

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2006 rd

Särskild berättelse från justitieombudsmannen 2006: barn, familjevåld och myndigheternas an- svar

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2006 en särskild berättelse från justitieombudsmannen 2006: barn, familjevåld och myndigheternas ansvar (B 1/2006 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet ska lämna utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunio
- regeringssekreterare Eeva Kangasniemi och överinspektör Helena Ewalds, social- och hälsovårdsministeriet
- barnombudsman Maria Kaisa Aula
- polisöverinspektör Mikko Lampikoski, inrikesministeriet
- utvecklingschef Kristiina Laitinen, undervisningsministeriet
- referendarieråd Arja Myllynpää, Rättsskyddscentralen för hälsovården
- överinspektör Pirjo Kainulainen, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- föreståndare för familjeenheten Martti Esko, Kyrkostyrelsen
- specialplanerare Marie Rautava, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården

- konsultativ jurist Sami Uotinen, Finlands Kommunförbund
- verksamhetschef, ledande överläkare Veli Ylitalo, HNS HUICS Barn- och ungdomssjukhuset
- jurist Karri Välimäki, HVC-läkare Antti Lähteenmäki och hälsovårdare Päivi Lång, Helsingfors stad
- koordinator Kirsi Koponen, Tammerfors stad social- och hälsovårdsväsende
- ansvarsområdeschef Päivi Kaukonen, Tamperen yliopistollinen keskussairaala
- utvecklingschef Susanna Kalavainen, Förbundet för Mödra- och Skyddshem
- forskare Heikki Sariola, Centralförbundet för Barnskydd rf
- organisationsjuristen Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- överläkare Jari Sinkkonen, Rädda Barnen rf
- utvecklingschef Tero Ristimäki, Fackorganisationen för högutbildad inom socialbranschen Talentia rf
- socialarbetare Seija Löfgren, SOS-Lapsikylä ry
- intressebevakningsdirektör Markku Kojo, Finlands Läkarförbund
- jurist Oili Leppälampi, Tehy rf.

Dessutom har Finlands Hälsovårdarförbund FHVF lämnat skriftligt utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den särskilda berättelsen från riksdagens justitieombudsman undersöker vad myndigheterna inom olika förvaltningar har gjort för att motverka och åtgärda allvarliga hot mot barnens säkerhet.

Tillsammans med länsstyrelserna genomför social- och hälsovårdsministeriet ett handlingsprogram 2004—2007 för att förebygga våld i nära relationer och i familjen. I programmet ingår att förbättra servicesystemet inom social- och hälsovården. Ministeriets ambition är att insatser för att förebygga våld i nära relationer och i familjen integreras i målen och rutinerna inom alla förvaltningar och vid alla verksamhetsenheter. Ministeriet har också sammanställt en vägledning för kommuner och ekonomiska regioner om vårdsförebyggande arbete på det lokala planet (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Oppaita 2005:7). Social- och hälsovårdsutskottet påpekar att identifiering, intervention och prevention av våld bör ingå i den primära vården och att varje medborgare måste ha möjlighet att få vård i sådana situationer. En förutsättning är bland annat att yrkeskompetensen byggs på i nära samarbete mellan myndigheterna inom utbildning, socialtjänst och hälso- och sjukvård och läroanstalterna.

Justitieombudsmannen påpekar uppdagade brister i lagstiftningen. Enligt vad utskottet har erfarenhet har frågorna redan varit framme i lagstiftningsarbetet. I ett nationellt handlingsprogram utreds det om de lagar som reglerar den kommunala tjänstesektorn räcker till för att trygga preventiva insatser i kommunerna mot vård i nära relationer och familjer. Inom ramen för utvecklingsprojektet inom det sociala området har social- och hälsovårdsministeriet bland annat initierat en övergripande reform av barnskyddslagen. I planerna ingår också att se över de bestämmelser som är nödvändiga för att motverka våld mot barn.

Barnskyddsanmälningar

Social- och hälsovårdsutskottet håller med justitieombudsmannen om att 40 § 1 mom. om anmälningsplikt i barnskyddslagen är otydlig och inte säger ut när en anmälningskyldighet uppkommer. Framför allt de som arbetar med barn inom vårdomsorg och skola upplever den otydliga bestämmelsen som ett problem. Reglerna måste därför förtydligas.

Utskottet håller också med om att bestämmelserna om anmälningsplikt tydligare måste säga ut att anmälning kan vara aktuell trots sekretessbestämmelserna. Detta gäller dels anmälningsplikten i 1 mom., dels anmälningsrätten i 2 mom. Trots att bestämmelserna vanligen tolkas så att anmälan ska göras (alternativt kan göras enligt 2 mom.) trots sekretessbestämmelserna räcker det inte längre till för att motivera utlämning av sekretessbelagda uppgifter eftersom annan lagstiftning har ändrats.

Som justitieombudsmannen säger i berättelsen ger lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet myndigheterna rätt att ge ut sekretessbelagda handlingar till andra myndigheter, om det explicit sägs ut i lagen att uppgifter får lämnas ut och berörda parter har rätt att få information. I 13 § 3 mom. 1 punkten i lagen om patientens ställning och rättigheter sägs det rent allmänt om patientjournaler att uppgifter i dem får ges ut om det explicit föreskrivs om utlämnande av och rätt till att få uppgifter. Enligt motiven (RP 30/1998 rd) ingår det i kravet på explicita bestämmelser enligt 26 § i offentlighetslagen bland annat att det av bestämmelsen måste framgå om det är tillåtet att ge ut en uppgift oberoende av sekretessbestämmelserna.

I berättelsen sägs att formuleringen i 40 § 1 mom. i barnskyddslagen inte säger klart ut om anmälningsplikten också gäller personer inom privat hälso- och sjukvård. Justitieombudsmannen utövar bara tillsyn över myndigheter och andra som utför offentliga uppdrag. Följaktligen bedömer berättelsen inte frågan utifrån andra aktörer. I paragrafen talas det om att handha en tjänst eller befattning. Enligt uppgifter till ut-

skottet har frågan därför vanligen tolkats så att anmälningsplikten bara gäller offentlig sektor. Också på den punkten bör bestämmelsen förtydligas. Det finns ingen grundad anledning att behandla offentlig och privat hälso- och sjukvård på olika sätt när det gäller anmälningsplikten. Därför måste skyldigheten klart och tydligt utsträckas till den privata hälso- och sjukvården.

Enligt lagen om klientens ställning inom socialvården får en socialvårdsmyndighet ge ut sekretessbelagda uppgifter till en annan socialvårdsmyndighet om uppgifterna är nödvändiga till exempel för att ordna eller genomföra vård eller omsorg eller om det är i barnets intresse att uppgiften ges ut. I berättelsen sägs att bland annat daghem har rätt att ge ut sekretessbelagda uppgifter vid barnskyddsanmälningar. Enligt berättelsen uppstår därmed inga problem inom socialvården med att ge ut sekretessbelagd information. Utskottet menar att daghemmen spelar en extra stor roll för att uppdaga fall av våld och anmäla dem. Därför är det viktigt att man ingriper i den varierande praxis för anmälan som enligt justitieombudsmannen förekommer inom barnomsorgen. Utskottet har den uppfattningen att också personalen inom privat socialtjänst, till exempel vid privata daghem, bör ingå i personkretsen för anmälningskyldiga enligt 40 § i barnskyddslagen.

Sekretessen för information som kommer fram i patientkontakter är en av de äldsta principerna inom hälso- och sjukvården. Den utgår från tanken att en framgångsrik och fungerande vårdrelation kräver konfidentialitet mellan patienten och personalen. Vårdpersonalen har tagit till sig principen om sekretessbelagda patientuppgifter mycket kraftigt. Personalen kan uppfatta det som mycket motstridigt att ge ut uppgifter till utomstående utan samtycke från patienten eller minderåriga patienters vårdnadshavare, också när de anställda är medvetna om rätten eller skyldigheten att ge ut uppgifter. Ofta känner personalen inte heller till vilka bestämmelser som ger rätt respektive förpliktar dem att ge ut uppgifter. Samma ovisshet gäller också anmälningsplikten enligt barnskyddslagen. Vanligen är personalen osäker på när anmälningsplik-

ten blir aktuell och vilka uppgifter den kan ge ut. Som justitieombudsmannen säger måste yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården i samband med barnskyddsanmälningar ta ställning till frågor som deras utbildning vanligen inte ger något svar på och som vanligen inte ingår i deras arbetsuppgifter. Utskottet framhåller att en anmälan i första hand måste prövas med avseende på barnets integritet och säkerhet och anser i likhet med justitieombudsmannen att det är viktigt att polisen utan dröjsmål utreder misstankar om misshandel och sexuella övergrepp av barn.

När lagändringarna handläggs är det dessutom av största vikt att bedöma om bestämmelserna om anmälningsplikt behöver ingå i speciallagstiftning. Till exempel alla de situationer då patientuppgifter bör eller kan ges ut på grundval av annan lagstiftning behöver inte nödvändigtvis räknas upp också i hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Däremot behöver personal inom vård, omsorg och skola bli bättre informerade om de bestämmelser som förpliktar eller ger dem rätt att ge ut information. Det kunde lämpligen göras med hjälp av handböcker för olika personalgrupper och verksamhetsenheter. Också i medling i familje frågor, samtal kring problem i familjen, relationen och på det individuella planet och i barn- och ungdomsarbetet måste kyrkan ta större hänsyn till behoven inom barnskyddet. Därför är det angeläget att anmälningsplikten förtydligas och personalen inom kyrkan får både information och utbildning i barnskyddsfrågor.

Resurserna inom barnskyddet

De senaste tio åren har allt fler barn kommit i kontakt med barnskyddet. I dagsläget omfattas omkring 60 000 barn av stödåtgärder inom öppenvården. Samtidigt är cirka 15 000 barn placerade utom hemmet. Personalen inom barnskyddet har påpekat att de nuvarande personella resurserna inte räcker till för ett högkvalitativt arbete. Antalet socialarbetare varierar mycket från kommun till kommun och från landskap till landskap. I till exempel Birkaland har 96 procent av socialarbetarna behörighet, medan det i

Mellersta Österbotten är bara 33 procent. Det händer att en barnskyddsanmälan inte görs för att personalen tror att en anmälan inte genererar nödvändiga åtgärder på grund av resursbristen. Det finns till exempel inte tillräckligt många akutplatser för offer för familjevåld. Hälsovårdarna på mödravårds- och barnavårdscentralerna, likaså skolsköterskorna, har både expertis och kompetens att förebygga familjevåld mot barn. De kan vara med och stödja utvecklingen mot föräldraskap och hjälpa familjen att ta sina egna resurser i besittning för att klara av vardagen. Vidare kan de främja tidig intervention mellan barn och föräldrar. Enligt uppgifter till utskottet har emellertid bara 40 procent av hälsovårdscentralerna en hälsovårdarbemanning på mödravårds- och barnavårdscentralerna och inom skolhälsovården som motsvarar riktlinjerna. Det måste avsättas adekvata resurser för handläggning av barnskyddsanmälningar, utredning av barnskyddsbehovet i rätt tid samt för tidig intervention och stöd inom öppenvården. Samtidigt bör fokus sättas på mer fortbildning och adekvat handledning i arbetet, framhåller utskottet.

Enligt uppgift har många av barnen i årtal levt under förhållanden som varit ett allvarligt hot mot deras utveckling innan de har blivit omhändertagna eller placerade utom hemmet. Föräldrarnas missbruk är i många fall orsaken till omhändertagande, och i många fall hör familjevåld ihop med missbruket. Utskottet understryker att det måste komma till så många platser utom hemmet att barn som levt med våld inte måste skickas tillbaka till sådana förhållanden för att det inte finns lediga platser.

Inom barnpsykiatri har sjukvårdsdistrikten genomfört vårdgarantin med varierande resultat. Framför allt universitetssjukhusen och de små sjukvårdsdistrikten i östra Finland har haft problem. Problemen måste åtgärdas med hjälp av större resurser och mer utbildning, men också med hjälp av ändrade rutiner.

Samarbete mellan myndigheterna

Enligt vad utskottet har erfårit drar sig personalen för att göra barnskyddsanmälningar bland

annat av rädsla för att en konfidentiell vårdrelation ska ta slut. I ett läge då det inte är helt uppenbart att ett barn har varit illa är det en stor uppgift för till exempel personalen vid daghem eller skolor att bedöma om en anmälan är aktuell eller inte. Universell preventiv hälso- och sjukvård vid mödravårds- och barnavårdscentralerna och i skolorna spelar en framträdande roll för minskat våld mot barn och riskidentifiering. De anställda kan konsultera en socialarbetare och då bättre bedöma situationen och avgöra om intervention är nödvändig. På det lokala och det regionala planet kan lämpligen färdiga nätverk och samarbetsmodeller byggas upp mellan myndigheterna. Större kunskap om stödåtgärder inom barnskyddet ger dessutom de anställda större visshet om att nödvändiga åtgärder vidtas när en anmälan väl har gjorts.

Det är både svårt och krävande att utreda misstanke om sexuellt utnyttjande av barn. Det behövs multidisciplinärt samarbete redan när det är aktuellt med att be polisen göra en förundersökning. Betydligt längre undersökningstider än vad som rekommenderas är ett av de stora problemen vid utredning av sexuella övergrepp. Enligt information till utskottet kan undersökningarna påskyndas om det finansiella ansvaret lyfts över från kommunerna på staten. Vidare är det angeläget att undersökningarna centralt görs på enheter med tillräckligt stor och kvalificerad personal som kan göra skyndsamma utredningar.

Statistik och utredning

Uppgifter om barns integritet och trygghet ska samlas in och statistikföras systematiskt för att man ska få en tillförlitligare bild av situationen, framhåller justitieombudsmannen. Problemet är att vi i Finland inte har tillgång till statistik eller aktuell forskning om våld mot barn eller hur våldstendenserna har utvecklats. För att kunna utreda hur det är ställt med barnens trygghet och säkerhet behövs det både information från myndigheterna och kunskap om barnens egna erfarenheter. Våldsbrott statistikförs inte enligt offrets ålder. Det bör finnas rikstäckande information om orsakerna till att barn placeras utanför hemmet. Också statistiken inom hälso- och sjuk-

vården bör mer fokusera på vård och behandling som eventuellt ges till följd av våld. Utskottet påpekar vikten av snabba åtgärder för att myndigheterna ska föra bättre statistik över våld och satsa på våldsofferforskning samtidigt som åtgärderna behöver tryggade resurser.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet anför

att grundlagsutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 25 april 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Anne Holmlund /saml
Anneli Kiljunen /sd
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent

Leena Rauhala /kd
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Maija Perho /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.