Asiantuntematon menettely esimerkiksi lasta haastateltaessa hyväksikäyttöepäilyyn vuoksi voi vaikuttaa lapsen käsityksiin tapahtumista ja siten haitata hyväksikäyttöepäilytutkintaa.⁵⁷⁾

Lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan epäilyn tutkinta

Otan edellä mainittujen selvitysten lisäksi esille kaksi näkökohtaa, jotka ovat tulleet tietooni kanteluasioita tutkittaessa, koska ne liittyvät läheisesti käsiteltävänä olevaan asiaan. Ensimmäinen liittyy lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien epäilyjen tutkintaan ja toinen lasten pääsyyn psykiatriseen tutkimukseen ja hoitoon. Seksuaalinen hyväksikäyttö on yksi lapsiin kohdistuvan väkivallan muoto. Se voi olla perheväkivaltaa, jos hyväksikäyttäjä kuuluu lapsen perheeseen. Psykiatriseen tutkimukseen ja hoitoon pääsyn osalta ajattelen erityisesti pahoinpitelyn tai hyväksikäytön uhriksi kotonaan joutuneen lapsen psykiatrista tutkimusta ja hoitoa.

Poliisi voi pyytää muulta viranomaiselta virka-apua tämän toimivaltaan kuuluvassa asiassa (poliisilain 41 §). Virka-apua pyydetään esimerkiksi lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevaa rikosepäilyä tutkittaessa. Erään kanteluasian yhteydessä pyysin sosiaali- ja terveysministeriöltä lausunnon tällaisen lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilytutkimuksen viivittämiseen liittyen.⁵⁸⁾ Ministeriö pyysi omaa lausuntoaan varten selvityksen, jonka *Sta-*

⁵⁶⁾ Karjalainen 2.11.2005. Poliisijohdaja Markku Salminen totesi uutisen mukaan, että suuri osa lapsiin kohdistuvista pahoinpitelyistä ei etene sosiaalihuollosta poliisin tietoon. Rikosylikomisario Kari Tolvanen totesi Suomen Tietotoimiston 11.4.2005 julkaiseman uutisen mukaan, että joillakin paikkakunnilla ei rikosilmoituksia tehdä lainkaan, kun taas osassa Suomea ilmoitus tehdään aina. Helsingin Sanomien 27.12.2005 julkaiseman uutisen mukaan rikosilmoitusten määrä on viime aikoina kuitenkin kasvanut.⁵⁷⁾ Stakes/Oppaita 55, s. 29–30. Päivi Hirvelä: Lapsi rikosprosessissa (WSLT, Helsinki 1997) esim. s. 108–111, 113–114.⁵⁸⁾ Dnro 537/4/05.

kes antoi heinäkuussa 2005. Sen mukaan lasten hyväksikäyttöepäilyä koskevat oikeuspsykiatriset tutkimukset on suurelta osin keskitetty keskussairaaloihin. Tutkimuksia tekeviä yksiköitä toimii koko maassa sen mukaan 15. Selvityksessä todettiin, että edeltävän vuoden kuluessa tutkimuspyyntöjen määrä ja vastaavasti tutkimuksiin käytetty aika olivat vaihdelleet maan eri osissa huomattavasti.

Stakesin julkaisemien asiantuntijaryhmän suositusten mukaan virka-apuna tehtävä tutkimus tulee suorittaa kiireellisenä ja saattaa päätökseen vähintään kahden kuukauden kuluessa. Tutkimuksesta annetaan lausunto poliisille kolmen kuukauden kuluessa poliisin esittämästä pyynnöstä lukien.⁵⁹⁾

Edellä mainitun *Stakesin* laatiman selvityksen mukaan poliisin virka-apupyynnönä suoritettujen lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevat tutkimukset eli niin sanotut SERI-tutkimukset oli nopeimmillaan aloitettu samana päivänä tai seuraavana päivänä ja suoritettu loppuun kahdessa viikossa. Tavallisimmin aikaa oli mennyt pari kuukautta. Tämä on edellä mainitun *Stakesin* asiantuntijaryhmän suosituksen mukainen enimmäisaika.

Pisimmillään tutkimuksen *aloittamista* on kuitenkin jouduttu odottamaan *yli vuoden* ja tutkimuksen suorittamiseen on enimmillään *käytetty aikaa 14 kuukautta*. Yksi tutkimuksia suorittava yksikkö ei ole kysyttäessä täsmentänyt odotusaikaa tai tutkimukseen käytettävää aikaa, vaan on todennut, että viive tutkimusten aloittamiseen on ”viikkoja” ja aikaa tutkimukseen menee ”runsaasti”.

Stakes on annetun selvityksen mukaan tehnyt sisäasiainministeriölle aloitteen SERI-tutkimusten korvaamisesta valtion varoista mielentilatutkimusten tapaan. Korvaus mahdollistaisi *Stakesin* mukaan lisähenkilökunnan palkkaamisen ja sitä kautta tutkimusten tekemisen kohtuullisessa ajassa.

Etelä-Suomen lääninhallituksen eräessä toisessa kanteluasiassa antaman lausunnon mukaan niin sanottujen SERI-tutkimusten tarve on lisääntynyt lyhyessä ajassa niin suurella määrällä, että tutkimusten viivymistä koskeva ongelma ei ole helposti korjattavissa.⁶⁰⁾

Lasten hyväksikäyttöepäilyjen tutkinnan viivästyminen vaikeuttaa esitutkinnan suorittamista luotettavasti.⁶¹⁾ Viivästys voi vaikuttaa myös lapsen mielikuviin tapahtuneesta ja muuttaa niitä.⁶²⁾

⁵⁹⁾ *Stakes* /Oppaita 55 s. 49 ja 50. ⁶⁰⁾ Etelä-Suomen lääninhallitus toteaa tässä yhteydessä, että erikoissairaanhoidopiiri on alueellaan vastuussa erityisosaamista vaativien SERI-tutkimusten tekemisestä ja niitä koskevien palvelujen yhteensovittamisesta. Lääninlääkäriin tekemän arvion mukaan työnjako eri viranomaisten välillä oli erään suuren sairaanhoidopiirin alueella selkiintymätön. Pienten sairaanhoidopiirien osalta hän ilmaisi huolensa siitä, että tutkittavien tapausten vähäinen lukumäärä ei hänen mielestään riittänyt ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Niissä tutkimukset saatiin kuitenkin valmiiksi suositusajassa (dnro 855/4/05). ⁶¹⁾ Ks. Länsi-Suomen lääninhallituksen tiedote 28.11.2005; Läänin poliisijohdaja Mikko Paatero kiinnitti huomiota Pirkanmaan sairaanhoidopiirin yli vuoden mittaiseen jonoon, jonka hän totesi olevan liian pitkä poliisin esitutkinnan ja lapsen oikeusturvan kannalta. Poliisijohdaja vaati yhteistyöjärjestelmiä terveydenhuollon ja poliisin välille. ⁶²⁾ Ks. Päivi Hirvelä: Lapsi rikosprosessissa (WSLT, Helsinki 1997) s. 157–158 esimerkit.

Lasten pääsy psykiatriin tutkimuksiin ja hoitoon

Annoin 14.11.2005 ratkaisun kanteluasiassa, jossa oli kyse lapsen pääsystä psykiatriseen osastohoitoon Peijaksen sairaalaan. Sairaalan antamassa selvityksessä kantelun johdosta todettiin, että psykiatrisen osastopaikan saaminen lapselle kiireellisesti oli usein ongelmallista koko sairaanhoitopiirin alueella. Lapsen hoito aikuispsykiatrian osastolla oli selvityksen mukaan usein ainoa vaihtoehto kiireellisissä tapauksissa ennen kuin iän mukainen hoitopaikka järjestyi. Jonotusaika kyseisen sairaalan nuorisopsykiatriselle osastolle oli kuusi kuukautta. Kantelun kohteena olleessa tapauksessa lapsi jäi kahteen otteeseen ilman tarpeellista osastohoitoa.⁶³⁾ Lapsi ei tässä tapauksessa ollut väkivallan uhri.

Hoitotakuu lasten psykiatrisessa hoidossa on ollut voimassa jo vuodesta 2001.⁶⁴⁾ Kantelussa tarkoitetun lapsen hoidon tarve ja kiireellisyys olisi tullut arvioida viimeistään kolmen viikon kuluessa lähetteen saapumisesta sairaalaan ja tarpeelliseksi todettu hoito järjestää sen kiireellisyys huo-

mioon ottaen joko välittömästi tai viimeistään kolmen kuukauden kuluessa. Peijaksen sairaalan ilmoittama jonotusaika oli siten vastoin hoitotakuun asettamia velvoitteita. Lasten sijoittaminen aikuisten osastolle oli myös lainvastaista.

Tarkastuksilla psykiatriin sairaaloihin saamani käsityksen mukaan edellä mainitussa kanteluratkaisussa esiin tullut laiminlyönti lasten psykiatrisen osastohoidon järjestämisessä ei ollut ainoalaatuinen, vaikkakin erityisen vakava. Otan tämän epäkohdan esiin tässä yhteydessä sen vuoksi, että lasten vakavien mielenterveysoireiden taustalla nähdäkseni mitä ilmeisimmin on myös hyväksikäyttöä tai muita lasten turvallisuuden laiminlyöntejä.

Kuntien kasvatusta ja perheneuvoloissa annetaan nykyisin merkittävä osa lasten psykiatrisesta avohoidosta. Nämä ovat yleensä osa kuntien sosiaalihuoltoa eikä hoitotakuu sen vuoksi koske niitä. Tutustuin kuntien kasvatusta ja perheneuvoloitten tilanteeseen erityisesti arvioidessani vanhempien ristiriitisiin käytettävissä olevia sovittelu- ja perheneuvontapalveluja.⁶⁵⁾ Tällöin ilmeni, että perhe- ja kasvatustarpeiden palvelujen tarvetta ei pystytä kaikissa kunnissa täyttämään kohtuullisessa ajassa.⁶⁶⁾

⁶³⁾ Dnro 1205/4/04. ⁶⁴⁾ Hoitotakuu perustui ensin mielenterveysasetuksen 6 a §:ään ja 1.3.2005 alkaen kansanterveyslain 15 b §:ään sekä erikoissairaanhoidolain 31 §:ään. ⁶⁵⁾ Dnro 2059/2/03. ⁶⁶⁾ Sosiaali- ja terveysministeriön pyydetty lausunto ratkaisun dnro 2059/2/03 johdosta. Kasvatusta ja perheneuvoloitten pitkät jonot ovat olleet esillä myös tiedotusvälineissä. Yleisradion TV1 20.11.2005 ja YLE24 uutiset 21.11.2005, www.yle.fi: "Perheneuvoloihin kuukausien jonot". Uutisen mukaan osa Helsingin ja Tampereen asiakkaista joutuu odottamaan yli puoli vuotta ja tilanne on erityisen vaikea myös Vantaalla ja Porissa. Tiedustelu oli tehty 10 suurimpaan kaupunkiin.

Muut havainnot

Milloin on aihetta tehdä ilmoitus - arvioinnin erityinen vaikeus

Lastensuojeluilmoituksen tekemiseen velvolliset ovat useimmiten muita kuin lastensuojelun ammattilaisia. He työskentelevät terveydenhuollossa, opetustehtävissä, poliisissa jne. Lastensuojeluilmoituksen tekemistä pohtiessaan nämä ammattihenkilöt joutuvat ottamaan kantaa asiaan, joka ei kuulu heidän omiin tavanomaisiin ammatillisiin tehtäviinsä. Esimerkiksi terveyskeskuslääkäri, jonka ensisijainen tehtävä on lapsen terveyden- tai sairaanhoito, joutuu lastensuojeluilmoituksen tehdessään ottamaan kantaa lapsen kodin olosuhteisiin tai lapsen sosiaalihuoltoon liittyvän avun tarpeeseen. Kysymykset ovat sellaisia, joihin lääketieteellinen koulutus ei yleensä vastaa. Epävarmuus on ymmärrettävää tilanteessa, jossa oma asiantuntemus ja kokemus lastensuojelusta koetaan vähäiseksi.

Tätä taustaa vasten onkin luonnollista, että ilmoituksia tehdään esimerkiksi poliisilaitoksilla enemmän silloin, kun käytettävissä on sosiaalityöntekijä antamassa tarkempia neuvoja lastensuojelutoimenpiteiden tarpeen määrittelystä, minkä tarkastuksillani tekemäni havainnot selvästi osoittivat.⁶⁷⁾

Samantyyppisen ammattitaitoa koskevan ongelman edessä ovat myös sosiaalitoimen viranhaltijat pohtiessaan, onko epäilystä lapseen kohdistuneesta rikoksesta syytä ilmoittaa poliisille. Sosiaaliviranomaisen tulee arvioida oikeuttaan antaa tietoja poliisille eri tavoin epäillyn rikoksen törkeydestä riippuen. Rikosnimikkeiden ja enimmäisrangaistusten arviointi ei kuitenkaan kuulu sosiaalityöntekijöiden tavanomaisiin tehtäviin. Ilmoitusten tekeminen onkin epäilemättä voitu kokea vaikeaksi, kuten edellä kävi ilmi.⁶⁸⁾

Ongelmaa on omiaan lisäämään se, että tapaukset, joissa ilmoituksia joudutaan harkitsemaan, ovat usein nähdäkseen muutenkin eräitä vaativimpia asiakas- tai potilastyön tapauksia. Puuttuessaan lasten hoitoon ja kasvatukseen viranomaiset kaivoavat perheen yksityiselämän herkimpiin alueisiin.

Näkemykseni mukaan tilanteet, joissa ilmoitusten tekemistä joudutaan arvioimaan, edellyttävät *selkeitä ja yksityiskohtaisia ohjeita* siitä, miten kulloinkin tulee menetellä. Edellä todettiin muun muassa, että lastensuojeluilmoitusten määrä esimerkiksi terveydenhuollon toimintayksiköistä oli kasvanut sen jälkeen, kun käyttöön oli otettu yksityiskohtaiset ohjeet.

⁶⁷⁾ Sairaaloissa työskentelee myös sosiaalityöntekijöitä. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, käytetäänkö heitä apuna lastensuojeluilmoitusten tekemisessä. ⁶⁸⁾ Ko. sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n säännöksiä arvioidaan tarkemmin jäljempänä s. 40.

Selkeiden ohjeiden ohella *koulutus ja käytännön yhteistyö* eri viranomaisten välillä näyttävät selvityksen valossa helpottavan ilmoitusten tekemistä toisille viranomaisille. Mm. lastensuojelulaisissa on säännöksiä, joiden mukaan kunnan eri viranomaisten tulee toimia yhteistyössä esimerkiksi lasten ja nuorten erityisen tuen tarpeen selvittämiseksi.⁶⁹⁾ Yhteistyön toteutumiseen käytännössä tulee mielestäni kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Tilastotietojen vähäisyys

Vastaanotettuja lastensuojeluilmoituksia ei selvitysten mukaan kaikissa kunnissa tilastoitu lainkaan, kuten edellä todettiin.⁷⁰⁾ Silloinkin, kun lastensuojeluilmoitusten määristä oli käytettävissä tietoja, niiden vertailtavuutta vaikeutti mm. se, että joillakin paikkakunnilla saatettiin tehdä myös muita kuin varsinaisia lastensuojeluilmoituksia.⁷¹⁾ Tilastoja ei usein pidetty myöskään niissä viranomaisyksiköissä, jotka ovat lain mukaan

velvollisia *tekemään* lastensuojeluilmoituksen. Toimenpiteistä, joihin lastensuojeluilmoitukset olivat johtaneet, ei yleensä myöskään pidetty tilastoja kiireellisiä huostaanottoja lukuun ottamatta. Lasten näkökulman puuttuminen tilastoinnista ilmenee siinäkin, että vaikka poliisi tilastoi kotihälytykset ja niiden syyt, kotihälytyksillä tavuista lapsista ei kerätä tietoja.

Tietojen kerääminen ilmoituksista ja toimenpiteistä, joihin ne ovat johtaneet, on siinänsä toisarvoista siihen verrattuna, että ilmoituksia tehdään, ne selvitetään ja että ilmoitusten kohteena olevissa tapauksissa ryhdytään asianmukaisiin toimenpiteisiin. Mielestäni on kuitenkin niin, että jos tietoa ei kerätä ilmoituksista eikä niistä toimenpiteistä, joihin ne ovat johtaneet, myös niiden taustalla olleet ongelmat jäävät näkymättömiin.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevissa suosituksissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota lapsia koskevien tilastotietojen vähäisyyteen.⁷²⁾

⁶⁹⁾ Mm. lastensuojelulain 7 § sekä lastensuojeluasetuksen 2 a §. ⁷⁰⁾ Lastensuojelun tilastoinnin ongelmista julkaisu "Lastensuojelun avohuollon tilaston haasteet; kuntakyselyn yhteenvedo" (Heino – Kuoppala – Säkkinen) *Stakes*, Työpapereita 5/2005. ⁷¹⁾ Esa Erikssonin, Tom ja Robert Arnkilin kehittämä malli "huolen vyöhykkeistä" ja "huolen harmaasta vyöhykkeestä". Mallin tarkoituksena on auttaa työntekijää jäsentämään lapsesta saamaansa tietoa. Kun työntekijän saamat tiedot johtavat "harmaan huolen vyöhykkeen" alueelle, ammatillista yhteistyötä pidetään välttämättömänä, *Dialogi* 3/2002 s. 34. Ilmeisesti lastensuojelulain näkökulmasta ilmoituksia on pidettävä lastensuojeluilmoituksina, ainakin silloin, kun ne sisältävät salassa pidettävää tietoa. Käytäntö, jossa ilmoituksia tehdään silloinkin, kun ilmoituksen tekeminen koetaan tarpeelliseksi, mutta epäillään, täytyvätkö lain lastensuojeluilmoitukselle asettamat edellytykset, kuvaa osaltaan lastensuojeluilmoitusta koskevan säännöksen sanamuodon ongelmallisuutta, johon palataan jäljempänä. ⁷²⁾ Committee on the Rights of the Child, Fortieth session, CRC/C/15/Add. 272, 30.9.2005, kohdat 13 ja 14. Ks. myös Lapsen oikeuksien komitean päätelmät: Suomi 16/10/2000, CRC/C/15/Add.132, kohta 18.

Yhteenveto havainnoista

1. Olen korostanut viranomaisten aktiivisuutta perheväkivaltaan puuttumisessa. Käsittekseni mukaan keskeistä on eri viranomaisten välillä tapahtuva yhteistyö. Keskeiset havaintoni laillisuusvalvojana koskevat lastensuojeluilmoitusten tekemistä. Lastensuojeluilmoituksen tekeminen on lastensuojelulaissa säädetty velvollisuussiinä mainituille viranomaisille. Havaintojeni mukaan velvollisuuden täyttämässä on ongelmia.

Ongelmien taustalla on nähdäkseni ainakin osittain se seikka, että ilmoituksen tekemisen yhteydessä viranomaiset luovuttavat toisilleen salassa pidettäviä tietoja lapsiperheistä. Tietojen antamista koskevassa lainsäädännössä näyttäisi kuitenkin olevan epäselvyyttä, minkä vuoksi salassapitovelvollisuutta ja tietojen antamista lastensuojeluilmoituksessa on aiheellista arvioida tarkemmin eri viranomaisten kohdalla. Tarkastelen näitä näkökohtia lähemmin seuraavassa jaksossa.

2. Sama koskee sosiaaliviranomaisten ilmoituksia poliisille epäillyistä lapsiin kohdistuvista pahoinpitelyistä tai seksuaalisista hyväksikäytöistä. Tässäkin kohden ongelmien taustalla näyttäisi ainakin osittain olevan salassa pidettävien tietojen antamista koskeva sosiaalihuollon lainsäädäntö. Arvioin sen vuoksi sitäkin jäljempänä tarkemmin.

3. Lastensuojeluilmoitusten ja poliisille tehtävien ilmoitusten tekemisen vaikeus on ilmeisesti osittain seurausta siitä, että viranomaiset joutuvat ilmoituksia tehdessään arvioimaan kysymyksiä, jotka eivät kuulu niiden tavanomaisiin tehtäviin, vaan liittyvät toisen viranomaisen toimialaan. Selkeiden menettelyohjeiden laatiminen ja viranomaisten välisen yhteistyön lisääminen näyttäisi helpottavan ilmoitusten tekemistä. Niihin tulisikin mielestäni kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

4. Jotta lastensuojeluilmoitus johtaisi toivottuun tulokseen, tulee sosiaaliviranomaisten ryhtyä ripeästi asian vaatimiin toimenpiteisiin. Kaikissa kunnissa ei ole vielä kattavaa sosiaalipäivystystä. Sosiaali- ja terveysministeriön hankkeen mukaan kuntien sosiaalipäivystys tullaan kuitenkin järjestämään kattavasti vuoteen 2007 mennessä. Mielestäni hankkeen toteutumista on syytä kiirehtiä.

Lääninhallitusten sosiaalihuollon tarkastajat kiinnittivät huomiotani myös siihen, että kiireellisesti huostaan otetuille lapsille ei aina löydetty asianmukaista sijoituspaikkaa. Käsittekseni mukaan esimerkiksi väkivaltaisesta kodista noudetulla lapsella on pohjimmiltaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen subjektiivinen oikeus välttämättömään huolenpitoon. Lapselle tulee tällaisessa tilanteessa turvata hänen etunsa mukainen hoito ja huolenpito.

Jos lasta ja vanhempaa ei lain mukaan ole perusteltua erottaa toisistaan, tulee heitä auttaa yhdessä sopivalla tavalla, esimerkiksi paikallisessa turvakodissa. Muutkin lastensuojelun avohuollon tukitoimet tulee lain mukaan toteuttaa viipymättä. Niiden oikea-aikaisuuden turvaaminen on käsitykseni mukaan julkisen vallan velvollisuus.

5. Lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö on yksi lapseen kohdistuvan väkivallan muoto. Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisessä oikeuspsykiatrinen tutkimus on usein välttämätön. Tutkimus on lapsen ja hänen läheistensä oikeusturvan ja hoidon vuoksi suoritettava kiireellisesti. Tutkimusten suorittamisajoissa on saamieni tietojen mukaan huomattavia eroja maan eri osien välillä. Näiden tietojen valossa tutkimukset lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä viipyvät joissakin niitä suorittavissa toimintayksiköissä kohtuuttomasti.

6. Olen myös voinut havaita, että hoitotakuu lasten psykiatrisessa hoidossa ei ole vielä kuluneen viiden vuoden aikana toteutunut kaikkialla lain edellyttämällä tavalla. Pidän tätä epäkohtaa hälyttävänä. Tuon sen tässä yhteydessä esille sen vuoksi, että nähdäkseni hoitoa odottavien lasten joukossa mitä ilmeisimmin on myös perheväkivallan uhreja.

7. Havaintojeni mukaan esimerkiksi tehdyistä lastensuojeluilmoituksista, toimenpiteistä, joihin ilmoitukset ovat johtaneet tai muistakaan tiedoista, jotka koskevat lasten kohtaamaa perheväkivaltaa, ei toimiteta tilastoja. Tietoja keräämällä saataisiin kuitenkin tietoa myös niiden taustalla olevista ongelmista ja niiden laajuudesta.

Tarkastelen seuraavaksi yksityiskohtaisemmin lastensuojeluilmoitusten ja rikosepäilyjä koskevien ilmoitusten tekemiseen liittyviä salassapitosäännöksiä ja arvioin niiden vaikutusta.

5. Viranomaisten ilmoitusvelvollisuus salassapitosäännösten valossa

Lastensuojeluilmoitusta koskevan säännöksen sanamuoto

Lastensuojelulain 40 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, poliisin tai seurakunnan palveluksessa tai luottamustoimessa oleva henkilö on velvollinen ilmoittamaan sosiaaliviranomaiselle viipymättä, jos hän on virkaa tai tointa hoitaessaan saanut tietää ”ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta”.

Säännöksen sanamuoto sisältää nähdäkseni kahdenlaisia ongelmia. Ensimmäinen ongelma koskee lastensuojeluilmoitusta edellyttävän lastensuojelun tarpeen määrittelyä. Toinen liittyy ilmoitusvelvollisuuden ja salassapitovelvollisuuden väliseen suhteeseen.

Velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus on säännöksessä määritelty tiedon saamisella siitä, että *lapsella on ilmeisesti perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarve*. Säännös on mielestäni tässä kovin tulkinnanvarainen. Siinä lienee tarkoitettu, että lopullisen arvion toimenpiteiden tarpeesta tekee toimivaltainen lastensuojeluviranomainen,

minkä vuoksi suojelun tarve voisi ilmoitusta tehtäessä perustua olettamukseen. Nykyisen sanamuodon voi kuitenkin tulkita tarkoittavan, että velvollisuus lastensuojeluilmoituksen tekemiseen syntyisi vasta, kun ilmoituksen tekijä on itse vakuuttunut siitä, että lapsen suojelun tarve on ilmeinen.⁷³⁾

Lastensuojelun tarpeen määrittelyn osalta säännöksessä viitataan siis perhe- ja yksilökohtaisiin lastensuojelutoimiin. Perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarkempi määrittely ilmenee saman lain kolmannen luvun otsikosta ja lain 8 §:stä, jossa todetaan, että ”perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua ovat avohuollon tukitoimet, huostaanotto ja sijaishuolto sekä jälkihuolto”. Sellainen lastensuojelun tarve, johon sosiaaliviranomaisen tulee vastata avohuollon tukitoimilla, on puolestaan määritelty lain 12 §:ssä. Siinä todetaan, että sosiaalilautakunnan on ryhdyttävä viipymättä tukitoimiin esimerkiksi silloin, jos kasvuolot vaarantavat tai eivät turvaa lapsen tai nuoren kehitystä.

Huostaanoton ja sijaishuollon tarve on puolestaan määritelty lähtien siitä, että puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kodin olosuhteet uhkaavat *vakavasti* vaarantaa

⁷³⁾ Tarkkaan ottaen ilmeinen attribuutti viittaa säännöksessä lapsi -sanaan: ”on saanut tietää ilmeisestä ... lapsesta”.

lapsen terveyttä tai kehitystä (16 §).⁷⁴⁾ Huostaanotto edellyttää siten selvästi vakavampaa vaaraa lapsen kannalta kuin avohuollon tukitoimiin ryhtyminen. Lastensuojeluilmoitus tulee kuitenkin tehdä, vaikka lapsi näyttää olevan yksinomaan avohuollon tukitoimien tarpeessa.

Kokonaiskuvan hahmottaminen lastensuojelun tarpeesta edellyttää siis laajempaa perehtymistä lastensuojelulakiin kuin vain lastensuojeluilmoitusta koskevaan säännökseen. Laajempi perehtyminen ei sekään kuitenkaan välttämättä ratkaise ilmoitusvelvollisuuden syntymistä koskevaa tulkintaongelmaa. Kysymys siitä, onko lapsen kehitys tai terveys turvattu kotona tai uhkaavatko puutteet lapsen huolenpidossa lapsen terveyttä tai kehitystä, ei mielestäni ole helppo vastattavaksi edes lastensuojelun ammattilaiselle.

Lastensuojeluilmoituksen tekemisen edellytykset on siis laissa ilmaistu niin, että muun kuin lastensuojeluun perehtyneen on vaikea arvioida niiden perusteella, milloin velvollisuus ilmoituksen tekemiseen syntyy. Säännös on kuitenkin tarkoitettu ensisijassa muiden kuin lastensuojelun ammattilaisten sovellettavaksi.

Kaikki lastensuojelulaissa mainitut ilmoitusvelvolliset ovat tahollaan *salassapitovelvollisia*.⁷⁵⁾ Sentyypiset havainnot, joita lastensuojeluilmoituksessa yleensä esitetään, kuuluvat yksityiselämän suojan piiriin, joka on turvattu myös perusoikeutena (perustuslain 10 §). Lastensuojeluilmoituksessa annetaan siten yleensä tietoja, jotka viranomaisen on muutoin velvollinen pitämään salassa. Lastensuojelulaissa ei ole erikseen säädetty, että ilmoitus tulisi tehdä salassapitovelvollisuudesta huolimatta, vaikka asian onkin vakiintuneesti tulkittu olevan näin.⁷⁶⁾

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (jälj. *julkisuuslaki*), joka tuli voimaan 1.12.1999, on yleislaki viranomaisten tietojen salassapidon ja sen rajoitusten määrittelyssä. Yleislain ohella eri hallinnonaloilla on voimassa erityislakeja, jotka täydentävät julkisuuslakia tai osin korvaavat sen. Julkisuuslain periaatteet voivat tällöinkin saada merkitystä erityislakien tulkinna ohjaavina esimerkiksi tilanteissa, joissa joudutaan määrittelemään salassapitovelvollisuutta.

Julkisuuslain salassapitoa koskevien perusteiden yhtenä keskeisenä periaatteena on yksityiselämän suojeleminen. Lain mukaan yk-

⁷⁴⁾ Avohuollon tukitoimiin on ryhdyttävä 12 §:n mukaan myös, jos lapsi tai nuori käyttäytymisellään itse vaarantaa terveyttään tai kehitystään. Vastaavasti lapsi tulee ottaa huostaan ja järjestää sijaishuolto myös jos lapsi itse vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä tai tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla. Lisäksi vm. edellytyksenä on, että avohuollon tukitoimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi tai ne eivät ole mahdollisia ja että sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista (lastensuojelulain 16 §).⁷⁵⁾ Ks. sosiaalihuollon asiakaslain 15 §, perusopetuslain 40 § (mm. oppilashuoltoa koskevat tiedot), laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 17 §, poliisilain 43 § sekä mm. kirkkolain 5 luvun 12 § ja 6 luvun 12 §.⁷⁶⁾ Taisto Ahvenainen – Tapio Rätty: Julkisuuslainsäädäntö (Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1999) s. 199.

sityisyyden suoja on perusteena salassapidolle lain 24 §:n 1 momentin kohdissa 23–32. Lain perusteluissa todetaan muun muassa, että ”yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisen tai muiden ulkopuolisten aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä”.⁷⁷⁾ Salassapitoperusteissa on erityisesti mainittu perhe-elämä osana yksilön yksityiselämää. Esimerkkinä salassa pidettävistä tiedoista on mainittu esimerkiksi päihteiden käyttö ja poliisin suorittamat päihtymispidätykset.⁷⁸⁾

Julkisuuslain 29 §:ssä on säädetty siitä, koska viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta. Sen mukaan tiedon voi antaa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty (29 §:n 1 mom. 1 kohta).⁷⁹⁾ Lain ja sen esitöiden valossa jää epäselväksi, pidetäänkö lastensuojelulain 40 §:ää siinä tarkoitettuna tietojen antamiseen nimenomaisesti oikeuttavana lain säännöksenä.⁸⁰⁾

Lastensuojeluilmoituksen tekemisen kannalta julkisuuslaki ei siten anna selvää vastausta siihen, voiko viranomainen antaa lastensuojeluilmoituksessa salassa pidettäviä tietoja. Yleislain näkökulmasta ratkaisevaksi jää siten edellä mainittu lastensuojeluilmoituksen tekemistä koskeva vakiintunut tulkinta.

Kyseessä oleva tulkinta, jonka mukaan salassa pidettäviä tietoja saa antaa, on nähdäkseni sinänsä perusteltu, sillä perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa lapsen turvallisuuden suojaaminen (PL 7 §) voi ohittaa perheen yksityiselämän suojan (PL 10 §). Käsitykseni mukaan näiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta olisi kuitenkin parempi, että lastensuojeluilmoitusta koskevassa säännöksessä todettaisiin selvästi, että ilmoitus tulee tehdä salassapitovelvollisuudesta riippumatta.

Seuraavassa tarkastelen vielä sitä, antavatko ilmoitusvelvollisten viranomaisten salassapitoa koskevat säännökset mahdollisuuden tehdä lastensuojeluilmoitus salassapitovelvollisuudesta huolimatta.

Lastensuojeluilmoitus ja salassapitovelvollisuus

Sosiaalitoimen salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoituksen tekeminen

Sosiaalitoimessa ilmoituksen tekeminen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta voi siis tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi päiväkodissa. Päivähoidon yksiköt ovat kuitenkin lastensuojelutehtäviin nähden sivul-

⁷⁷⁾ HE 30/1998 s. 96. ⁷⁸⁾ HE 30/1998 s. 100. ⁷⁹⁾ Momentin muut perusteet koskevat suostumukseen perustuvaa tietojenantoa, ennakkoratkaisua yms. ja valvonta- ja tarkastustehtävää eivätkä ne siis sovellu lastensuojeluilmoituksen tekemiseen. ⁸⁰⁾ HE 30/1998 s. 105.

lisen asemassa. Tämä tarkoittaa sitä, että ne eivät saa antaa lastensuojeluviranomaisen tietoon salassa pidettäviä tietoja ilman siihen oikeuttavaa perustetta. Sosiaalihuollon asiakkaita koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jälj. *sozialihuollon asiakaslain*) 14 §:n ja 15 §:n mukaan.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon viranomainen saa kuitenkin antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle sosiaalihuollon viranomaiselle, jos ne ovat välttämättömiä esimerkiksi hoidon ja huollon järjestämiseksi tai toteuttamiseksi ja jos tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi (17 §). Sosiaalihuollon viranomaisella tai sen alaisella yksiköllä, esimerkiksi päiväkodilla, on siten tällä perusteella oikeus antaa salassa pidettäviä tietoja lastensuojeluilmoituksessa. Sosiaalitoimessa ongelmaa salassa pidettävien tietojen antamisesta ei käsitykseni mukaan siten synny.

Poliisin salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus

Poliisilaissa säädetään, että poliisin tulee pitää salassa sellaiset henkilön yksityisyyteen kuuluvat seikat, jotka hän on saanut tehtävässään tietoonsa ja joiden ilmitulo voi aiheuttaa henkilölle vahinkoa tai hait-

taa (43 §:n 2 mom.). Sitä seuraa kuitenkin säännös, joka käsitykseni mukaan oikeuttaa antamaan salassa pidettäviä tietoja lastensuojeluilmoituksessa. Poliisi voi sen mukaan ilmaista salassa pidettävän asian viranomaiselle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada siitä tieto (43 §:n 3 mom.).

Olen aiemmin arvostellut jälkimmäisen säännöksen sanamuotoa siitä, että se antaa poliisille kovin laajan harkintavallan salassa pidettävien tietojen antamisessa muille viranomaisille. En tässä yhteydessä pidä aiheellisena palata tähän arvosteluun, vaan tyydyn viittaamaan aikaisemmin toteamaani.⁸¹⁾ Lastensuojeluilmoitusten tekemisen kannalta olennaista on se, että poliisi voi nojautua salassa pidettävien tietojen osalta myös poliisilakiin ilmoituksia tehtäessä. Poliisi ei siten ole salassa pidettäviä tietoja antaessaan riippuvainen pelkästään lastensuojelulain 40 §:n vakiintuneesta tulkinnasta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 17 §:ssä säädetään terveydenhuollon ammattihenkilön salassapitovelvollisuudesta. Sen mukaan ammattihenkilö

⁸¹⁾ Päätös kanteluun dnro 1585/4/03, s. 27–28.

ei saa luvatta ilmaista sivulliselle yksityisen tai perheen salaisuutta, josta hän on asemansa tai tehtävänsä perusteella saanut tiedon.

Salassapitovelvollisuutta täydentää oikeudenkäymiskaaren säännös, jonka mukaan mm. lääkäri, kätilö tai heidän apulaisensa ei ilman asianomaisen henkilön suostumusta saa todistaa oikeudessa ammatiasemassa saadusta salassa pidettävästä tiedosta. Poikkeuksena on kuitenkin virallisen syyttäjän ajama syyte rikoksesta, josta saattaa seurata kuuden vuoden vankeusrangaistus tai tätä ankarampi rangaistus tai yrityksestä tai osallisuudesta tällaiseen rikokseen (OK 17 luvun 23 §).⁸²⁾

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (*potilaslain*) 13 §:ssä on säädetty potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapidosta. Tämä salassapitovelvollisuus koskee muitakin terveydenhuollon toimintayksiköiden palveluksessa olevia kuin terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Potilaslain mukaan tietoja saadaan antaa, jos oikeudesta tiedon antamiseen on laissa nimenomaisesti säädetty (13 §:n 3 mom. 1 kohta). Sosiaalihuollon viranomainen voi pyynnöstä saada salassa pidettäviä tietoja, sillä sosiaalihuollon asiakaslaki sisältää tätä koskevan säännöksen.⁸³⁾ Lastensuojeluilmoituksessa tietoja tulee kuitenkin voi-

da antaa oma-aloitteisesti, minkä vuoksi tietojen antaminen siinä yhteydessä ei voi perustua sosiaaliviranomaisen pyyntöön.

Johtopäätökseni onkin, että terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskeviin salassapitosäännöksiin ei sisälly sellaista nimenomaista oikeusohjetta, jonka nojalla heillä olisi oikeus antaa lastensuojeluilmoituksessa salassa pidettäviä tietoja. Oikeus salassa pidettävien tietojen antamiseen perustuu siten vain lastensuojelulain 40 §:n vakiintuneeseen tulkintaan.

Perusopetustoimen henkilökunnan salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus

Perusopetuslain 40 §:n mukaan salassa pidettäviä ovat mm. *oppilaiden ja heidän perheenjäsentensä henkilökohtaisia oloja* koskevat tiedot. Saman säännöksen mukaan siinä tarkoitettu peruskoulun henkilökunta voi antaa toisilleen salassapitosäännöksen estämättä opetuksen asianmukaisen järjestämisen edellyttämät välttämättömät tiedot. Sama koskee muuta opetuksen järjestämisestä vastaavaa tahoja sekä koulu-terveydenhuollosta ja muusta oppilashuollosta vastaavia henkilöitä. Lainkohta ei sen

⁸²⁾ Tällainen rikos voi olla esimerkiksi törkeä pahoinpitely (rikoslain 21 luvun 6 §) tai törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (rikoslain 20 luvun 7 §). Poikkeuksen salassapitovelvollisuudesta muodostaa myös rikoslain 15 luvun 10 §:n mukainen velvollisuus ilmoittaa törkeästä rikoksesta silloin, kun se on vielä estettävissä.⁸³⁾ Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus tietojen saantiin silloin, kun kyseessä on sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä (20 §).

sijaan soveltu lastensuojeluilmoituksessa sosiaalihuollon viranomaisille annettaviin salassa pidettäviin tietoihin. Tämä merkitsee sitä, että peruskoulujen henkilökunnalla ei ole lastensuojeluilmoituksessa annettavien salassa pidettävien tietojen antamiseen muuta lakiin perustuvaa valtuutusta kuin edellä mainittu lastensuojelulain 40 §:n vakiintunut tulkinta.⁸⁴⁾

Kirkon työntekijöiden salassapito- velvollisuus ja lastensuojeluilmoitus

Kirkon piirissä salassapito perustuu osin niin sanottuun rippisalaisuuteen. Siitä on pappien osalta säädetty kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä:

Yksityisessä ripissä tai muuten sielunhoidossa papille uskottua asiaa ei saa ilmaista, eikä myöskään sitä henkilöä, joka papille on uskoutunut.

Kun pappia kuulustellaan todistajana, hän ei saa ilmaista sitä, mitä yksityisessä ripissä tai sielunhoidossa on hänelle uskottu.

Jos joku yksityisessä ripissä tai sielunhoidossa ilmaisee yleisen lain mukaan ilmiannettavan rikoksen ole-

van hankkeissa, papin on kehoitettava häntä ilmoittamaan asiasta viranomaisille tai sille, jota vaara uhkaa. Jollei hän suostu siihen, papin on kerrottava hyvissä ajoin ja varovasti asiasta viranomaisille, kuitenkin niin, ettei asianomainen suoraan tai välillisesti tule siitä ilmi.

Kirkon lehtorin virassa toimivan osalta rippisalaisuudesta on säädetty kirkkolain 6 luvun 12 §:ssä:

Mitä papin velvollisuudesta olla ilmaiseematta rippisalaisuutta ja velvollisuudesta pysyä tunnustuksessa on 5 luvun 2 ja 3 §:ssä säädetty, koskee myös lehtoria. Pappisvirasta erottamisen sijasta lehtori menettää oikeutensa toimia lehtorina.

Salassapito kattaa säännösten mukaan pappien ja lehtorien antaman ripin ja muun sielunhoidon. Salassapitoa korostaa säännöksessä mainittu ehdoton todistamiskiello oikeudenkäymiskaarissa.

Lainkohtia on tulkittu siten, ettei pappi tai lehtori saa tehdä lastensuojeluilmoitusta, jos tieto lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta on saatu ripin tai sielunhoitokeskustelun yhteydessä.⁸⁵⁾ Asiasta on kuitenkin esitetty myös lastensuojeluilmoitukselle myönteinen kanta ajatellen erityisesti lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä.⁸⁶⁾

⁸⁴⁾ Pirjo Vehkamäki – Anne Tamminen-Dahlman: Julkisuus ja tietosuoja opetustoimessa, Opas koulujen ja oppilaitosten käyttöön, Opetushallitus 2004 s. 28. ⁸⁵⁾ Kirkon työntekijän vaitiolovelvollisuus, Suomen ev.lut.kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2002:2, Helsinki 2002 s. 16. ⁸⁶⁾ Sami Mahkonen, teoks. Joka viettelee yhden näistä pienimmistä, Suomen ev.lut. kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2000:3, Helsinki 2000 s. 30.

Kirkon papin tai lehtorin virassa oleville säädetty rippisalaisuus ei koske kirkon muita työntekijöitä tai luottamushenkilöitä. Kirkkolain 6 luvun 3 §:n mukaan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan kirkkolaissa säädetyn ohella julkisuuslakia.⁸⁷⁾ Velvollisuuden lastensuojeluilmoituksen tekemiseen on katsottu koskevan kirkon työntekijöitä, luottamushenkilöitä tai muita kirkossa toimivia lukuun ottamatta kuitenkin niitä, joita edellä selostettua rippisalaisuus koskee.⁸⁸⁾

Edellä sanottu tarkoittaa nähdäkseni sitä, että kirkon piirissä sovellettava rippisalaisuus saattaa muodostua esteeksi lastensuojeluilmoituksen tekemiselle. Sen laajuus riippuu ratkaisevalla tavalla siitä, miten laajaksi rippi tai sielunhoito kulloinkin ymmärretään.⁸⁹⁾

Perheasioiden sovittelijan salassapitovelvollisuus ja lastensuojeluilmoitus

Tarkastelen lopuksi vielä perheasioiden sovittelijan asemaa lastensuojeluilmoituksen tekemisessä.⁹⁰⁾ Perheasioiden sovittelusta on säädetty avioliittolaisa ja sen järjestä-

misestä vastaavat kunnan sosiaalihuollon viranomaiset. Sovittelua tarjoavat usein esimerkiksi kuntien kasvatus- ja perheneuvolat. Sovittelupalveluja voivat kuitenkin antaa myös lääninhallituksen luvan saaneet yhteisöt tai yhtymät tai esimerkiksi säätiö (avioliittolain 22 §).

Perheasioiden sovittelua ovatkin tarjonneet erityisesti evankelis-luterilaisen kirkon perheasiain neuvottelukeskukset. Joillakin paikkakunnilla myös kunta hankkii oman järjestämisvastuunsa mukaiset palvelut ostopalvelusopimuksin kirkon perheasiain neuvottelukeskuksilta. Perheasiain neuvottelukeskus voi toimia myös kunnan ja seurakunnan yhteisenä työmuotona.

Pariskunnalle annetaan sovittelua avioliittolain mukaisena perheasioiden sovitteluina yleensä silloin, kun puoliset haluavat neuvotteluapua eroon liittyviin ongelmiin tai kun puoliset erityisesti pyytävät tällaista sovittelua.⁹¹⁾ Sovittelun kuluessa voi tulla ilmi esimerkiksi, että perheessä esiintyy perheväkivaltaa, joka vaarantaa lasten terveyden ja kehityksen tai että olosuhteet kotona perheväkivallan vuoksi eivät turvaa lasten terveyttä ja kehitystä.

⁸⁷⁾ Ks. s. 34. ⁸⁸⁾ Kirkon työntekijän vaitiolovelvollisuus, Suomen ev.lut. kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2002:2, s. 15–16. Oppaassa on katsottu, että muunkin henkilön kuin papin tai lehtorin tulee kartoittaa ensin muut mahdollisuudet avun saamiseksi lapselle, jos hän on saanut tiedon lapsesta ripissä, sielunhoidossa tai muulla tavoin ja vasta, jos muuta keinoa ei ole, tehdä lastensuojeluilmoitus. ⁸⁹⁾ ”Eroa sielunhoidollisen keskustelun ja esimerkiksi muun keskustelun välillä on joskus hyvin vaikea tehdä.” Kirkon työntekijän vaitiolovelvollisuus, Suomen ev.lut.kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2002:2 s. 16. ⁹⁰⁾ Olen arvioinut lapsiperheille tarjolla olevia julkisia sovittelu- ja neuvontapalveluita vuonna 2004 tekemässäni ratkaisussa. Avioliittolain mukainen perheasioiden sovittelu kuuluu näihin. Ks. tarkemmin oikeusasiamiehen ratkaisu ”Havaintoja vanhempien välisiin ristiriitoihin tarjolla olevista sovittelu- ja neuvontapalveluista lapsiin liittyvissä kysymyksissä” 30.12.2004, dnro 3059/2/03. ⁹¹⁾ Ks. tarkemmin edellisessä alaviitteessä mainittu päätös dnro 2059/2/03.

Avioliittolain mukaan sovitteluun sovelletaan tavallista ankarampaa salassapitoa. Sen mukaan sovittelijaan sovelletaan sosiaalihuollon salassapitoa koskevia säännöksiä, mutta sen sijaan ei säännöksiä sosiaalihuoltoa koskevasta velvollisuudesta tietojen antamiseen eikä oikeuteen saada tietoja (avioliittolain 23 a §). On myös esitetty, että perheasioiden sovittelua hoitava sovittelija ei korostetun salassapitovelvollisuutensa vuoksi olisi velvollinen tekemään lastensuojeluilmoitusta.⁹²⁾

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi minulle edellä mainitun ratkaisuni johdosta antamassaan lausunnossa, että perheasioiden sovitteluun tarkoitettu korostettu salassapito voi joissain tapauksissa olla ongelmallinen, jos lasta koskeva oleellinen tieto ei tule muulla tavoin sosiaalihuollon viranomaisen tietoon. Ministeriö katsoi kuitenkin, että sovitteluun on avioliittolakia muutettaessa katsottu liittyvän sellaisia painavia erityispiirteitä, joiden vuoksi ilmoitusvelvollisuus on haluttu torjua.⁹³⁾

Oikeusministeriö totesi omassa samassa asiassa koskevassa lausunnossaan, että se pitää korostettua salassapitoa perheasioiden sovittelun yhteydessä edelleen tärkeänä. Lausunnon mukaan mahdollisuus lastensuojeluilmoituksen tekemiseen muuttaisi sovittelun luonnetta ja aiheuttaisi sen, että asiasta tietoiset osapuolet eivät ehkä uskaltaisi käyttää sovittelupalveluja.⁹⁴⁾

Olen perheasioiden sovittelijan salassapitovelvollisuutta koskevassa asiassa jossain määrin eri kannalla kuin sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö edellä mainituissa lausunnoissaan. Nähdäkseni avioliittolain 23 a §:ään sisältyvä viittaus sosiaalihuollon salassapitoa, tietojenantovelvollisuutta tai tietojensaantioikeutta koskeviin säännöksiin ei vaikuta lastensuojelulain mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen. Lastensuojeluilmoituksen tekemisestä koskevasta velvoitteestahan on säädetty yksinomaan lastensuojelulain 40 §:ssä. Tietojen antamisen lastensuojeluilmoituksessa on katsottu voivan perustua yksinomaan tämän säännöksen vakiintuneeseen tulkintaan, mikä on tullut ilmi edellä jo monessa kohdin.

Perheasioiden sovittelijan asemasta ei siis ole erityissäännöksiä, mutta sovittelijaa ei ole myöskään suljettu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Käsitkseni mukaan olisi selvempää säätää nimenomaisesti, koskeeko velvollisuus lastensuojeluilmoituksen tekemiseen perheasioiden sovittelijoita heidän salassapitovelvollisuudestaan huolimatta.⁹⁵⁾

Oman näkemykseni mukaan lapsen turvallisuutta ja koskemattomuutta koskevan perus- ja ihmisoikeuden toteutumisen kannalta olisi parempi, että ilmoitusvelvollisuus koskisi myös perheasioiden sovittelijaa. Ajattelen erityisesti tilannetta, jossa sovit-

⁹²⁾ Ks. mainitun ratkaisun (dnro 2059/2/03) kohta 5.1. ⁹³⁾ Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto eduskunnan oikeusasiamiehelle 27.10.2005, STM/70/2005. ⁹⁴⁾ Oikeusministeriön lausunto eduskunnan oikeusasiamiehelle 29.8.2005, OM 3/03/2005. ⁹⁵⁾ Näyttäisi siltä, että kirkon piirissä katsotaan, että ilmoitusvelvollisuus koskee myös perheasioiden sovittelijaa, ellei kyseeseen tule papin tai lehtorin erityinen rippisalaisuus. Ks. Kirkon työntekijän vaitiolovelvollisuus, Suomen ev.lut.kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2002:2, s. 41–42.

telijan tietoon tulee puolisoiden välisessä sovittelussa sellainen perheväkivalta, että ilmoituksen tekemisen edellytykset täyttyvät. Perheväkivaltaa ei mielestäni sovitellun varjollakaan tulisi suvaita lapsen turvallisuuden kustannuksella.

Sosiaalitoimen ilmoitukset poliisille

Sosiaalihuollon viranomaisen ei siis lain mukaan ole velvollinen oma-aloitteisesti ilmoittamaan poliisille epäilemästään lapseen kohdistuvasta rikoksesta. Sillä on kuitenkin sosiaalihuollon asiakaslain nojalla oikeus antaa poliisille tai syyttäjälle tietoja tietyin edellytyksin. *Stakesin* asiantuntijaryhmä suosittelee, että sosiaalitoimi ilmoittaa poliisille ”perustellut epäillyt lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä sekä sellaiset pahoinpitelyepäilyt, joissa lapselle on aiheutunut vammoja.”⁹⁶⁾ Esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeudesta antaa tietoja poliisille ei ole säädetty vastaavalla tavalla.⁹⁷⁾

Sosiaalitoimen ilmoituksen tekemistä poliisille säätelee siten ensisijaisesti sosiaalihuollon asiakaslain säännös siitä, millaisissa tilanteissa sosiaalihuollon viranomai-

sella on oikeus antaa tietoja. Säännös on mainitun lain 18 §:n 2 ja 3 momentissa:

Sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan tulee pyydettyä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa oma-aloitteisesti tiedon, kun epäillä edellä 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka silloin, kun epäillä jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen, jos sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

Oikeus antaa tietoja syyttäjälle tai poliisille määräytyy siis ensisijaisesti sen perusteella, miten ankara rangaistus epäilyn kohteena olevasta rikoksesta on mahdollista määrätä. Edellä mainituissa suosituksissa todetaan, että vähintään neljän vuoden

⁹⁶⁾ *Stakes/Oppaita* s. 11. ⁹⁷⁾ Kaikkia koskee kuitenkin velvollisuus ilmoittaa hankkeilla olevasta törkeästä rikoksesta. Ilmoittamatta jättäminen on kriminalisoitu rikoslain 15 luvun 10 §:ssä. Ilmoitusvelvollisuus koskee sen mukaan mm. törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä ja törkeää pahoinpitelyä, kun rikos on vielä estettävissä. Kyseinen ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske rikosepäilyjä, joiden osalta teko on jo täyttynyt.

enimmäisrangaistus koskee mm. sellaisia rikoksia kuin törkeä pahoinpitely ja lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö. Jos epäillään lievemmin rangaistavaa rikosta, kuten pahoinpitelyä tai lievää pahoinpitelyä, salassa pidettävien tietojen antaminen on mahdollista, jos sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan *välttämätöntä lapsen edun* taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

Asian ilmoittaminen poliisille edellyttää siten, että sosiaalitoimessa ollaan selvillä erilaisten rikosnimikkeiden tunnusmerkistöistä (esimerkiksi ”pahoinpitely”, ”törkeä pahoinpitely”, ”lievä pahoinpitely”)⁹⁸⁾ sekä epäillyn rikoksen enimmäisrangaistuksesta. Kun enimmäisrangaistusta verrataan asiakaslain 18 §:ssä annettuun ”neljän vuoden sääntöön”, saadaan selville, onko sosiaalitoimella oikeus antaa poliisiviranomaiselle tietoja ilman lisäharkintaa, vai edellyttääkö tutkintapyyntö tai rikosilmoituksen tekeminen muutakin arviointia. Rikosilmoitus tai tutkintapyyntö voidaan näet tehdä poliisille, vaikka mainittu ”neljän vuoden sääntö” ei täytykään, jos ilmoittamisen arvioidaan olevan esimerkiksi *välttämätöntä lapsen edun* vuoksi.

Mielestäni säännös on kohtuuttoman hankala sovellettavaksi. Nähdäkseni olisikin syytä harkita, olisiko asiasta säädettävissä yksinkertaisemmin. Tämä voisi tapahtua säätämällä esimerkiksi sosiaalihuollon

viranomaiselle salassapitovelvollisuudesta riippumaton oikeus ilmoittaa poliisille ne rikosepäilyt, jotka koskevat lapsiin kohdistuvia väkivaltarikoksia tai seksuaalista hyväksikäyttöä sen eri muodoissa. Lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi mielestäni aiheellista harkita myös, olisiko syytä säätää sosiaaliviranomaiselle joissakin tilanteissa myös velvollisuus ilmoittaa poliisille rikosepäilystä, joka koskee lapseen kohdistunutta väkivaltarikosta tai seksuaalista hyväksikäyttöä.

Yhteenveto salassapidosta ja ilmoitusvelvollisuudesta

Lastensuojeluilmoituksen tekemisellä kaotetaan yleensä perheen yksityiselämään ja sillä puututaan siten yksityiselämän suojaa koskevaan perusoikeuteen (perustuslain 10 §). Perusoikeuksien rajoittamisen on katsottu edellyttävän lain tasoista sääntelyä.⁹⁹⁾ Käsitakseni mukaan lastensuojeluilmoitusta koskeva lainsäädäntö ei nykyisin täytä tätä edellytystä, sillä siinä ei ole säädetty selkeästi salassa pidettävien tietojen antamisesta lastensuojeluilmoituksessa.

Nähdäkseni olisikin perusteltua, että laissa säädettäisiin lastensuojeluilmoituksen suhteesta salassapitovelvollisuuteen nykyistä selkeämmin. Se olisi perusteltua asian

⁹⁸⁾ Rikoslain 21 luvun 5 § (pahoinpitely), 6 § (törkeä pahoinpitely), 7 § (lievä pahoinpitely), rikoslain 20 luvun 6 § (lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö) ja 7 § (törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö). ⁹⁹⁾ PeVM 25/1994, HE 309/1993, s. 5.

perusoikeudellinen näkökulma huomioon ottaen, mutta myös käytännön syistä. Käytettävissäni olevan selvityksen valossa näyttää nimittäin siltä, että salassapitosäännösten ja lastensuojeluilmoituksen tekemisen velvoittavuuden suhteesta on epäselvyyttä erityisesti terveydenhuollon, kirkon työntekijöiden sekä perheasioiden sovittelijoiden piirissä sekä mahdollisesti myös peruskoulujen henkilökunnan osalta.

Näiden tahojen salassapitoa koskevissa säännöksissä ei ole erikseen määritelty oikeutta antaa tietoja sosiaaliviranomaiselle salassapidosta riippumatta, vaan oikeus perustuu lähinnä lastensuojelulain vakiintuneeseen tulkintaan. Niin sanotun rippisalaisuuden kohdalla ilmoitusvelvollisuuden tulkintaan vaikuttavat kuitenkin myös kirkon tunnustukseen liittyvät näkökohdat, joiden arvioiminen ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin.

Käsitykseni mukaan nykyistä selkeämmin tulisi säätää myös sosiaalitoimen oikeudesta antaa salassa pidettäviä tietoja poliisille silloin, kun sosiaalitoimi ilmoittaa poliisille lapseen kohdistuneesta epäilystä väkivaltarikoksesta tai seksuaalisen hyväksikäytön epäilystä. Nykyinen säännös on vaikeaselkoinen eikä siten edesauta lapsiin kohdistuvien rikosepäilyjen saattamista poliisin selvitettäväksi. Pidän poliisin tekemää tutkintaa kuitenkin tärkeänä lasten oikeusturvan toteutumista ajatellen.

6 Johtopäätökset

Lapsella on oikeus koskemattomuuteen ja turvallisuuteen kaikissa olosuhteissa. Viranomaisilla on erityinen velvollisuus toimia tämän oikeuden toteutumiseksi unohtamatta lapsen ja hänelle läheisten aikuisten oikeutta perhe-elämän suojaan.

Esitän edellä olevan perusteella johtopäätöksinäni seuraavaa.

- Lastensuojeluilmoitusta koskevaa lainsäädäntöä tulee selkeyttää.
- Ilmoitusvelvollisten eri hallinnonaloja edustavien viranomaisten salsapitoa koskevat säännökset tulee saattaa yhdenmukaisiksi lastensuojeluilmoitusta koskevan velvoitteen kanssa.
- Sosiaaliviranomaisen oikeutta tehdä poliisille ilmoitus lapseen kohdistuneen väkivaltarikoksen tai seksuaalisen hyväksikäytön epäilystä tulee selkeyttää. Esitän myös harkittavaksi, olisiko syytä säätää sosiaaliviranomaisille joissakin tilanteissa myös velvollisuus ilmoittaa poliisille rikos-epäilystä, joka koskee lapseen kohdistunutta väkivaltarikosta tai seksuaalista hyväksikäyttöä.
- Lapsella on oikeus saada kiireellisesti tarvitsemansa hyvä hoito ja huolenpito, kun hän tarvitsee sitä kodin ulkopuolella perheväkivallan vuoksi. Lasta ja hänen vanhempansa tulee voida

auttaa yhdessä esimerkiksi paikallisessa turvakodissa, jos heidän erottamisensa ei ole lain mukaan perusteltua. Lapselle tulee turvata hänen tarvitsemansa muutkin lastensuojelun tukitoimenpiteet oikeaan aikaan.

- Lapsella on oikeus siihen, että epäily hänen seksuaalisesta hyväksikäytöstään selvitetään asiantuntevasti ja että tätä koskevat tutkimukset suoritetaan kiireellisesti tarvittaessa niille tarkoitettussa erityisessä tutkimusyksikössä.
- Lapsella on oikeus päästä laissa säädetyssä määräjassa psykiatriseen tutkimukseen ja hoitoon.
- Lasten koskemattomuutta ja turvallisuutta koskevia tietoja tulee kerätä ja tilastoida järjestelmällisesti, jotta lasten turvallisuuden tilasta saataisiin nykyistä luotettavampi kuva.

Kiinnitän eduskunnan huomiota tässä yhteydessä vielä siihen, että esitykseni kohdistuvat useille eri hallinnonaloille. Kokonaiskuvaa lapsen turvallisuuden toteutumisesta ei siis nykyisin muodostu minkään yksittäisen ministeriön tai viraston toimialalla. Käsitäkseni mukaan tällaisen kokonaiskuvan syntyminen edistäisi osaltaan tämän lapsen perusoikeuden toteutumista.



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FI - 00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eo-a-kirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.oikeusasiamies.fi>

ISBN 951-53-2830-6 (nid.)

ISBN 951-53-2831-4 (PDF)