



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Perhe- ja lapsisurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto

Työryhmän selvitys

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 1/2014

Sisäinen turvallisuus





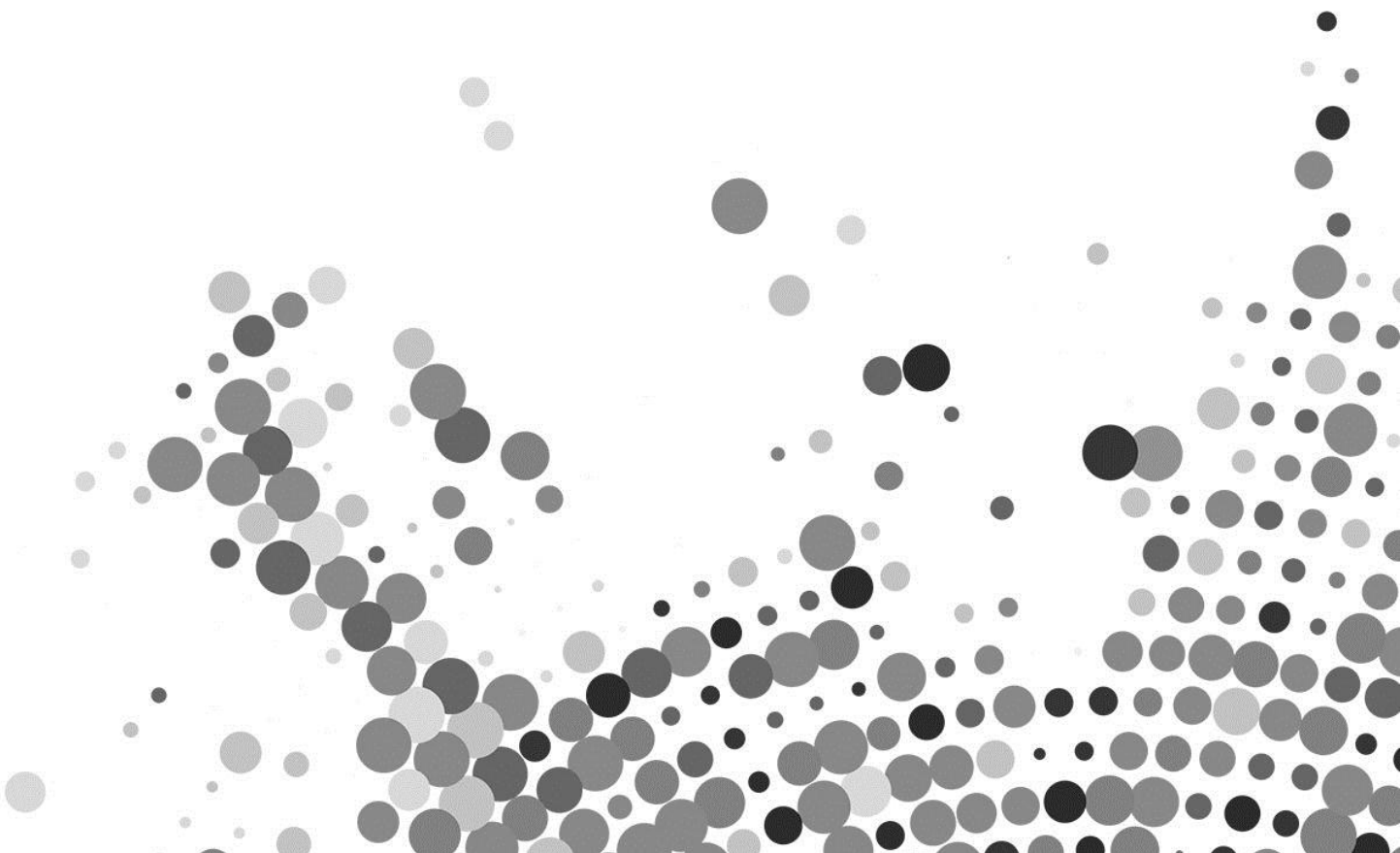
SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Perhe- ja lapsisurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto

Työryhmän selvitys

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 1/2014

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriö
Helsinki
Helsinki 2014

ISSN 2341-8524
ISBN 978-952-491-897-8 (nid.)
ISBN 978-952-491-898-5 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Perhe- ja lastensurmien ehkäisemiseksi ja estämiseksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa selvittävä työryhmä Pentti Saira, puheenjohtaja Heidi Kankainen, sihteeri		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 4.3.2013, SM009:00/2013	
Julkaisun nimi Perhe- ja lapsisurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 4.3.2013 viranomaisten välistä tiedonvaihtoa selvittävän työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia selvitys perhe- ja lapsensurmien ehkäisemiseksi ja estämiseksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa säätelevästä lainsäädännöstä ja mahdollisista ongelmista, erityisesti moniviranomaisyhteistyössä. Työryhmän asettaminen oli yksi sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän 12.9.2012 päättämistä toimenpiteistä Terveysten ja hyvinvoinninlaitoksen tekemän perhe- ja lapsensurmia koskevan selvityksen perusteella (SM:n julkaisu 35/2012). Työryhmän toimikausi oli 4.3.2013 - 31.12.2013. Työryhmän työskentelyn tavoitteena oli parantaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa moniviranomaisyhteistyössä erityisesti perhe- ja lapsensurmien ennalta ehkäisyä ja estämistä silmällä pitäen selvittämällä mahdollisia moniviranomaisyhteistyön tiedonvaihdon esteitä ja esittämällä ratkaisuehdotuksia. Julkaisussa kuvataan työryhmän työskentelyä, sen rajauksia ja käytettyjä käsitteitä, perhesurmien taustatekijöistä laadittuja selvityksiä ja raportteja, keskeisiä säädöksiä, perhe- ja väkivallan ehkäisyn ja estämisen kannalta keskeisiä viranomaisia ja muita toimijoita sekä niiden välistä yhteistyötä sekä esitetään työryhmän johtopäätökset ja esitykset jatkovalmisteluun. Työryhmän työskentelyssä ei noussut esille perusteita muuttaa nykyisen lainsäätelyn lähtökohtia. Muutoin työryhmä on päätenyt esityksiin eräiden tiedonvaihtoa koskevien lainsäätösten tulkinnanvaraisuuksien selventämiseksi ja vähentämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi, hallinnollisten rakenteiden ja menettelyiden luomisiksi, lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvien yksilön ja perheen erityissosiaalipalveluiden ja tukitoimien järjestämisvastuun määrittämiseksi kunnille, oma-aloitteisten ilmoitusoikeuksien mahdollistamiseksi perustellun epäilyn tai vakavan huolenaiheen ja perheväkivaltaan liittyvän tuen tarpeen arvioimis- ja järjestämistilanteissa. Lisäksi työryhmä tukee lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän toimenpide-esitystä lastensuojelulakiin veloitetta ilmoittaa poliisille lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta.			
Avainsanat (asiasanat) Ehkäisy, estäminen, yhteistyö, viranomaiset			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-898-5 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 1/2014		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-491-897-8
Kokonaissivumäärä 58	Kieli Suomi	Hinta 35€ + alv.	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Perhe- ja lastensurmien ehkäisemiseksi ja estämiseksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa selvittävä työryhmä Pentti Saira, ordförande Heidi Kankainen, sekreterare		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 4.3.2013, SM009:00/2013	
Publikation (även den finska titeln) Perhe- ja lapsensurmien ehkäisy ja ennalta estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto Förebyggande och förhindrande av familje- och barnmord och informationsutbyte mellan myndigheter			
Publikationens delar			
Referat Inrikesministeriet tillsatte 4.3.2013 en arbetsgrupp för att utreda informationsutbyte mellan myndigheter. Arbetsgruppens uppgift var att göra en utredning om den lagstiftning som reglerar informationsutbyte mellan myndigheter, förebyggande och förhindrande av familje- och barnmord, eventuella problem gällande flermyndighetssamarbete. Tillsättandet av arbetsgruppen var en av de åtgärder ministergruppen för den inre säkerheten bestämde 12.9.2012 på basis av utredningen gällande familje- och barnmord Institutet för hälsa och välfärd gjorde (IM:s publikation 35/2012). Arbetsgruppens verksamhetstid var 4.3. – 31.12.2013. Ändamålet för arbetsgruppens arbete var att förbättra informationsutbytet i flermyndighetssamarbete, speciellt beaktande förebyggande och förhindrande av familje- och barnmord, utreda eventuella förhinder gällande informationsutbyte i flermyndighetssamarbete och presentera problemlösningar. I publikationen presenteras arbetsgruppens verksamhet, dess begränsningar och använda begrepp, utredningar och rapporter som är gjorda gällande bakgrundsfaktorer i familjemord, centrala författningar, de centrala myndigheterna och andra funktionärerna i förbyggandet och förhindrandet av familjevåld, myndigheternas och de andra funktionärernas samarbete samt presenteras arbetsgruppens slutledningar och presentationer för fortsatt beredning. I arbetsgruppens arbete uppkom inte grunder för att ändra den nuvarande lagstiftningens utgångspunkter.			
Nyckelord Förebyggande, förhindrande, samarbete, myndigheter			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-898-5 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 1/2014		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-491-897-8
Sidoantal 58	Språk Finska	Pris 35€ + moms	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Sisäministeriölle

Sisäministeriö asetti 4.3.2013 viranomaisten välistä tiedonvaihtoa selvittävän työryhmän, jonka tehtävänä on laatia selvitys perhe- ja lapsensurmien ehkäisemiseksi ja estämiseksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa säätelevästä lainsäädännöstä ja mahdollisista ongelmista, erityisesti moniviranomaisyhteistyössä. Työryhmän asettaminen oli yksi sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän 12.9.2012 päättämistä toimenpiteistä Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen tekemän perhe- ja lapsensurmia koskevan selvityksen perusteella (SM:n julkaisu 35/2012). Työryhmän toimikausi oli 4.3.2013 - 31.12.2013.

Työryhmän työskentelyn tavoitteena on parantaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa moniviranomaisyhteistyössä erityisesti perhe- ja lapsensurmien ennalta ehkäisyä ja estämistä silmällä pitäen selvittämällä mahdollisia moniviranomaisyhteistyön tiedonvaihdon esteitä ja esittämällä ratkaisuehdotuksia. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli selvittää ainakin tavoitteen kannalta keskeisten viranomaisten ja muiden toimijoiden tiedonvaihtoa koskeva lainsäädäntö ja siihen liittyvät käytännön haasteet, mahdollinen moniviranomaistoiminnan sääntelyn tarve ja sen laajuus huomioiden toimijoiden ja asiakkaan oikeusturva sekä muut ministeriryhmän 17.10.2012 hyväksymässä toimenpanosuunnitelmassa esitetyt seikat.

Työryhmän puheenjohtajana toimi sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisijohtaja Pentti Saira. Työryhmän jäseninä olivat Kirkkohallituksesta apulaisjohtaja Pekka Asikainen, Tietosuojavaltuutetun toimistosta ylitarkastaja Marita Höök, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirastosta suunnittelija Marja-Riitta Kilponen, Ensi- ja turvakotiliitosta toimitusjohtaja Ritva Karinsalo, sosiaali- ja terveysministeriöstä hallitussihteeri Heidi Manns-Haatanen, opetus- ja kulttuuriministeriöstä kulttuuriasiainneuvos Immo Parviainen, Päijät-Hämeen poliisilaitokselta apulaispoliisipäällikkö Tero Seppänen, Poliisihallituksesta poliisitarkastaja Vesa Tikkala ja sisäasiainministeriön poliisiosastolta poliisitarkastaja Heidi Kankainen, joka toimi myös työryhmän sihteerinä. Asettamiskirjeessä nimettiin pysyviksi jäseniksi sisäasiainministeriön poliisiosastolta ylitarkastaja Tiina Nuutinen (1.9.2013 asti) ja oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin. Työryhmä kutsui pysyviksi asiantuntijoiksi myös sosiaali- ja terveysministeriön hallitusneuvos Pekka Järvisen, jonka tilalle tuli 6.9.2013 hallitussihteeri Annika Juurikko, ja neuvotteleva virkamies Pia-Liisa Heilön sekä HUS:n ensihoidon ylilääkäri Markku Kuisman.

Työryhmä kokoontui kymmenen kertaa. Valmistelun aikana kuultiin asiantuntijoita eri viranomaisista ja muista toimijoista. Kuultavat olivat Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirastosta lastensuojelun sosiaalityön päällikkö Riitta Vartio, sosiaali- ja kriisipäivystyksestä johtava sosiaalityöntekijä Kaisu Marja-Leena Ketola, Auroran sairaalasta johtajapsykiatri Leena Turpeinen, Kotkan kaupungista sosiaalityön johtaja Anna Liakka, Turun kaupungista sivistystoimialan rehtori Jorma Kauppila ja vapaa-aikatoimialan nuortenpalveluiden toiminnanjohtaja Taina Laaksonen, Terveiden- ja hyvinvointilaitokselta kehittämispäällikkö Minna Piispa ja projektikoordinaattori Laura Lappinen, Päijät-Hämeen poliisilaitokselta rikoskomisario Päivi Suokas, Suomen Kuntaliitosta erityisasiantuntija Aila Puustinen-Korhonen sekä Pääkaupungin turvakoti

ry:stä toiminnanjohtaja Karola Grönlund. Poliisia kuultiin Poliisihallituksen poliisilaitoksille tekemän kyselyn avulla.

Työryhmä tarkasteli perhe- ja lapsensurmien sekä perheväkivallan ehkäisyn ja estämisen kannalta viranomaisten yhteistyöhön liittyvää tiedonvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä erityisesti käytännön toimijan näkökulmasta. Työryhmä ei tarkastellut yksittäisen viranomaisen toimenpiteitä käytännön toiminnassa eikä pyrkinyt työskentelyssään lainsäädännön valmisteluun. Työryhmä havaitsi joitakin sellaisia (lainsäädännön) kehittämismahdollisuuksia, joilla parannettaisiin viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyön ja siihen liittyvän salassa pidettävän tiedonvaihdon edellytyksiä perhesurmien ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja estämiseksi.

Työryhmän työskentelyn aikana ei ilmennyt perusteita muuttaa nykyistä viranomaisten tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn lähtökohtia, vaikka työryhmän kuulemisessa ja muussa lähdeaineistossa ilmeni, että soveltajat kokevat lainsäädännön laajana, monimutkaisena ja tulkinnanvaraisena kokonaisuutena. Epävarmuus säännösten sisällöstä voi työryhmän havaintojen mukaan johtaa pidättyväsyyteen tietojenvaihdossa silloinkin, kun siihen ei olisi aihetta. Yleisellä tasolla tapahtuvassa moniviranomaisyhteistyössä tai kahdenvälisissä nykyisiin rakenteisiin perustuvissa viranomaissuhteissa tiedonvaihto näyttää työryhmän havaintojen mukaan toimivan pääsääntöisesti kohtuullisesti tai hyvin. Työryhmän näkemyksen mukaan osa tiedonvaihto-ongelmista liittyy myös yhteistyöperinteen tai osaamisen puutteeseen.

Työryhmän havaintojen mukaan käytännön soveltamistilanteissa tulkintavaikeuksia tuottaa erityisesti viranomaisten tiedonvaihtoa koskevien säännösten keskinäiset suhteet. Näitä keskinäisiä suhteita koskevia tulkinnanvaraisuuksia tulisi työryhmän näkemyksen mukaan vähentää toimeksiannon kannalta erityisesti selkeyttämällä poliisilain tiedonsaantia koskevia säännöksiä ja selvittämällä sosiaalihuollon asiakas lain ja lastensuojelunlain tietojen luovuttamista koskevien säännösten mahdollisia tulkintaongelmia aiheuttavia päällekkäisyyksiä.

Työryhmä katsoo, että perhesurman ehkäisemiseksi ja estämiseksi sekä perheväkivallan kierteen katkaisemiseksi on tarpeellista luoda perhesurmia tai -väkivaltaa ennalta ehkäiseviä tai estäviä hallinnollisia rakenteita ja poikkihallinnollisia menettelyitä. Työryhmä tukee sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen yhteydessä (STM:n raportteja ja muistioita 2012:21) esillä ollutta ehdotusta siitä, että kunnan järjestämis-vastuulle säädettäisiin lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvat yksilön ja perheen erityis-sosiaalipalvelut ja tukitoimet. Kun se määriteltäisiin selkeästi sosiaalihuollon tehtäväksi, viranomaisten välinen tehtävien jako ja niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyvien tietojen luovutusta sekä saantia koskevien säännösten soveltaminen myös selkiytyisivät. Se edistäisi myös yleisemmin perhesurmien ja -väkivallan ehkäisyn ja estämisen mahdollisuuksia. Työryhmän näkemyksen mukaan samassa yhteydessä tulisi arvioida perheväkivaltaa ehkäisevän ja estävän moniammatillisen yhteistyöryhmän toiminnan perusteiden säätämistä.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että seuraavassa valmisteluvaiheessa lainsäädäntöä kehitetään siten, että viranomaisille ja muille niihin rinnastettaville palveluntuottajille olisi selkeästi säädetty oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti salassapitosäännösten

estämättä poliisille, jos tehtävässä saadun tiedon perusteella on syntynyt huoli vakavan väkivallan uhasta. Työryhmän näkemyksen mukaan olisi perhesurmien ja perheväkivallan ehkäisyn kannalta tarkoituksenmukaista vastaavasti säätää mahdollisuudesta oma-aloitteisesti ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä perheväkivallasta sosiaaliviranomaiselle sosiaalihuollon tuen tarpeen arvioimiseksi ja järjestämiseksi.

Lisäksi työryhmän näkemyksen mukaan lastensuojeluilmoitukseen tekovelvollisilla tulisi olla ilmoitusvelvollisuus poliisille lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta, kuten sosiaali- ja terveysministeriön asettaman lastensuojelun tilaa selvittänyt työryhmä on loppuraportissaan esittänyt (STM:n raporteja ja muistioita 2013:19).

Työryhmä luovuttaa selvityksensä kunnioittavasti sisäministerille.

Helsingissä 31.12.2013

Pentti Saira

Pekka Asikainen

Marita Höök

Ritva Karinsalo

Marja-Riitta Kilponen

Heidi Manns-Haatanen

Immo Parviainen

Tero Seppänen

Vesa Tikkala

Heidi Kankainen

Sisällys

1 Johdanto.....	2
1.1 Toimeksianto ja työryhmän työskentelystä	2
1.2 Rajaukset ja käytetyt käsitteet.....	4
2 Perhe- ja lapsensurmista	5
2.1 Perhesurmien yleisyydestä ja taustatekijöistä	5
2.2 Toimenpiteistä perhesurmien ennalta ehkäisemiseksi ja estämiseksi	8
3 Keskeiset säädökset	10
3.1. Yleislainsäädännöstä	10
3.1.1 Oikeus yksityiselämän suojaan ja muut perusoikeudet sekä niiden rajoittaminen	10
3.1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	12
3.1.3 Rikoslain 15 luvun 10 §.....	14
3.2. Erityislainsäädännöstä	16
3.2.1 Yleistä.....	16
3.2.2 Sosiaalihuolto	18
3.2.1.1 Lastensuojelulaki	20
3.2.3 Terveystieteiden huolto	23
3.2.4 Opetustoimi	24
3.2.5 Nuorisotoimi.....	27
3.2.6 Poliisi	28
3.2.7 Häätäkeskustoiminta.....	31
4 Perhesurmien ja -väkivallan ehkäisyn ja estämisen kannalta keskeiset viranomaiset ja muut toimijat sekä niiden välinen yhteistyö.....	31
4.1 Viranomaisten toimialueista ja muista toimijoista	31
4.2 Viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöstä ja sen muodoista	34
4.3 Moniammatillisen yhteistyön toimintamalleista	35
4.3 Yleisiä havaintoja	38
5 Lainsäädännön arviointia	39
5.1 Yleisiä havaintoja	39
5.2 Havaittuja epäkohtia	41
6 Johtopäätökset	47
7 Työryhmän esitykset.....	52

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto ja työryhmän työskentelystä

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti 12.9.2012 toimenpiteistä perhe- ja lapsensurmien ennaltaehkäisemiseksi. Sitä koskeva toimeenpanosuunnitelma hyväksyttiin sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän kokouksessa 17.10.2012. Yhtenä toimenpiteenä päätettiin asettaa työryhmä selvittämään viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä ja mahdollisia ongelmia erityisesti perhe- ja lapsensurmien ennalta ehkäisyn ja estämisen näkökulmasta.

Sisäasiainministeriö asetti 4.3.2013 viranomaisten välistä tiedonvaihtoa selvittävän työryhmän, jonka tehtävänä on laatia selvitys perhe- ja lapsensurmien ehkäisemiseksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa säätelevästä lainsäädännöstä ja mahdollisista ongelmista, erityisesti moniviranomaisyhteistyössä. Työryhmän toimikausi oli 4.3.2013 - 31.12.2013. Työryhmän työskentelystä raportoitiin 11.9.2013 sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.

Asettamispäätöksen mukaan työryhmä työskentelyn tavoitteena oli parantaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa moniviranomaisyhteistyössä, erityisesti perhe- ja lapsensurmien ennalta ehkäisemiseksi ja estämiseksi, selvittämällä mahdollisia moniviranomaisyhteistyön tiedonvaihdon esteitä ja esittämällä ratkaisuehdotuksia. Tehtävänä oli laatia selvitys tavoitteen kannalta keskeisten viranomaisten välisestä tiedonvaihtoa säätelevästä lainsäädännöstä ja mahdollisista ongelmista erityisesti perhe- ja lapsensurmien ennalta ehkäisemisen ja estämisen näkökulmasta.

Asettamispäätöksen mukaisesti työryhmän selvitti tavoitteen kannalta keskeisten viranomaisten ja muiden toimijoiden salassa pidettävän tiedon luovutusta ja saantia koskevaa lainsäädäntöä ja siihen liittyviä käytännön haasteita, mahdollista moniviranomaistoiminnan sääntelyn tarvetta ja sen laajuutta. Tässä työskentelyssä otettiin huomioon toimijoiden ja asiakkaan oikeusturva sekä muut ministeriryhmän 17.10.2012 hyväksymässä toimeenpanosuunnitelmassa esitetyt seikat. Lisäksi ministeriryhmän päätöksen mukaan työryhmän tuli selvittää lastensuojelulain mukaisen lääkärin sekä muiden ammattiryhmien ilmoitusvelvollisuuden laajentamista poliisille lapsen henkeen kohdistuvasta rikosepäilystä.

Julkisuudessa esillä olleiden perhe- ja lapsensurmien sekä niiden johdosta perustettujen työryhmien selvitykset ja muut mietinnöt otettiin työskentelyssä huomioon. Myös muuta lähdeaineistoa hyödynnettiin. Työskentelystä rajattiin alussa työryhmän tehtävän ulkopuolisena varsinainen viranomaistoiminnan tai moniviranomaisyhteistyön kehittäminen. Työskentelyn edetessä kuulemisissa nousi esille kuitenkin joitakin työryhmän tehtävän kannalta olennaisia moniviranomaisyhteistyön kehittämiseen liittyviä tarpeita.

Työryhmän työskentelyssä pyrittiin löytämään vastaus sille, onko viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeva sääntely ja salassapitovelvollisuudet este viranomaisten väliselle yhteistyölle, kuten usein julkisessa keskustelussa esitetään. Tämän takia työskentelyn pääpaino keskittyi siihen, onko lainsäädännöllisesti mahdollista ja tukeeko

nykylainsäädäntö sitä, että perhe- ja lapsensurmien tai perheväkivallan ehkäisemisen tai estämisen kannalta keskeinen toimija saa riittävät tiedot ryhtyäkseen suorittamaan välttämättömiä lakisääteisiä tehtäviään, sekä toisaalta sitä, että hän voi tarvittaessa jakaa välttämättömät tiedot muille keskeisille toimijoille ehkäistäkseen tai estääkseen perhesurman tapahtuminen, esimerkiksi moniviranomais- tai moniammatillisessa yhteistyön kautta.

Lisäksi oli tarpeellista kuvata viranomaisten tehtäviä. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen edellyttää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan sitä, että luovutettavat tiedot ovat välttämättömiä niitä saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Kysymys on siten siitä, että viranomaisten välisen tiedonvaihdon arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten roolit perhesurman ja perheväkivallan ehkäisyssä ja estämisessä sekä eri viranomaisten toimivallat.

Työryhmätyöskentelyn aikana tarkasteltiin toimeksiantotehtävän kannalta keskeisiä viranomaisia koskevia salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja saantia koskevia säännöksiä sekä tarkasteltiin yleisellä tasolla lainsäädännön toimivuutta käytännön lainsoveltajan näkökulmasta. Lisäksi työskentelyssä pohdittiin mahdollisen moniviranomaistoiminnan sääntelyn tarvetta ja sen laajuutta sekä vaihtoehtoisesti nykyisen hallinnonalojen erillissääntelyn täsmentämistä. Lainsäädännön osalta työskentelyssä keskityttiin nykytilaan, mutta tulevat tiedossa olevat lainsäädäntömuutokset huomioitiin mahdollisuuksien mukaan työskentelyssä. Esimerkiksi poliisin osalta käsiteltiin pääosin vuonna 2014 alussa voimaan tulevaa poliisilakia (872/2011). Tarkastelussa läpileikkaavana näkökulmana oli perus- ja ihmisoikeudet.

Kuulemisten avulla pyrittiin keräämään kokemuksia sääntelyn toimivuudesta käytännössä sekä pyrittiin määrittämään keskeisiä tai mahdollisia ongelmakohtia. Kuulemiset suoritettiin pääasiassa 2.4–6.9.2013 ja kuultavia oli yhteensä 11. Kuultavat olivat Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirastosta lastensuojelun sosiaalityön päällikkö Riitta Vartio, sosiaali- ja kriisipäivystyksestä johtava sosiaalityöntekijä Kaisu Marja-Leena Ketola, Auroran sairaalasta johtajapsykiatri Leena Turpeinen, Kotkan kaupungista sosiaalityön johtaja Anna Liakka, Turun kaupungista sivistystoimialan rehtori Jorma Kauppila ja vapaa-aikatoimialan nuortenpalveluiden toiminnanjohtaja Taina Laaksonen, Terveiden- ja hyvinvointilaitokselta kehittämispäällikkö Minna Piispa ja projektikoordinaattori Laura Lappinen, Päijät-Hämeen poliisilaitokselta rikoskomisario Päivi Suokas, Suomen Kuntaliitosta erityisasiantuntija Aila Puustinen-Korhonen sekä Pääkaupungin turvakoti ry:stä toiminnanjohtaja Karola Grönlund. Lisäksi perehdyttiin MARAK-riskinarviointimenetelmään ja Kuntaliiton Lastensuojelun tilaa koskevaa kuntakyselyyn, erityisesti viranomaisyhteistyön toimivuuden näkökulmasta. Poliisilaitokset vastasivat Poliisihallituksen tekemään kyselyyn, joka liittyi tiedonvaihtoon ja lainsäädännön toimivuuteen, erityisesti moniviranomaisyhteistyön näkökulmasta.

1.2 Rajaukset ja käytetyt käsitteet

Tässä selvityksessä lainsäädännöllinen tarkastelu kohdistetaan perhe- ja lapsensurmien ennalta ehkäisevän ja estävän viranomaisten toiminnan ja yhteistyön kannalta olennaisiin salassapitosäännöksiin. Tässä selvityksessä ei käsitellä yksittäisiä tapauksia eikä varsinaisia viranomaistoiminnan tai moniviranomaisyhteistyön käytäntöjen kehittämistä. Tässä selvityksessä ei myöskään tarkastella tai pohdita konkreettisia ennalta ehkäiseviä tai estäviä toimia, joihin yksittäinen viranomainen tai muu toimija ryhtyy tai tulisi ryhtyä yksittäisen surman ehkäisemiseksi tai estämiseksi. Näitä toimenpiteitä on selvitetty monissa muissa työryhmissä, jotka ovat jättäneet toimenpidesuosituksensa (ks. esimerkiksi STM:n raportteja ja muistioita 2013:19, OM:n selvityksiä ja ohjeita 32/2013). Tämän selvityksen ulkopuoliseksi rajataan myös sellainen tilanne, jossa perhe- tai lapsensurma on jo tapahtunut ja poliisi tarvitsee esitutkinnan suorittamiseksi tietoja eri viranomaisilta.

Perhe- ja lapsensurmalla tarkoitetaan tässä selvityksessä perheessä tapahtuvia nykyisen, entisen puolison tekemiä tai toisen vanhemman tekemiä surmia, jotka voivat kohdistua koko perheeseen tai ainoastaan puolisoon tai lapsiin. Myös lapsettomat perheet ja aikuisen lapsen tekemät surmat kuuluvat käsitteen piiriin. Käsite perhesurma kattaa tässä selvityksessä myös lapsensurman luettavuuden helpottamiseksi. Perhe- ja lapsensurmat ovat harvinaisia ja tämän takia myös perheessä esiintyvä väkivalta otetaan huomioon selkeimpänä huolenaiheen merkinä.

Keskeisillä toimijoilla tarkoitetaan tässä selvityksessä viranomaisia eri hallinnonaloilla, kuten sosiaali-, terveys-, koulu- ja nuorisotoimessa, poliisia sekä hätäkeskustoimintaa. He kohtaavat työssään perheitä ja tarjoavat toimivaltansa mukaisesti palveluita, joiden avulla voidaan pyrkiä ehkäisemään tai estämään perhesurmia ja -väkivaltaa. Myös kolmas sektori on keskeinen. Yksityinen sektori (esim. työterveyshuolto) ja perheen lähipiirin toiminta on rajattu tarkastelun piiristä. Keskeiset toimijat ovat laissa säädetyn tehtävänsä ja toimivaltuuksien johdosta erilaisessa roolissa perhesurmien ja -väkivallan ehkäisyssä ja estämisessä.

Ennalta ehkäisyllä tarkoitetaan tässä selvityksessä toimia, joilla viranomaiset ja muut keskeiset toimijat pyrkivät vaikuttamaan usein yleisellä tasolla perhekohtaisiin olosuhteisiin, ettei väkivaltaa perheessä käytettäisi tai, että olosuhteet eivät johtaisi kriisiytymiseen perheessä perhe- tai lapsensurmaan asti.

Estämisellä tarkoitetaan tässä selvityksessä viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden kohdennettuja toimia, joita tehdään perhesurman estämiseksi tai vakavan väkivallan uhan poistamiseksi. Usein jo tiedetään perheessä käytetystä perheväkivallasta tai muutoin perheen kärjistyneestä tilanteesta.

Viranomaisten välisestä yhteistyöstä on kysymys, kun viranomainen avustaa toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa.

Moniviranomaisyhteistyöllä tarkoitetaan tässä selvityksessä kaikkea perhesurmien ja perheväkivallan ennalta ehkäisemiseksi ja estämiseksi yhteistyössä tapahtuvaa moniammatillista toimintaa, johon voi liittyä myös salassa pidettävien tietojen luovutusta tai saamista. Viranomaistahojen lisäksi voi mukana olla myös muut palvelun tuottajat.

Poliisilailla tarkoitetaan 1.1.2014 voimaan tulevaa poliisilakia (872/2011).

2 Perhe- ja lapsensurmista

2.1 Perhesurmien yleisyydestä ja taustatekijöistä

Henkirikoskuolleisuus on Suomessa kansainvälisesti korkea, Euroopan unionin kuudenneksi korkein (SM:n julkaisu 35/2012). Poliisiin tietoon tuli vuonna 2012 henkirikoksia yhteensä 110 (– 18 %) (Henkirikoscatsaus 2013). Lapsia surmattiin vuonna 2012 poikkeuksellisen paljon, yhteensä 12, ja he liittyivät julkisuudessakin esillä olleisiin perheissä tapahtuneisiin moniuhriin surmiin.

Perhe- ja lapsensurmat poikkeavat tyypillisestä suomalaisesta henkirikoksesta, jotka liittyvät keski-ikäisten, työelämän ulkopuolella olevien miesten keskinäisiin alkoholinkäyttötilanteisiin. Henkirikoksissa yleisin uhri on tuttavain tai ystävän surmaama mies (47 % uhreista), ja seuraavaksi yleisin on perheväkivallan uhri, parisuhdekumppanin surmaama nainen (18 %). Perhe- ja lapsensurmat ovat verrattain harvinaisia. Aikavälin 1.1.2003–31.1.2012 välisenä aikana tehtiin Terveysten- ja hyvinvoinninlaitoksen selvityksen mukaan 7 perhesurmaa (19 uhria), 16 muuta lasten surmaa (24 uhria) ja 12 vastasyntyneen surmaa (12 uhria), yhteensä uhreja oli 55. (SM:n julkaisu 35/2012)

Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen suorittamassa perhe- ja lapsensurmia koskevassa selvityksessä (SM:n julkaisu 35/2012) todettiin, että perhe- ja lapsensurmia yhdistäviä taustatekijöitä ovat:

- parisuhteen ongelmat
- erotilanteeseen liittyvä kriisi ja eroaikkeet
- vanhemman mielenterveys- tai päihdeongelmat
- taloudelliset vaikeudet ja parisuhteen ongelmat

Puolet perhesurmien tekijöistä olivat uhanneet itsemurhalla ennen tekoa. Lähes kaikki tekijät olivat miettineet tekoa pidempään. Heidän käyttäytymisessään oli havaittavissa merkkejä, jotka viittasivat surmaan. Esimerkiksi tekijä oli esitellyt ammuksia, etsinyt tietoa perhe-surmista internetistä tai jättänyt itsemurhaviestejä näkyville. Tekijät olivat myös käyttäneet väkivaltaa kumppaniaan tai lapsiaan kohtaan (71 %). Perhesurmat olivat yhtä tapauksista lukuun ottamatta isän tekemiä, kun taas vastasyntyneen ja alle

1-vuotiaan oman lapsen surmat olivat äitien tekemiä. Lopuissa oman lapsen surmatapauksissa tekijöinä oli seitsemässä tapauksessa nainen ja viidessä tapauksessa mies. (SM:n julkaisu 35/2012)

Oman lapsen surmatapauksissa surmaaja ei yleensä ollut humalassa tai päihteiden väärinkäyttäjänä ja vain 22 % lapsensurmista oli tietoa aiemmasta väkivallasta. Lapsensurmien tekijöistä työelämän ulkopuolella oli 53 %, joka selittyy osin vastasyntyneiden tai alle 1-vuotiaiden surmilla, joiden tekijä oli tyypillisesti äiti. Myös muissa oman lapsen surmatapausten taustoissa oli ilmennyt eroaiteita tai erouhkaa, ja tekijä surmasi lapset kostoksi. Usein mustasukkaisuus liittyi vahvasti tilanteeseen tai parisuhteeseen. Ongelmat olivat kuitenkin monen tyyppisiä. Tekoa edeltävät uhkailut olivat harvinaisempia. (SM:n julkaisu 35/2012)

Perhe- tai lapsensurma on useimmiten yllätys kaikille, myös lähipiirille, vaikka perheen tilanteesta olisikin ollut huoli. Uhkaavan perhe- ja lapsensurman tunnistaminen on äärimmäisen vaikeaa. Yksiselitteisiä indikaattoreita tulevasta väkivallan teosta ei perhesurmaselvityksessä löydetty, vaikka jälkikäteen selkeitäkin hälytysmerkkejä voitiin todeta. Perhesurmaselvityksessä havaittuja perhesurmia ja lapsensurmia yhdistäviä taustatekijöitä ja niihin liittyvää pahoinvointia voi olla lukuisten perheiden arjessa joko ajoittain tai pysyvästi, eivätkä ne silti johda vakavaan väkivaltaiseen tekoon.

Työryhmän työskentelyssä tarkastellaan tämän takia tiedonvaihtoon liittyviä säännöksiä myös perhe- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyn ja estämisen näkökulmasta. Perheessä esiintyvä väkivaltakäyttäytyminen voi lisätä väkivallan käytön vakavimman muodon, perhesurman uhkaa silloin, kun perheen tilanne jostakin syystä kärjistyy. Vaikka perhe-, parisuhde- tai läheis-väkivalta¹ ei yleensä johda perhe- ja lapsensurmaan, se voi olla viranomaiselle ja keskeisille toimijoille signaali, huolenaiheen merkki, johon puuttumalla voidaan ehkäistä ja estää myös väkivallan lisääntymistä tai raaistumista. Eron jälkeinen vainoaminen ja mielenterveysongelmat voivat olla myös huolenmerkkejä.

Myös perheväkivallan ja lapsen kohdistuvan väkivallan sekä kaltoinkohtelun tunnistaminen on vaikeaa (ks. esim. STM:n raportteja ja muistioita 2012:28 ja 2013:19 sekä OM:n julkaisuja ja ohjeita 32/2013). Väkivalta voi pysyä perheen sisäisenä asiana pitkäänkin ennen kuin se tulee viranomaisten tai edes lähipiiriin tietoon. Väkivalta voi myös kumuloitua sukupolvelta toiselle. Nykypäivänä tiedostetaan vanhempien välisen väkivallan vaikutukset lapsiin yhtenä henkisen väkivallan muotona. Lapselle väkivaltainen kasvuympäristö merkitsee kehitysriskiä ja lisää haavoittuvuutta. Perhe- ja lähisuhdeväkivallan lisäksi perheissä voi olla myös muita ongelmia, joihin tarvitaan apua. Vaikka lähisuhdeväkivaltaa esiintyy kaikissa väestöryhmissä, heikko sosiaalinen asema, puutteelliset elinolosuhteet ja huonosti toimivat yhteiskunnalliset palvelut lisäävät väkivallan riskiä. (STM:n selvityksiä 2007:27)

¹ Parisuhdeväkivalta tarkoittaa avio-, avo- tai seurustelusuhhteessa tapahtuvaa väkivaltaa. Lähisuhdeväkivalta on laajempi käsite sisältäen muunkin läheisissä ihmissuhteissa esiintyvän väkivallan. Usein näiden käsitteiden sijasta tai rinnalla puhutaan perheväkivallasta, joka on perheen, saman ruokakunnan sisällä tapahtuvaa väkivaltaa. Väkivalta on tyypillisesti jatkuvaa ja se muodostuu kierteeksi.

Läheisen ihmisen tekemä väkivalta sen eri muodoissaan on perhettä haavoittavaa ja traumatisoivaa. Väkivalta ja kontrollointi alkavat parisuhteen alussa tyypillisesti vähitellen. Uhrin koskemattomuutta ja itsemääräämisoikeutta rikotaan ensin pienillä teoilla, jotka annetaan anteeksi. Vähitellen siirrytään vakavampiin koskemattomuuden loukkauksiin, raaempaan väkivaltaan. Yksilötasolla se uuvuttaa uhrin, eikä hän enää kykene hakemaan apua tai tehdä päätöstä poislähdöstä. Vähitellen väkivallasta tulee osa arkea, josta yritetään vain selviytyä. (Kaitue ym. 2007)

Perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhrin tunteet voivat vaikuttaa tuen ja avun pyytämiseen. Väkivallan kierteeseen liittyy usein häpeää, voimattomuutta ja tilanteeseen alistumista, jonka takia uhri ei ole välttämättä itse kykeneväinen hakemaan apua. Hän kokee, ettei ansaitsekaan muuta. Ulkopuolisen on vaikea tunnistaa perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa. Vaikka esimerkiksi sosiaaliryöntekijä kysyisi väkivallasta perheessä, väkivaltaa ei haluta välttämättä myöntää. Vanhemmat saattavat suojella väkivaltaista perheenjäsentä tai perheen mainetta. Osaltaan hävetään myös sitä, että on ajautettu väkivaltaiseen suhteeseen ja syyllistetään itseään sen takia. Väkivallasta vaietaan myös pelosta tai muiden kielteisten seurausten takia. Pienet lapset eivät osaa puhua kokemastaan ja saattavat tilanteen jatkuessa pitää väkivaltaa normaalina. Myös ikään-tyneisiin tai vammaisiin kohdistuva väkivalta ja kaltoinkohtelu herättää samanlaisia tunteita. (STM:n selvityksiä 2007:27) Usein uhrille saatetaan myös säilyttää vastuu omasta ja perheensä turvallisuudesta. Häneltä saatetaan kysyä, että pärjääkö hän väkivallan tekijän kanssa. Tällöin kuitenkin unohdetaan, että uhrille väkivalta voi olla normalisoitunut osaksi arkea eikä hän voi arvioida objektiivisesti turvallisuuttaan.

Pitkään jatkuneesta väkivallasta irtautuminen ei tapahdu itsestään, vaan usein ulkopuolisten puuttuminen tilanteeseen on olennaista. Tunnesiteet ovat vahvat ja heittäytyminen uuteen vaatii rohkeutta, jota uhrin asemaan joutuneella ei välttämättä ole. Perhe- tai lähisuhde-väkivaltaa kokeneen rohkaiseminen ja motivointi irtautumaan väkivallasta ei välttämättä tapahdu nopeasti. Ulkopuolisten pitää puuttua lähisuhdeväkivaltaan, esimerkiksi ottamalla väkivalta puheeksi ja rohkaisemalla avun hakemiseen (STM:n selvityksiä 2007:27). Ulkopuoliset voivat olla viranomaisia tai muita toimijoita, kuten kolmannen sektorin toimijoita tai uhrin lähipiiriä.

Viranomaisten toimiin vaikuttaa useita eri tekijöitä. Perustuslain (731/1999) 7 § 1 momentin oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi. Uhri ei kuitenkaan aina halua tai ole valmis ottamaan vastaan apua. Tämä herättää kysymyksen, mihin asti julkisen vallan toimintavelvollisuus henkilöiden suojaamiseksi menee, voidaanko puuttua itsemääräämisoikeuden piiriin ja onko tilanteita, joissa julkisen vallan tulisi puuttua tilanteeseen ilman henkilön suostumusta. Toisaalta perustuslain 7 § 1 momentti on nähty yleisperus oikeudeksi, joka suojaa fyysisen vapauden lisäksi myös henkilön tahdonvapautta (HE 309/1993 vp). Perustuslain 10 § sisältää oikeuden yksityiselämän suojaan, paitsi henkilön oikeuden olla rauhassa muilta, myös oikeuden päättää vapaasti suhteistaan muihin ja ympäristöön.

Haavoittuvien ryhmien osalta on tehty poikkeuksia henkilön auttamiseksi ilman tämän suostumusta. Erityisen suojan tarve on esimerkiksi lapsilla. Vaikka lapsen turvallisuudesta huolehtiminen on ensisijaisesti perheen ja muiden hänestä huolehtivien

oikeus ja velvollisuus, tulee valtion tukea heitä (Perustuslaki 19 § 3). Jos lapsen kasvuolosuhteet ovat vaarantuneet tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä, voidaan ryhtyä tarvittaviin tukitoimiin – myös ilman perheen vanhempien suostumusta. Lasten turvallisuuden suojaaminen ohittaa siis perheen yksityiselämän suojan. Lastensuojelussa lapsen kasvuolosuhteita tarkastellaan koko perheen tilanteen osalta. On arvioitu, että perheet pääsevätkin lähi- ja perheväkivallan johdosta todennäköisemmin tai nopeammin palveluiden piiriin kuin lapsettomat lähisuhdeväkivaltaa kokevat (esim. Kaitue 2007).

Vastaavasti ikääntyneet ihmiset voivat olla haavoittuvassa asemassa. Ikääntynyt voi olla erityisessä riippuvaisessa suhteessa (perhe)väkivallan tekijään nähden. Perheväkivalta voi olla oman puolison lisäksi esimerkiksi häntä auttavien lasten tekemää väkivaltaa. Tietyille viranomaisille on säädetty laissa ilmoitusvelvollisuus salassapitosäännösten estämättä sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle iäkkäistä henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan².

2.2 Toimenpiteistä perhesurmien ennalta ehkäisemiseksi ja estämiseksi

Väkivallan torjumiseksi eri viranomaiset ja muut toimijat tekevät runsaasti työtä tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa. Tässä selvityksessä keskitytään nimenomaan perhe- ja lapsensurmien sekä perheväkivallan ennalta ehkäisyyn ja estämiseen eli niihin toimiin, joilla pyritään vaikuttamaan asianosaisten eli perheen olosuhteisiin siten, ettei vakava väkivaltainen teko tapahtuisi.

Perhesurmaselvityksessä todettiin esitutkinta-aineiston perusteella, että yleisesti ottaen perhesurmatapauksissa kontaktit olivat vähäisempiä viranomais- ja muihin auttajatahoihin kuin lapsensurmista, vaikka perhesurmien tekijät olivat jollain tavoin tunnistaneet pahoinvointinsa ja hakeneet oireisiin apua (SM:n julkaisu 35/2012).

Ennalta ehkäisevässä toiminnassaan viranomaiset, järjestöt ja muut toimijat pyrkivät vaikuttamaan perheen tilanteeseen, ettei väkivaltaa perheessä käytettäisi tai, että olosuhteet eivät johtaisi kriisiytymiseen perheessä. Sosiaali- ja terveysministeriön antamien lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn suositusten mukaan väkivallan ehkäiseminen ja siihen puuttuminen kuuluu kaikille hallinnonaloille ja palvelujen järjestämistä vastuu kuuluu kunnalle. Suositusten mukaan lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytönsä tulee sisältyä kuntien hyvinvointistrategioihin ja turvallisuussuunnitelmiin omana toimintaohjelmanaan. Jokaisessa kunnassa tulee olla väkivallan ehkäisytönsä koordinaattori, joka huolehtii poikkihallinnollisen ja moniammatillisen työn toimivuudesta.

² Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) 25 §.

desta³. Kunnan johdon velvollisuus on luoda toimintaohjelman pohjalta palvelurakenteet ja toimintatavat lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyä ja avun tarjoamista varten. (STM:n julkaisuja 2008:9)

Käytännössä tässä selvityksessä tarkoitettujen ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ovat usein yleisiä toimia, esimerkiksi perheen ja kodin tukemiseksi. Ennalta ehkäisevä työskentely tapahtuu perhekohtaisesti ja yksilötasolla, esimerkiksi jos perheessä on väkivallalle altistavia tekijöitä, ns. riskitekijöitä. Toimenpiteet ovat usein yleisiä, mutta myös kohdennettuja hyvinvointi- ja turvallisuuspalveluja. Työskentely tapahtuu tyypillisesti sosiaalityön yhteydessä puhekeskustelun, hyvinvointi-, apu- ja tukipalveluihin ohjaamisen kautta. Väkivallan uhri ja väkivallan käyttäjä voidaan ohjata myös auttavien palveluiden piiriin. Ennalta ehkäisy voi olla myös ilmiötasolla tapahtuvaa toimintaa, joka voi sisältää mm. tiedottamista ja valistusta väkivallan ehkäisemiseksi.

Estämisessä kyse on viranomaisten ja muiden toimijoiden toimista, joita tehdään jo usein tiedettäessä väkivallasta tai sen uhasta perhekohtaisesti. Tällöin perheen kanssa ryhdytään toimenpiteisiin, ettei väkivalta toistuisi. Estämisessä voi olla kyse yksittäisestä, konkreettisesta ja akuutista väkivalta- tai sen uhkatilanteesta, jossa estetään väkivalta, sen jatkuminen tai vakavammat muodot, mutta se voi olla kiireettömämpikin tilanne. Uhri ja hänen perheensä tarvitsevat apua ja tukea väkivallasta selviytymiseen ja siihen, ettei perheessä ajauduta uudestaan väkivaltaiseen tilanteeseen.

Uhkaavan perhe- ja lapsensurman estäminen edellyttää, että ensin tunnistetaan vakavan väkivallan uhka, esimerkiksi jo esiintyneen perheväkivallan tai muun uhkailun tai uhkaavan käyttäytymisen perusteella, jonka jälkeen ryhdytään oikea-aikaisesti ja oikean tiedon perusteella riittäviin toimiin. Vakavan parisuhdeväkivallan uusiutumisen estämiseksi on myös kehitetty toimintamalleja, joissa asiaa voidaan käsitellä moni ammatillisessa työryhmässä.

Lisäksi uhri tarvitsee usein tukea ja apua väkivaltakierteen katkaisemiseen ja väkivallasta toipumiseen. Käytännössä uhri joutuu itse hakeutumaan eri viranomaisten palveluihin. Tämä voi olla uhrille joskus ylivoimaista. Kotona ilmenevä aikuisten välinen väkivalta uhkaa aina myös lapsen hyvinvointia, vaikka väkivalta ei kohdistuisikaan suoraan lapseen. Lapsen oireilu voi olla ainoa signaali, joka antaa viitteitä kodin tilanteesta, esimerkiksi perheväkivallasta tai jopa perhesurman uhasta. Lastensuojelun ensisijaisena tehtävänä on perheväkivallan ilmetessä varmistaa, että lapsi on turvassa. Käytännössä akuutissa tilanteessa voi kyse olla tekijän uhkailusta tai käyttämästä väkivallasta, jonka seurauksena uhri ja lapset voidaan viedä turvakotiin tai tekijä ottaa poliisiin toimesta kiinni. Kyse voi olla myös uhrin turvallisuutta parantavista toimenpiteistä, kuten lähestymiskiellon tai uuden asunnon hakemisesta taikka muusta asumisturvallisuuteen liittyvästä neuvonnasta ja ohjeistuksesta.

³ Koordinaattori toimii kunnassa yhteistyössä monialaisen ja moniammatillisen lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön yhteistyöryhmän kanssa ja välittää työryhmän esityksiä yhteistyö- ja kehittämistarpeista eri hallinnonaloille ja toimijoille sekä kunnan päätöksentekoon.

Perhesurmien ja -väkivallan ennalta ehkäisy ja estämistoimien voidaan nähdä olevan viranomaisten tehtävien⁴ kannalta kolmen tasoisia:

1.) Ehkäisevä ja estävä toiminta, joka tehdään osana eri viranomaisten perustyötä ja palveluiden tarjontaa⁵.

2.) Kun viranomaisella on syntynyt kohonnut huoli tilanteesta ja tapaus edellyttää viranomaiselta erityistä huomiota ja laajempia toimenpiteitä⁶.

3.) Kun on käsillä vakava, henkeen tai terveyteen kohdistuva uhkatilanne tai -epäily, joka edellyttää välitöntä toimintaa tai vähintään toiminnan tarpeen arviointia.

Tämä jaottelun tarkoituksena on selkeyttää salassa pidettävien tietojen saannin tai luovutuksen välttämättömyysarviointia eri tilanteissa viranomaisten suorittaessa tehtäviään.

3 Keskeiset säädökset

3.1. Yleislainsäädännöstä

3.1.1 Oikeus yksityiselämän suojaan ja muut perusoikeudet sekä niiden rajoittaminen

Väkivaltaan puuttumiseen tähtäävällä lainsäädännöllä on vahvat liittymät perustuslaissa (731/1999) säädettyihin perusoikeuksiin. Perusoikeudet suojaavat yksityistä julkisen vallan aiheettomalta puuttumiselta sekä toisaalta luovat julkiselle vallalle positiivisen toimintavelvoitteen turvata perusoikeuksien toteutumisen, myös yksityisten välillä. Perustuslain 7 § 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityishenkilöön kohdistuvien viranomaistoimenpiteiden on perustuttava laintasoiseen sääntelyyn.

Julkisella vallalla on velvollisuus puuttua perusoikeudella suojatun oikeushyvän loukkaukseen, ja se korostuu, mitä heikommassa asemassa yksilö on. Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on myös turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä sekä tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdolli-

⁴ Sisältää myös muiden toimijoiden kuin viranomaisten suorittaman perhesurma- ja väkivallan ehkäisy- ja estämistyön.

⁵ Viranomaisten perustyöhön kuuluu myös viranomaisten välinen yhteistyö ja moniammatillinen yhteistyö, kuten Ankkuri-mallissa tehdään.

⁶ Esimerkiksi MARAK-riskinarvioinnin perusteella henkilöllä on kohonnut riski joutua uudelleen vakavan parisuhdeväkivallan uhriksi, ja asia menee uhrin suostumuksella MARAK-työryhmän käsittelyyn. Ks. tarkemmin kohdassa 4.3.

suuksia turvata lapsen hyvin vointi ja yksilöllinen kasvu. Viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet ovat perustuslain 2 §:n mukaisesti lailla säädetty.

Perhesurmissa ja perheväkivallassa kyse on ensisijaisesti yksityisten välisestä suhteesta, jossa yksilön perus- ja ihmisoikeutta loukkaa hänen perheenjäsenensä. Pyrkimys niiden ehkäisyyn ja estämiseen viranomaistoimin merkitsee puuttumista yksilön perustuslain 10 §:n mukaiseen perusoikeuteen, yksityiselämän suojaan, jonka takia viranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet on perustuttava lakiin. Kunkin viranomaisen laissa säädetty tehtävät ja toimivaltuudet määrittävät toimenpiteet, joita viranomaiset voivat suorittaa.

Perustuslain 7 §:n perusoikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Perusoikeudella edellytetään toimia myös rikosten uhrien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi. (HE 309/1993 vp) Perustusvaliokunnan käytännössä on kiinnitetty kuitenkin huomiota, että tämän perusoikeuden tulkinta ei saa olla liian laveaa toista perusoikeutta rajoitettaessa. (PeVL 14/2009)

Perustuslain 10 §:n yksityiselämän suoja ja 7 §:n oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ovat turvatut myös Euroopan ihmis-oikeussopimuksella ja muilla Suomea sitovilla kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla.

Perusoikeuksien piiriä voidaan rajoittaa yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten lisäksi yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitus edellytysten täytyessä (esim. HE 309/1993 vp, PeVM 25/1994 vp). Lainsäädännön perustuslainmukaisuutta on valvottu erityisesti säätämisyhteisössä.

Eri viranomaisten tehtävien suorittamista varten on säädetty salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän suojaan kuuluva henkilötietojen suoja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tietojensaantioikeudessa on kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Sen sijaan mitä täydellisemmin tietojen saantioikeus kytketään asialliisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojenluovuttaja voi lisäksi kieltäytyä tietojen antamisesta ja siten saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. (Esim. PeVL 62/2010 vp viittauksineen)

Perustusvaliokunta on myös kiinnittänyt huomioita siihen, että tietojen saantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen, ja että on yksilöity, minkälaisiin ja ketä koskeviin

tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Hyvin väljät ja yksilöimättömät tietojen saantioikeudet eivät ole perustusvaliokunnan tulkinnan mukaan mahdollisia, edes silloin, jos ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. (Esim. PeVL 62/2010 vp viittauksineen) Tämä merkitsee, että estettäessä perhesurmia ja perheväkivaltaa viranomaisten tehtävien suorittaminen edellyttää eri toimijoiden roolien erilaisuudesta johtuen sisällöltään erilaista tietoa. Yksilön yksityiselämän suojaamiseksi on välttämätöntä rajata tietoon oikeutettujen määrää sekä luovutettavien tietojen tietosisältöjä ja niiden käyttötarkoitusta.

3.1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa ole säädetty välttämättömistä rajoituksista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi. Tätä julkisuusperiaatteen mukaista tietojensaantioikeutta sääntelee yleislakina viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999; myöhemmin julkisuuslaki). Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Julkisuusperiaate kohdistuu ensi sijaisesti viranomaisen hallussa olevaan asiakirjaan ja muihin tallenteisiin. Asianosaisjulkisuutta ei käsitellä tässä yhteydessä.

Tiedonsaantia viranomaisen asiakirjasta rajoittaa asiakirjan salassapitovelvollisuutta sekä virkamiehen, viranhaltijan ja muun julkisuuslain 23 §:ssä tarkoitetun henkilön vaihtolovelvollisuutta koskevat säännökset. Salassapitovelvollisuus merkitsee velvollisuutta olla antamatta salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia asiakirjoja tai tietoja sivulliselle. Julkisuuslain 6 luvun 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai se sisältää lailla säädettyyn vaihtolovelvollisuuteen liittyviä tietoja.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat. Luettelo salassa pidettävistä asiakirjoista on laaja ja yksityisyyden suoja on salassapidon perusteena (erityisesti) julkisuuslain 24 § 1 momentin 23–32 kohdassa. Yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämänsä. (HE 30/1998)

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, mutta myös muussa viranomaistoiminnassa, luottamuksensuoja ja tietosuoja ovat olennainen toiminnan onnistumisen edellytys ja sen eettinen perusta. Salassapitovelvollisuuden tarkoituksena on säilyttää asiakassuhteen, esimerkiksi hoidon ja hoitoon hakeutumisen kannalta tärkeä lääkärin ja potilaan luottamuksellinen suhde. Laadukas viranomaistoiminta edellyttää, että asiakkaat voivat luottamuksellisesti hakeutua palveluiden piiriin, tutkimuksiin ja hoitoihin. Esimerkiksi kun potilas tietää tietojensa säilyvän luottamuksellisina, on hänen helpompi kertoa lääkärille oireistaan ja sairauksistaan ja hoitava lääkäri voi riittävien tietojen perustella tehdä oikeita hoitopäätöksiä. Yksityiselämän suojaksi säädetty salassapitosäännökset suojaavat siten myös yleistä etua pitämällä hoitoon ja tukeen hakeutumisen kynnystä matalana.

Käsiteltäessä potilastietoja yksityiselämän suoja tarkoittaa, että suojataan luottamuksellinen potilassuhde ja potilaan itsemääräämisoikeus sekä huolehditaan hoidon onnistumisesta, potilaan minäkuvan säilyttämisestä ja sosiaalisista suhteista. Hoitosuhteen luottamuksellisuus turvataan myös Suomen perustuslakiin kirjattujen yksilön itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyden suojaa turvaavien perusoikeussäännösten kautta.

Julkisuuslain 23 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, eikä muuta vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa seikkaa. Sama koskee myös sitä, joka toimii viranomaisen toimeksiannosta tai on toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa, esimerkiksi kunnan käyttäessä ostopalvelua. Näin ollen monet yksityissektorin toimijat tulevat julkisuuslain salassapitovelvollisuutta koskevan sääntelyn piiriin. Salassa pidettävät asiakirjat kuuluvat siis virkamiehen vaitiolovelvollisuuden piiriin. Vaitiolovelvollisuus koskee myös sellaista työtehtävissä saatua tietoa, jota ei ole kirjattu viranomaisen asiakirjaan. Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistavaksi virkasalaisuuden rikkominen. Jos virkamies tahallaan tai oikeudettomasti paljastaa laissa salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan tai tiedon tuomitaan hänet sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Tässä selvityksessä tarkoitettu viranomaisten välinen tiedonvaihto koskee erityisesti sellaisia henkilöön kohdistuvia tietoja, jotka ovat tyypillisesti salassa pidettäviä ja kuuluvat perusoikeutena suojatun yksityiselämän suojan piiriin. Nämä tiedot voivat olla myös henkilötietolain (523/1999) 3 luvun 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluontoisia henkilötietoja, joiden käsittely on kielletty ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilötietolaissa säädetään yleislakina viranomaisten tai muun tahon oikeudesta kerätä ja käsitellä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, mutta tietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan julkisuuslakia. Viranomaisten ja muiden tahojen tehtävät ja niihin liittyvä oikeus käsitellä henkilötietoja perustuu lisäksi kutakin tahoa koskevaan erityislainsäädäntöön.

Julkisuuslain 7 lukuun sisältyy yleiset säännökset salassapidosta poikkeamiseen. Säännöksissä on kysymys tiedonanto-oikeudesta, ei tiedonantovelvollisuudesta. Tiedon luovuttamisessa on kysymys aina yksittäistapaukseen perustavasta harkinnasta. Julkisuuslain 26 §:ssä säädetään yleiset salassa pidettävän tiedon luovutusperusteet ja lain 29 §:ssä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle. Sen mukaan salassa pidettäviä tietoja saa luovuttaa,

- 1) jos tiedon antamisesta tai oikeudesta sen saamiseen on laissa erikseen säädetty tai
- 2) se, jonka etuja suojataan salassapitosääntelyllä, antaa suostumuksensa.

Julkisuuslain lainvalmisteluasiakirjojen (HE 30/1998) mukaan viranomaisen oikeus saada salassa pidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta määräytyy siten edelleen pääasiassa nimenomaisen erityislainsäädännön mukaisesti. Erityislainsäädännöksestä tulee ilmetä tiedon luovutuksen sallittavuus salassapitosäännöksistä riippumatta, samoin kuin se, mitkä salassapitoperusteet säännös syrjäyttää (HE 30/1998). Julkisuuslain 26 §:m 3 momentin mukaan viranomaisella voi antaa salassa pidettävän tiedon virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannosta tai muuten lukuunsa

suoritettavaa tehtävää varten. Kun yksityinen palvelun tuottaja, kuten yritys tai yhdistys tarjoaa palveluita asiakkaalle kunnan toimeksiannosta, niitä koskee siis samat salassapitosäännökset.

Viranomaisten keskinäisissä suhteissa toinen viranomainen katsotaan sivulliseksi sellaisissa tilanteissa, joissa viranomainen pyytää salassa pidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta. Tietojen luovuttamista koskevat erityissäännökset on yleensä muotoiltu siten, että tiedon antaminen perustuu toisen viranomaisen nimenomaiseen pyyntöön. Lainsäädäntöön sisältyy myös säännöksiä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa tietystä asiasta toiselle viranomaiselle, kuten lastensuojelulaissa (417/2007) säädetty ilmoitusvelvollisuus lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen edellyttää pyynnön perustelemista, ilmoitusta tiedon käyttötarkoituksesta ja muista luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeellisista seikoista.

Julkisuuslaki määrittelee siis julkisuuden, salassapidon ja vaitiolo-velvollisuuden yleiset perusteet. Salassapitoa, salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja vaitiolo-velvollisuutta koskevia säännöksiä on erityislaeissa, kuten sosiaalihuolto- ja lastensuojelulain, terveydenhuolto- ja poliisilain ja hätäkeskustoimintaa koskevassa säätelyssä, jota tarkastellaan kappaleesta 3.2 lähtien.

3.1.3 Rikoslain 15 luvun 10 §

Suomessa ei ole yleistä velvollisuutta ilmoittaa rikoksesta. Sen sijaan eräiden hankkeilla olevien törkeiden rikosten ilmoittamatta jättäminen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 15 luvun 10 §:ssä⁷. Säännöksen mukaan se, joka tietää säännöksessä luetellun rikoksen olevan hankkeilla, eikä ajoissa anna siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, on tuomittava rangaistukseen. Säännöksessä on lueteltu tyhjentävästi rikokset ja ne ovat yhteiskunnassa vakavimmaksi katsottuja, tärkeisiin oikeushyviin kohdistuvia rikoksia. Tämän selvityksen kannalta olennaisia ovat esimerkiksi murha, tappo, surma tai törkeä pahoinpitely. Myös näiden rikosten yritykset ovat rangaistavia.

Säännöksen mukaisen ilmoittamatta jättämisen rangaistavuus edellyttää, että rikos on hankkeilla. Lainvalmisteluasiakirjojen (HE 6/1997) mukaan ilmoitusvelvollisuuden synnyttämiseksi ei ole riittävää ainoastaan tieto henkilön valmiudesta tehdä törkeä rikos tai häneen kohdistuva epäily. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että rikoksen olisi tullut edetä tekoasteelle (esimerkiksi rangaistavaksi säädettyyn yritykseen). Rikossuunnitelman tulee kuitenkin olla edennyt riittävän pitkälle. Sen on oltava riittävän yksityiskohmainen ja jäsentynyt, että harkitseva ja huolellinen henkilö saatuaan hankkeesta tiedon, suhtautuu siihen vakavasti ja ottaa sen huomioon omassa toiminnassaan. Viran-

⁷ Lisäksi 21 luvun 15 §:n mukaan pelastustoimen laiminlyönti on kriminalisoitu, mutta sitä ei käsitellä tässä yhteydessä. Rikoslain 21 luvun 15 § velvoittaa tarkemmin säädetyin reunaehdoin antamaan tai hankkimaan apua sille, joka on hengen- tai vakavan terveydenvaarassa rangaistuksen uhalla (pelastustoimen laiminlyönti). Säännöksessä mainittu hengenvaaratilanne on kuitenkin ajallisesti vielä lähempänä varsinaista tekoa kuin rikoslain 15:10 §:ssä tarkoitettu hankkeilla oleva rikos, joten siltä osin säädös ei ole relevantti tämän selvityksen kannalta.

omaisen tai vaaran kohteen tulisi voida tietojen perusteella harkita, millaiset toimet ovat tarpeen rikoksen estämiseksi ja siitä johtuvan vaaran torjumiseksi. (HE 6/1997).

Rikoslain 15 luvun 10 §:n rangaistavuus edellyttää myös, että teko olisi ollut tosiasiaa estettävissä, ja että rikos tai sen rangaistava yritys todellisuudessa tapahtuu (HE 6/1997). Ilmoitus tehdään viranomaiselle tai vaaran kohteelle. Viranomaisella tarkoitetaan esimerkiksi poliisia, mutta se voi olla myös muu viranomaistaho.

Säännökseen liittyvä ilmoitusvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia, mutta sitä rajataan kuitenkin rikosta valmistelevan läheisten henkilöiden osalta⁸. Hallituksen esityksessä oikeudenkäyntiä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia ja seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 6/1997) esitettiin ilmoitusvelvollisuuden rajaamista laissa vaitiolovelvolliseksi säädetyiltä henkilöiltä. Lakivaliokunta (LaVM 3/1998) poisti kuitenkin muutoksen sitä tarkemmin perustellen ja totesi lisäksi, että on eri asia, asettaako lainsäädäntö velvollisuuden ilmoittaa vakavasta rikoksesta vai onko henkilöllä siihen ainoastaan pakkotilaan perustuva oikeus, kuten vaitiolovelvollisten osalta oli hallituksen esityksessä esitetty. Lakivaliokunta katsoi myös, että oikeustilan sisällöstä ei näytä (kuitenkaan) olevan selvää käsitystä ja ehdotetun momentin vaikutukset olisivat olleet epäselviä ja ennakoimattomia. Lakivaliokunnan mukaan säännöksen valmistelussa ei salassapitovelvollisuuden ja törkeiden rikosten ehkäisemistä koskevia intressejä onnistuttu yhteen sovittamaan. (LaVM 3/1998)

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio kiinnitti huomiota ratkaisussaan (1034/4/01, 31.12.2003) samaan asiaan. Ratkaisu koski sosiaalityöntekijän salassapitovelvollisuutta ja rikoslain 15 luvun 10 §:n ilmoitusvelvollisuutta. Ratkaisun mukaan em. rikoslain säännöstä on katsottu tulkinnanvaraiseksi erityisesti salassapitovelvollisuuden kannalta, koska salassapitosäännösten ja ilmoitusvelvollisuuden keskinäisestä suhteesta ei ole säännöksiä. Hän myös totesi, että säännöstä voidaan tulkita niin, että salassapitovelvollisillakin on laissa säädetty ilmoitusvelvollisuus, kun heitä ei ole nimenomaisesti vapautettu siitä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että rikoslain törkeän rikoksen ilmoitusvelvollisuus syrjäyttää viranomaisen vaitiolovelvollisuuden (Matikkala 1997). Lisäksi on voitu myös viitata tai pohtia myös rikosoikeudellisen oikeuttamisperustetta, pakkotilaa koskevaa säännöstä (rikoslain 3 luvun 10 §)⁹, ja sitä, että pakkotilan intressivertailussa painavampi etu ohittaa vähemmän

⁸ Rangaistukseen ei tuomita säännöksen 2 momentin mukaan rikosta valmistelevan puolisoa, sisarusta, sukulaista suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa, hänen kanssaan yhteistaloudessa asuvaa tai muuta niihin rinnastettavan henkilökohtaisen suhteen takia läheistä henkilöä. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole myöskään sillä henkilöllä, jota vaara uhkaa (HE 6/1997).

⁹ Rikoslain 5 § (13.6.2003/515) pakkotilasta säädetään seuraavasti: Muun kuin edellä 4 §:ssä (hätävarjelu) tarkoitettun, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu, jos teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet. Jos oikeudellisesti suojatun edun pelastamiseksi tehtyä tekoa ei ole 1 momentin perusteella pidettävä sallittuna, tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos tekijältä ei kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon pelastettavan edun tärkeys, tilanteen yllätyksellisyys ja pakottavuus sekä muut seikat.

painavan. Toisin sanoen, kun kyse on pakkotilasta, viranomaisen salassapitovelvollisuus syrjäytyisi ilman rangaistusta.

Rikoslain 15 luvun 10 §:stä voidaan johtaa (tunnusmerkistön täytyessä) yleinen toimintavelvollisuus ja se edellyttää tietoa rikoksen suunnitelmallisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että esimerkiksi terveydenhuoltohenkilöstön osalta törkeästä hankkeilla olevasta rikoksesta ilmoittaminen tapahtuu rikoslain 15 luvun 10 §:n perusteella ellei muuta erityislainsäädäntöä ole. (Kauppi 2007). Arkielämässä maallikon voi olla kuitenkin vaikea arvioida saamansa tiedon perusteella, onko rikos hankkeilla tunnusmerkistön edellyttämällä tavalla. Vaikka yleisen elämäkokemuksen perusteella perheväkivallalle on luonteenomaista, että se jatkuu yksittäisen teon ilmenemisen jälkeen ja käytetty väkivalta voi raaistua, viranomaistoiminnan yhteydessä ilmenee yleensä pikemmin vahva huolenaihe tai epäily kuin varsinainen tieto hankkeilla olevasta rikossuunnitelmasta. Se, synnyttäisikö tällainen huoli rangaistusvastuun uhalla ilmoitusvelvollisuuden, joka syrjäyttäisi salassapitovelvollisuuden, jää yksittäisessä tapauksessa arvioitavaksi.

3.2. Erityislainsäädännöstä

3.2.1 Yleistä

Perhe- ja lapsensurmien ehkäisy ja estäminen sekä muu väkivallan vastainen työ perustuu paitsi eri viranomaisten laissa säädettyihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin, niin myös parhaimmillaan keskeisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön, johon liittyvään tiedonvaihtoon sovelletaan kunkin hallinnonalan erityislainsäädäntöä.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän perhe- ja lapsisurmia koskevan selvityksen mukaan perhesurmaa ennen perheessä oli usein kriisiytynyt tilanne, ja kontakteja oli tapahtunut eri viranomaistahoihin tai ainakin perheen lähipiiriin (SM:n julkaisu 35/2012).

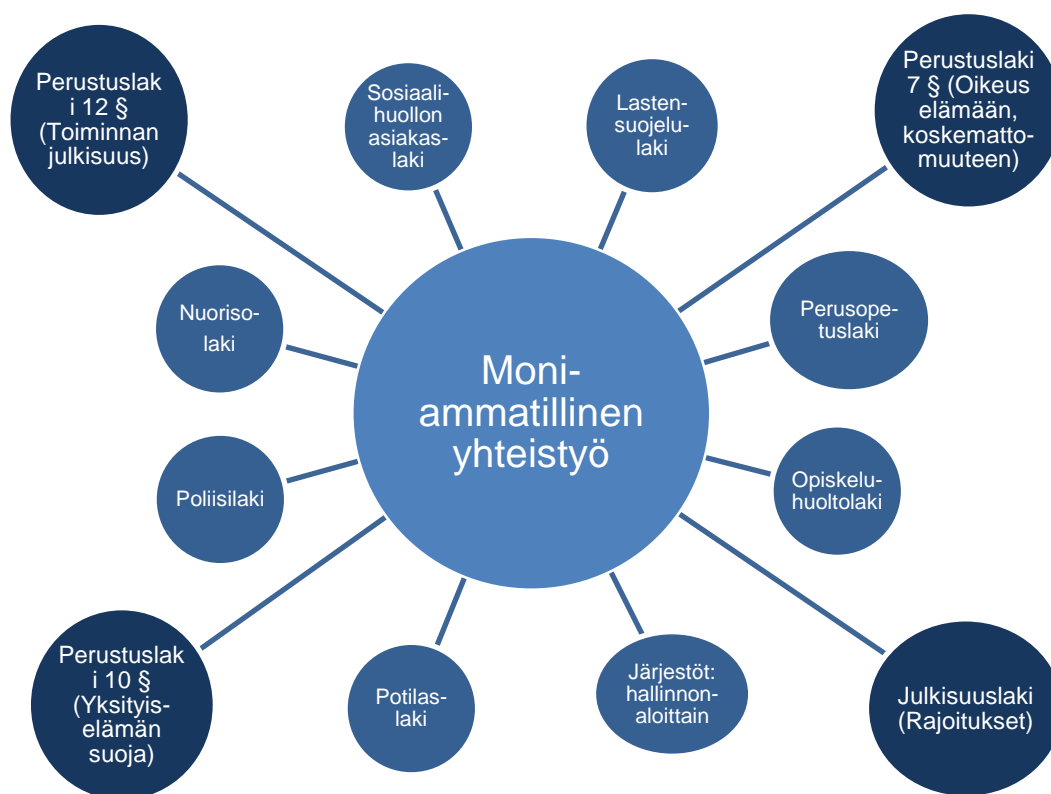
Perhe- ja lapsensurmien ja perheväkivallan ehkäisyn ja estämisen kannalta ne viranomaistahot ja muut toimijat, jotka kohtaavat kriisiytyneitä perheitä, ovat niitä, jotka voivat vaikuttaa perheen tilanteeseen toimivaltansa mukaisesti. Perheen asioita käsittelevät ja perheen tilanteesta tietoja saavat sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja kouluviranomaiset, sekä muut toimijat kuten, nuorisotoimi ja poliisi. Myös hätäkeskukset voivat olla akuutissa tilanteessa perhesurman estämisen kannalta merkittävässä asemassa. Näiden viranomaisten tietojen luovutusta ja saantia koskevaa erityislainsäädäntöä tarkastellaan perhesurmien ja -väkivallan ehkäisyn ja estämisen kannalta pääpiirteittäin seuraavissa kappaleissa¹⁰.

Viranomaisten lisäksi myös muut palveluntuottajat käsittelevät perheen asioita ja saavat tietoa perheen tilanteesta tehdessään perheväkivallan vastaista työtä. Muita palveluita tarjoavat esimerkiksi yksityinen sektori ja yhdistykset (järjestöt). Siltä osin

¹⁰ Tässä selvityksessä ei tarkastella henkilötietolakia (523/1999), tai muita eri hallinnonalojen erityislakeja, joissa säädelään henkilötietojen käsittelystä eri rekistereissä, esimerkiksi laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa.

kun kyse on kunnan lukuun tehtävästä toiminnasta, esimerkiksi ostopalvelusta, sovelletaan julkisuuslakia ja myös tuotettavaan palveluun liittyvää erityislainsäädäntöä. Esimerkiksi kunnan antaman asiakaskohtaisen maksusitoumuksen tai ostopalvelusopimuksen perusteella yhdistys voi tuottaa turvakotipalveluita. Jos järjestö tuottaa sosiaalihuoltoon liittyviä palveluita, salassapitoperusteet tulevat sosiaalihuollon asiakaslaista. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa oikeuksia koskevaa lakia sekä lakia potilaan asemasta ja oikeuksista salassapitosäännöksineen sovelletaan myös täysin yksityisesti järjestetyissä sosiaali- ja terveydenpalveluissa.

Moniammatillisessa yhteistyössä tapahtuvaa viranomaisten ja muiden toimijoiden salassa pidettävien tietojen luovutusta ja saantia koskevien säännösten kokonaisuutta voidaan kuvata seuraavasti:



Kuvio 1

Esimerkki: Moniammatillisessa yhteistyössä perheväkivaltaa ehkäisevä ja estävä moniammatillinen työryhmä kokoontuu käsittelemään perhekohtaista tilannetta eli yhden perheen asiaa. Paikalla voi olla useamman viranomaisen edustaja, esimerkiksi sosiaali-, terveys-, koulu- ja terveystoimi sekä poliisi ja turvakodin edustaja. Kunkin viranomaisen salassa pidettävien tietojen luovutus ja saanti perustuu oman alan erityissäätelyyn, tai osaisen suostumukseen.

3.2.2 Sosiaalihuolto

Sosiaalihuollon kannalta keskeisin laki on laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista eli sosiaalihuollon asiakaslaki (812/2000)¹¹. Lain 3 luvussa säädetään salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sosiaalihuollossa¹². Sosiaalihuollon asiakaslain 14 §:ssä määritellään asiakasta tai yksityistä koskevat sosiaalihuollon asiakirjat salassa pidettäviksi, eikä niitä saa näyttää tai luovuttaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Sosiaalihuollon asiakaslain 15 §:ssä säädetään sosiaalihuollon järjestäjän, tuottajan tai niiden palveluksessa olevan sekä luottamushenkilön vaitiolovelvollisuudesta. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjan sisältöä tai siihen merkittyä tietoa ei saa paljastaa sivulliselle ilman asiakkaan nimenomaista suostumusta tai siihen oikeuttavaa säännöstä. Myös sellaiset sosiaalihuollon tehtävissä saadut arkaluontoiset tiedot, joita ei ole merkitty asiakirjoihin kuuluvat vaitiolovelvollisuuden piiriin.

Sosiaalihuollon asiakaslain 3 luvun 16 §:n mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa nimenomaisella suostumuksella tai laissa erikseen säädettyissä muissa tilanteissa. Jos suostumusta ei saada tai asiakas kieltää luovutuksen, salassa pidettävien tietojen antaminen on poikkeuksellisesti mahdollista salassapitovelvollisuuden estämättä sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n mukaisin edellytyksin. Luovutus voi kohdistua tietoihin, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, niiden järjestämiseksi tai toteuttamiseksi sekä toimeentulon edellytysten turvaamiseksi. Lisäedellytyksinä on, että

- 1) asiakas on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa johdosta eikä hoidon tai huollon tarvetta voida muutoin selvittää tai toteuttaa
- 2) tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi tai
- 3) tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla ole itse edellytyksiä arvioida asian merkitystä.

Lainvalmisteluasiakirjoissa ei määritellä tarkemmin 1 kohdan turvallisuustilanteita eikä 3 kohdan sisältöä.

Lisäksi 3 luvun 17 § 2 momentissa säädetään, että tietoja saa antaa toiselle sosiaalihuollon viranomaiselle tai sen puolesta tehtäviä suorittavalle sekä muulle viranomaiselle. Lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 137/1999 vp) todetaan, että viranomaisten piiri rajautuu suppeaksi tiukkojen yleisten edellytysten takia, ja että, kysymykseen voisi tulla terveydenhuollon ja kouluviranomaiset sekä poliisi. Koska 17 § sanamuotonsa perus-

¹¹ Sosiaalihuollon asiakaslain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon, jollei laissa toisin säädetä. Saman lain 3 §:n mukaan *sosiaalihuollolla* tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentulotukea, elatustukea, sosiaalista luottoa sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

teella edellyttää, että tieto luovutetaan asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen turvaamiseksi, voidaan tieto sosiaalihuollosta luovuttaa tämän säännöksen nojalla poliisille, kun poliisi antaa virka-apua sanotun tarkoituksen toteuttamiseksi. Säännös voi tulla sovellettavaksi erityisesti lastensuojelussa arvioitaessa sitä, miten lapsen sosiaalihuollon tarve voidaan selvittää tai sosiaalihuollon toimenpiteitä lapsen kohdalla toteuttaa. Säännöksen tarkoituksessa se mahdollistaa yhteistyön muiden viranomais-ten (esimerkiksi koulu ja terveydenhuolto) kanssa vastoin huoltajan suostumustakin. (Räty 2012)

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta eräissä muissa tapauksissa suostumuksetta riippumatta. Em. lain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisuuslain ja henkilötietolaissa säädetyn lisäksi sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa tiedon eräissä tilanteissa salassa pidettävästä asiakirjasta asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta esimerkiksi tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle. Tällöin edellytetään, että se on välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Momentti koskee tilanteita, joissa sosiaalihuollon viranomaisella on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus asian vireillepanoon tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla. Tällaisena tilanteena voisi tulla kysymykseen, esimerkiksi lähestymiskielto, jota sosiaaliviranomaiset voivat hakea.

Lisäksi sosiaalihuollon asiakaslain 18 § 2 momentin mukaan sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan tulee pyydettyäessä antaa (asiakkaan tai hänen laillisen edustajan suostumuksetta) tieto poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen tiettyjen rikosten selvittämiseksi. Rikoksen tulee olla vakava eli sellainen, josta on säädetty enimmäisrangaistus vähintään neljä vuotta vankeutta tai siitä on säädetty ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä¹². Lainvalmisteluasiakirjojen (StVM 18/2000 vp) mukaan lain 18 § 2 momentin tarkoituksena on varmistaa, että esitutkinta- ja oikeusviranomaiset voisivat selvittää yhteiskunnassa törkeimmäksi katsotut rikokset. Tiettyjen vakavien rikosten selvittämisintressi yhteiskunnassa on katsottu niin suureksi, että sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan tulee niissä tilanteissa osittain väistyä. Säännös ei siis sisällä ns. ilmiäntoimitteluvelvollisuutta ja tiedonluovutus tapahtuu pyynnöstä rajatuissa tilanteissa. (StVM 18/2000 vp)

Sen lisäksi sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin mukaan sosiaaliviranomainen saa antaa oma-aloitteisesti tiedon, kun epäillään jonkun syyllistyneen 18 §:n 2 momentissa mainittuihin rikoksiin tai jonkun syyllistyneen vähäisempään rikokseen, ja sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun tai erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Asia harkitaan yksittäistapauksessa tiukoin kriteerein. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan (HE 137/1999 vp) sääntelyn tarkoituksena on suojella niitä erityisuhri-ryhmiä (vanhukset, kehitysvammaiset, perheväkivallan uhrin, lapset), jotka eivät alistetun asemansa taikka puuttuvan rohkeutensa tai toimintakykynsä vuoksi pysty itse suojautumaan. Poliisi, syyttäjä tai tuomioistuin ei voi säännöksen perusteella vaatia tiedon luovutusta (StVM 18/2000 vp). Lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 137/1999 vp) myös todetaan, että 18 § 2 ja 3 momentit ovat ensisijaiset poliisilain 35 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:ään nähden

¹² Kriminolisointia on käsitelty tarkemmin kohdassa 2.3

määrittäen ne tilanteet, joissa olisi velvollisuus luovuttaa tai harkintansa mukaan oikeus luovuttaa tietoja. Sosiaalihuollon asiakaslain 18 § 2 ja 3 momentti kohdistuvat jo tapahtuneen rikoksen selvittämiseksi tapahtuvaan tietojen antamiseen tai luovutukseen eli tilanteet rajautuvat tämän selvityksen ulkopuolelle.

Lisäksi sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomaisella saa 1–3 momentissa tarkoitettujen tapausten lisäksi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se on välttämätöntä tarkistettaessa sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi olennaisen tärkeää tietoa tilanteissa, joissa viranomaisella itsellään on oikeus saada tieto.

Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:ssä säädetään velvollisuudesta antaa sosiaalihuollon viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja. Valtion ja kunnan viranomaiset sekä eräät muut laissa mainitut tahot ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, kun ne ovat viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten. Tiedon luovutusvelvollisten joukko on laaja, se sisältää esimerkiksi terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittavat yhteisöt ja toimintayksiköt, terveydenhuollon ammattihenkilöt, koulutuksen tai sosiaalihuollon palvelun järjestäjät. Luovutusvelvollisuus edellyttää pyyntöä, eikä oma-aloitteinen luovutus ole tämän säännöksen perusteella sallittua. Sosiaalihuollon asiakaslain 22 §:n mukaan sosiaalihuollon virkaavun antajan tulee ilmaista salassapitovelvollisuuden estämättä sosiaalihuollon viranomaiselle virka-aputehtävän edellyttämät tiedot. Lain 27 §:n mukaan asiakaslain salassapitovelvoitteet koskevat myös niitä, jotka ovat saaneet sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti salassa pidettäviä tietoja.

3.2.1.1 Lastensuojelulaki

Lastensuojelua¹³ koskevia keskeisiä lakeja ovat edellä käsitellyn sosiaalihuollon asiakaslain lisäksi lastensuojelulaki (417/2007). Lastensuojelulain 25 §:ssä on säädetty keskeisille viranomaisille ja muille tahoille laaja *ilmoitusvelvollisuus* salassapitosäännösten estämättä lapsesta, jonka lastensuojelun tarve tulisi selvittää, esimerkiksi hoidon ja huolenpidon, olosuhteiden tai lapsen oman käyttäytymisen johdosta. Se koskee myös yksityisiä palveluntuottajia¹⁴, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuspalveluiden tuottajia ja niiden työntekijöitä. Palveluntuottajia voivat olla esimerkiksi yritykset, yhdistykset ja seurakunnat.

¹³Lastensuojelulain 3 §:n mukaan lastensuojelua on lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan tekemällä lastensuojelutarpeen selvitys ja asiakassuunnitelma sekä järjestämällä avohuollon tukitoimia. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua ovat myös lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä niihin liittyvä sijaishuolto ja jälkihuolto. Lain 3 a §:n mukaan ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään ja turvataan lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Ehkäisevää lastensuojelua on tuki ja erityinen tuki, jota annetaan esimerkiksi opetuksessa, nuorisotyössä, päivähoidossa, äitiys- ja lastenneuvolassa sekä muussa sosiaali- ja terveydenhuollossa

¹⁴ Lainvalmisteluasiakirjojen (HE 225/2009 vp) mukaan velvollisuus on olemassa siitä riippumatta, onko palveluntuottaja yksityinen tai julkinen yhteisö tai ammatinharjoittaja.

Ilmoitusvelvollisuus liittyy tehtävän hoitamisessa saatuihin tietoihin riippumatta siitä, onko henkilö esimerkiksi virka- tai työsuhteessa taikka itsenäinen ammatinharjoittaja. Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskee luottamustoimea hoitavaa henkilöä. (HE 225/2009 vp) Myös muulla henkilöllä on oikeus ilmoituksen tekoon salassapitosäännösten estämättä. Lastensuojelulain 25 a §:n mukaan lastensuojeluilmoitus voidaan tehdä tietyin ehdoin myös pyyntönä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi yhdessä vanhempien kanssa. Myös ennakkollinen lastensuojeluilmoitus (ennen lapsen syntymää) on mahdollinen lastensuojelulain 25 c §:n nojalla. Lastensuojelulain 25 §:n 3 momentin mukaan kaikilla lastensuojeluilmoituksen tekemiseen velvollisilla tahoilla on myös velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä lapsen kohdistunutta rikoslain (39/1889) 20 luvussa rangaistavaksi säädettyä tekoa eli seksuaalirikosta.

Myös lastensuojeluviranomaisilla on ilmoitusvelvollisuus salassapitosäännösten estämättä tietyissä tilanteissa. Lastensuojelulain 25 d § mukaan lapsen muuttaessa kunnasta lastensuojelutarpeen selvityksen tai lastensuojelun asiakkuuden aikana, on salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitettava muutosta lapsen uudelle kotitai asuinkunnalle. Myös lastensuojelutarpeen arvioinnin tai lastensuojelun järjestämisen kannalta välttämättömäksi katsottavat asiakirjat on tarvittaessa toimitettava viipymättä.

Lastensuojelulain 25 d § 3 momentin mukaan lastensuojeluviranomaisen on ilmoitettava salassapitosäännösten estämättä poliisille, jos sillä on perusteltua syytä epäillä, lapseen hänen kasvuympäristössään kohdistunutta rikoslain 21 luvun mukaista lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuvaa rikosta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Tämä tarkoittaa siis käytännössä, että lastensuojeluviranomainen toimii ns. välikätenä ja ilmoittaa lapsen kasvuympäristössä tapahtuneesta henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta poliisille sen perusteella, mitä toisen viranomaisen tekemässä lastensuojeluilmoituksessa on ilmoitettu.

Kuten edellä on käsitelty, sosiaalihuollon viranomaisella, kuten lastensuojelulla, on myös sosiaalihuollon asiakaslain 18 § 3 momentin mukaisesti oikeus tehdä poliisille ilmoitus muistakin rikoksista, kun se on välttämätöntä lapsen edun tai erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Kuten lastensuojeluilmoitusvelvollisilla, myös lastensuojeluviranomaisella, on velvollisuus ilmoittaa poliisille lapseen kohdistuneesta rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädetystä teosta eli seksuaalirikoksesta. Lähtökohtaisesti lapsen huoltajat käyttävät lapsen puhevaltaa, jolloin ensisijaisesti heillä on oikeus ja velvollisuus tehdä rikosilmoitus lapseen kohdistuneen teon osalta. (Räty 2012)

Moniviranomaisyhteistyöhön liittyen lastensuojelulain 14 §:ässä on säädelty moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamisesta. Sääntelyn tarkoituksena on turvata lastensuojelutyöntekijälle mahdollisuus saada lastensuojelutyössä tarvittavaa moniammatillista asiantuntemusta. Säännös luo kunnalle huolehtimisvelvoitteen, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on käytettävissään lapsen kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon, oikeudellista sekä muuta lastensuojelutyössä tarvittavaa asiantuntemusta. Tällä tarkoitetaan päivittäisessä arjen työssä eteen tulevien tilanteiden ratkaisemiseksi välttämätöntä ja suhteellisen nopealla aikataululla toteutettavaa suullista konsultaatiota, asiantuntijalausuntojen saamista ja asiantuntijoiden osallistumista lastensuojelun järjestämiin neuvotteluihin. Asiantuntijatietoa voidaan hankkia

oman kunnan tai seutukunnan asiantuntijoilta, esim. perheneuvolasta tai terveydenhuollosta. Tarkoituksena on turvata se, ettei sosiaalityöntekijä joudu tapaus tapaukselta erikseen pohtimaan, kenen puoleen voi eri tilanteissa kääntyä.

Lisäksi kunnan tai useamman kunnan yhdessä tulee lastensuojelulain 14 §:n 2 momentin mukaan asettaa lastensuojelun pysyvä asiantuntijaryhmä, johon kuuluu edustajia sosiaali- ja terveydenhuollosta, lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntijoista sekä muista lastensuojelutyössä tarvittavista asiantuntijoista¹⁵. Asiantuntijaryhmä on tarkoitettu lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle avuksi vaikeiden työtilanteiden pohtimiseen. Näin eri alojen asiantuntemusta päästään hyödyntämään lastensuojelussa. (Lastensuojelun käsikirja)

Asiantuntijaryhmälle ei ole nimenomaisesti säädetty oikeutta saada konsultaationsa ja lausuntojensa pohjaksi salassa pidettäviä tietoja. Konsultaatiolausunto voidaan tehdä anonymisti. Tiedot voidaan kuitenkin luovuttaa asiantuntijaryhmän käyttöön välttämättömiltä osin (esimerkiksi huostaanottoa valmisteltaessa) myös tunnistetiedoin julkisuuslain 26 §:n 3 momentin (toimeksiantotehtävä), sosiaalihuollon asiakaslain 16 §:n (asiakkaan suostumus) tai asiakaslain 17 §:n sekä 18 §:n perusteella (tiedon luovutus vastoin asiakkaan kieltoa). (Räty 2012)

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin totesi lastensuojelulain tarkoittaman asiantuntijaryhmän tiedonsaantioikeutta koskevassa ratkaisussaan (11.6.2013 Dnrot 4072/4/11 ja 785/4/12), että lastensuojelun asiantuntijaryhmälle voidaan luovuttaa salassa pidettäviä asiakastietoja sosiaalityöntekijän harkinnan mukaan. Tätä harkintaoikeutta rajoittaa kuitenkin se, että tietoja voidaan luovuttaa vain välttämättömissä määrin. Ratkaisussa viitattiin julkisuuslain 26 §:n 3 momenttiin ja todettiin, että lastensuojelulain 14 §:n 2 momentin tarkoittama lastensuojelun asiantuntijaryhmä toimii julkisuuslain 26 §:n 3 momentin tarkoittamin tavoin viranomaisen lukuun. Sakslin totesi kuitenkin asianmukaiseksi ja hyväksi menettelyksi mm. ilmoituksen lastensuojelun asiakkaana olevalle perheelle heidän asiansa käsittelystä lastensuojelun asiantuntijaryhmässä.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijä päättää, milloin ja millä tavoin hän hyödyntää moniammatillisen asiantuntijaryhmän asiantuntemusta. Sosiaalityöntekijällä ei ole velvollisuutta noudattaa ryhmän antamia suosituksia ratkaisussaan. Päättäenvalta ja vastuu asian hoitamisesta säilyvät aina sosiaalityöntekijällä. (Lastensuojelun käsikirja)

¹⁵ Moniammatilliseen asiantuntijaryhmään voi kuulua edustajia lastensuojelusta, aikuissosiaalityöstä, lasten- ja aikuispsykiatriasta, perheneuvolasta, päihdehuollosta sekä päivähoidosta ja koulutoimesta. Lisäksi tulee olla käytössä oikeudellista asiantuntemusta. Moniammatillinen asiantuntijaryhmä voi toimia myös niin, että ryhmässä on aina sosiaalityön edustus ja muut ammattikunnat kutsutaan tapauskohtaisesti mukaan ryhmään. (Lastensuojelun käsikirja)

3.2.3 Terveydenhuolto

Terveydenhuoltoon¹⁶ kuuluu laajasti erilaisia palveluita julkisista perusterveyspalveluista erikoissairaanhoidon sekä yksityisiin terveyspalveluihin. Terveydenhuollossa toimivien salassapitovelvoitteista säädetään laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, myöh. potilaslaki), sekä terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetusta laissa (559/1994, myöh. ammattihenkilölaki).

Potilaslain 13 §:n mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä, eikä niihin sisältyviä tietoja saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle. Sivullisella tarkoitetaan muita kuin asianomaisessa toimintayksikössä tai sen toimeksiannosta potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvia henkilöitä. Jos potilaalla ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, tietoja saa antaa hänen laillisen edustajansa kirjallisella suostumuksella.

Potilaslain 13 § 3 momentissa säädetään tilanteista, joissa potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja voidaan antaa ilman potilaan kirjallista suostumusta. Ensinnäkin tietoja voidaan antaa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. 2 kohdan mukaan potilaan tai hänen laillisen edustajansa suullisen tai asiayhteydestä muuten ilmenevän suostumuksen mukaisesti saadaan tietoja antaa, kun kysymys on potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi tarpeellisten tietojen luovuttamisesta toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle tai terveydenhuollon ammattihenkilölle tai yhteenveto annetusta hoidosta potilaan hoitoon lähettäneelle terveydenhuollon toimintayksikölle tai terveydenhuollon ammattihenkilölle ja potilaan hoidosta vastaavaksi lääkäriksi mahdollisesti nimetylle lääkärille. 3 kohdan mukaan saadaan antaa potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi tai toteuttamiseksi välttämättömiä tietoja toiselle suomalaiselle tai ulkomaiselle terveydenhuollon toimintayksikölle tai terveydenhuollon ammattihenkilölle, jos potilaalla ei ole mielen-terveydenhäiriön, kehitysvammaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, hänellä ei ole laillista edustajaa tai suostumusta ei voida saada, esimerkiksi potilaan tajuttomuuden takia. Tietojen luovutuksen tulee kohdistua potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi tai toteuttamiseksi vain välttämättömiin tietoihin ja sen tulee olla myös objektiivisesti katsoen potilaan edun mukaista tapauskohtaisesti harkiten.

Potilaslain 13 § 3 momentin 4 kohdan perusteella potilaan läheiselle voidaan antaa tieto henkilöstä ja hänen terveydentilasta tajuttomuuden tai rinnasteisen syyn vuoksi, jollei ole syytä olettaa, että potilas kieltäisi sen. Säännöksen 5 kohdassa säädetään kuolleen henkilön elinaikanaan saamaan hoitoon liittyvien potilastietojen luovuttamisesta.

Lisäksi ammattihenkilölain 16 ja 17 §:ssä on potilaslain kanssa päällekkäisiä säännöksiä salassapitovelvollisuudesta. Ammattihenkilölain 16 §:ssä viitataan terveydenhuollon ammattihenkilön potilaslain mukaiseen velvollisuuteen laatia ja säilyttää

¹⁶ Terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädellään kunnan terveystalujen sisällöstä, kuten perusterveydenhuollon lisäksi neuvolatoiminnasta, kouluterveyden- ja opiskeluterveydenhuollosta, päihde- ja mielenterveystyöstä.

potilasasiakirjat sekä pitää salassa niihin sisältyvät tiedot. Saman lain 17 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa luvatta ilmaista sivulliselle yksityisen tai perheen salaisuutta, josta hän asemansa tai tehtävänsä perusteella on saanut tiedon.

3.2.4 Opetustoimi

Opetus- ja sivistystoimea koskevaa salassa pidettävien tietojen luovutusta ja saantia on säädelty erityisesti perusopetuslaissa (628/1998)¹⁷, lukiolaissa (629/1998)¹⁸ ja laissa ammatillisesta koulutuksesta (630/1998, myöhemmin ammattikoulutuslaki)¹⁹. Lasten päivähoitossa sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain salassapitosäännöksiä, joita on käsitelty edellä. Esi- ja perusopetuksessa henkilötietojen salassapitoa ja käsittelyä sekä vaitiolovelvollisuutta säädelään perusopetuslain 40 §:ssä. Opetuksen järjestäjän tiedonsaantioikeus perustuu saman lain 41 §:ään. Lukiossa vastaavia seikkoja säädelään lukiolain 32 ja 33 §:issä. Ammattiopetuksessa sääntely perustuu ammattikoulutuslain 42 ja 43 §:iin. Lait on valmistelu ja säädetty samanaikaisesti. Yhteneväisyydestä huolimatta salassapitosäännökset eroavat osin opetuksen tai koulutuksen järjestäjän tarjoaman koulutuksen luonteesta johtuen, esimerkiksi perusopetuksen oppivelvollisuudesta tai ammatillisen koulutuksen opiskelijan ammattiin liittyvistä soveltuvuusedellytyksistä.

Yleisenä lähtökohtana perusopetus- ja lukiolaissa on, että sivulliselle ei saa ilmaista, mitä lainmukaisten tai koulutukseen liittyvien tehtävien hoidossa on saatu tietää oppilaiden, henkilöstön tai heidän perheenjäsentensä henkilökohtaisista oloista ja taloudellisesta asemasta (perusopetuslaki 40 § ja lukiolaki 32 §). Perusopetuslain 40 § 2 momentin mukaan oppilaan oppilashuoltotyöhön osallistuvilla oikeus on salassapitovelvollisuuden estämättä saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä oppilaan opettajalle ja opetuksesta sekä toiminnasta vastaavalle viranomaiselle oppilaan opetuksen asianmukaisen järjestämisen edellyttämät välttämättömät tiedot. Lukiolain 32 § 2 momentissa on vastaavanlainen koulutuksen tiedonluovutusta ja saantia koskeva säännös koskien järjestämisestä vastaavien toimielinten jäseniä, lukiolain 30 §:ssä säädettyä henkilöstöä ja opetusharjoittelua suorittavia sekä kouluterveydenhuolta ja muuta oppilashuollosta vastaavia henkilöitä.

Perhe- ja lastensurmien ehkäisyn ja estämistoimien kannalta olennainen tieto liittyy tyypillisesti juuri oppilashuoltotyön kautta mahdollisesti ilmeneviin tietoihin ja viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon, kun lapsen tai nuoren käyttäytymisen perusteella syntyy huoli perheen tilanteesta. Oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskeva lainsäädännön

¹⁷ Perusopetuslain 2 §:n mukaan opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja.

¹⁸ Lukiolain 1 §:n mukaan lukiokoulutus antaa opiskelijalle valmiudet aloittaa opiskelu yliopistossa, ammattikorkeakoulussa ja lukion oppimäärään perustuvassa ammatillisessa koulutuksessa ja 2 §:n mukaan tavoitteena on tukea opiskelijoiden kasvamista hyviksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille jatko-opintojen, työelämän, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja.

¹⁹ Ammattikoulutuslain 2 §:n mukaan koulutuksen tarkoituksena on kohottaa väestön ammatillista osaamista, kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeita sekä edistää työllisyyttä

kokonaisuudistus on juuri käsitelty eduskunnassa, ja sitä käsitellään tämän kappaleen lopussa.

Lisäksi perusopetuslain 41 § 4 momentissa säädetään, että opetuksen järjestäjällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta oppilaan opetuksen järjestämiseksi välttämättömät tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiselta, muulta sosiaalipalvelujen tai terveydenhuollon palvelujen tuottajalta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöltä. Perusopetuslain 40 § 4 momentti luo aktiivisen toimintavelvollisuuden toimittaa salassapitosäännösten estämättä viipymättä opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot oppilaan siirtyessä toisen opetuksen järjestäjän perusopetukseen.

Ammattikoulutuslaki poikkeaa salassapitosäännösten osalta perusopetus- ja lukiolaista ammatillisen koulutuksen luonteesta, koulutuksen vapaaehtoisuudesta ja tiettyjen ammattialojen soveltuvuusvaatimuksista (esimerkiksi lääkärintodistus, huumausainetestaus) johtuen. Esimerkiksi opiskelijaksi ottamisen tai opiskeluoikeuden peruuttamisen yhteydessä koulutuksen järjestäjän tiedonsaantioikeus on säädelty melko laajaksi.

Ammattikoulutuslain 43 §:n mukaan lähtökohtana on julkisuuslaki. Lain 43 § 4 momentin mukaan tiedon haltijalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus antaa opiskelijan terveydentilaa ja toimintakykyä koskevia ja tehtävien hoidon kannalta välttämättömiä tietoja säännöksessä määritetyille henkilöille ja määritettyä tarkoitusta varten. Henkilöryhmiä ovat mm. oppilaitoksen rehtori tai johtaja, oppilaitoksen turvallisuudesta vastaava, opinto-ohjaaja, opiskeluterveydenhuolto ja poliisi. Tiedon käyttötarkoitukset liittyvät turvallisuuden varmistamiseen, opintoihin ja tukipalveluihin ohjaamiseen ja terveyden varmistamiseen. Lain 43 § 4 momentin 5 kohdan mukaan tiedon voi antaa myös poliisille välittömän turvallisuusuhan arvioimiseksi, tai mikäli opiskelija todetaan terveydentilan arvioinnissa olevan vaaraksi muiden turvallisuudelle. Vastaava säännös säädettiin ammattikorkeakoululakiin (351/2003) ja yliopistolakiin (558/2009), mutta lukiolaissa tai perusopetuslaissa sääntelyä ei ole.

Eduskunnassa hyväksyttiin 16.12.2013 lakiehdotus oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi muiksi laiksi (HE 67/2013). Se kokoaa nykyisin hajallaan olevat oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevan säätelyn esi- ja perusopetuksesta sekä toisen asteen lukio- ja ammatillisesta koulutuksesta. Opiskeluhoitotyön painopistettä siirretään yhteisölliseen ja ehkäisevään työhön nykyisen yksilökeskeisen korjaavan työn sijaan. Hallituksen esityksen mukaan samassa yhteydessä pyritään ratkaisemaan myös käytännön tulkintaongelmia ja epäselvyyttä oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa sekä säännösten, esimerkiksi tietosuojasäännösten, soveltamisessa (HE 67/2013 vp s. 32).

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 14 §:n 2 momentin mukaan oppilaitoksen opiskeluhoollon suunnittelusta, kehittämisestä, toteuttamisesta ja arvioinnista vastaa monialainen oppilaitoskohtainen opiskeluhoitoryhmä. Yksilökohtainen opiskeluhoolto tarkoittaisi 5 §:n mukaan psykologi- ja kuraattoripalveluita, monialaista yksilökohtaista opiskeluhooltoa sekä 10 §:ssä tarkoitettuja koulutuksen järjestäjän sosiaali- ja terveyspalveluita (HE 67/2013, SiVM 14/2013). Yksittäisen oppilaan tukemiseksi lain 14 § 4 momentin mukaan yksittäisen opiskelijan asiaa käsitellään tapauskohtaisesti kootussa suppeassa monialaisessa asiantuntija-

ryhmässä. Asiantuntijajäseniä voidaan nimetä ryhmään vain opiskelijan tai, tietyssä tilanteessa hänen huoltajansa suostumuksella (SiVM 14/2013). Lisäksi lain 14 § 5 momentin mukaan, jos opiskeluhuoltoryhmissä käsitellään tunnistettavasti yksittäistä opiskelijaa koskevaa asiaa, tulee huomioida myös lain 18 § (opiskelijan ja hänen laillisen edustajansa asema opiskeluhuollossa) ja 19 § (yksittäistä opiskelijaa koskevan opiskeluhuoltoasian käsittely).

Lain 19 §:ssä säädetään yksittäistä opiskelijaa koskevan opiskeluhuoltoasian käsittelystä. 1 momentin mukaan asian käsittely monialaisessa asiantuntijaryhmässä perustuu opiskelijan, tai tietyissä tilanteissa hänen huoltajansa suostumukseen. 2 momentin mukaan asiantuntijaryhmällä on oikeus kuulla tarpeelliseksi katsomiaan asiantuntijoita. 3 momentin mukaan monialaisen asiantuntijaryhmän toimintaan osallistuvilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus antaa toisilleen sekä opiskeluhuollon järjestämisestä vastaaville sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä opiskelijan tuen tarpeen selvittämiseksi, tukitoimien toteuttamiseksi ja muiden opiskeluhuollon palvelujen järjestämiseksi. 4 momentin mukaan salassa pidettävien tietojen antamisesta asiantuntijan kuulemiseksi säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 26 §:n 3 momentissa.

Henkilötietojen suojasta ja salassapitovelvollisuudesta ja säädetään lain 23 §:ssä. 1 momentin mukaan opiskeluhuoltoa koskevista salassapitovelvoitteista voidaan poiketa siten kuin julkisuuslain 7 luvussa säädetään, ellei laissa toisin säädetä. 2 momentin mukaan opiskelijan yksilökohtaisen opiskeluhuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen osallistuvilla on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä opiskeluhuollosta vastaavalle viranomaiselle sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä yksilökohtaisen opiskeluhuollon järjestämiseksi ja toteuttamiseksi.

Lain 16 §:n mukaan oppilaitoksen ja opiskeluhuollon työntekijän on otettava viipymättä yhteyttä opiskeluhuollon psykologiin tai kuraattoriin, jos arvioi sen tarpeelliseksi opiskelijan opiskeluvaikeuksien, sosiaalisten tai psyykkisten vaikeuksien ehkäisemiseksi taikka poistamiseksi. Jos yhteydenotto ei ole mahdollista tehdä opiskelijan kanssa, tulee siitä antaa tietoa opiskelijalle. Myös muu henkilö, joka ammatillisessa tehtävässään on saanut tietää opiskelijan tuen tarpeesta, voisi ehdotetun lain mukaan salassapitosäännösten estämättä ottaa yhteyttä opiskeluhuollon psykologiin tai kuraattoriin. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi lastensuojelun työntekijä, poliisi, nuorisotyöntekijä ja terveydenhuollon ammattilainen, kuten erikoislääkäri, voisi olla tarvittaessa olla yhteydessä opiskeluhuollon psykologiin tai kuraattoriin. Lähtökohtana olisi perheen kanssa yhteistyössä tehtävä yhteydenotto. (HE 67/2013 vp s. 62–63) Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan yhteydenotosta on myös annettava tieto opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle, jollei toisin säädetä.

Lisäksi osana oppilas- ja opiskelijahuoltolakipakettia perusopetuslain 40 § 4 momenttia muutettiin siten, että alle 18-vuotiaan siirtyessä perusopetuksesta lukioon tai ammatilliseen koulutukseen, siirrettäisiin opetuksen tai koulutuksen kannalta välttämättömät tiedot, kuten tällä hetkellä tehdään perusopetuksessa olevan siirtyessä toiseen peruskouluun (esimerkiksi paikkakunnalta muuton yhteydessä). Tämä vahvistaisi viranomaisen toimintavelvollisuutta oma-aloitteiseen tiedonluovutukseen. Lisäksi 40 § 2 momentin perusteella tiedonsaantiin ja tietojen luovutukseen oikeutettujen joukkoon lisättiin rehtori.

3.2.5 Nuorisotoimi

Nuorisotoimea koskee erityisesti nuorisolaki²⁰ (72/2006), jonka tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Nuorella tarkoitetaan kaikkia alle 29-vuotiaita eli myös nuoria aikuisia. Nuorisolain 7 §:n mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Kunnan nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat mm. nuorten kasvatuksellinen ohjaus ja paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot. Nuorisolain 7 a § velvoittaa, että paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten tulee olla nuorten ohjaus- ja palveluverkosto.

Nuorisolain 7 b §:n mukainen etsivä nuorisotyö²¹ auttaa yksittäisiä nuoria, jota varten nuorisolain 7 c §:ssä säädetään tiedonluovutusvelvollisuus etsivää nuorisotyötä varten. Lähtökohtana on nuoren suostumus, jollei laissa toisin säädetä. Lisäksi on säädetty etsivää nuorisotyötä varten yksilöinti- ja yhteystietojen luovutusvelvollisuuden estämättä, mitä salassapidosta säädetään:

- 1.) opetuksen järjestäjälle niistä nuorista, jotka jäivät perusopetuksen jälkeen ilman opiskelupaikkaa
- 2.) koulutuksen järjestäjälle alle 25-vuotiasta, jotka keskeyttävät ammatillisen koulutuksen tai lukion
- 3.) puolustusvoimille ja siviilipalveluskeskukselle varusmies- tai siviilipalveluksesta vapautetuista tai keskeyttäneet

Lisäksi on säädetty poikkeuksista, jolloin tietoa ei tarvitse toimittaa. Nuorisolain 7 c §:n 4 momentin mukaan myös muu viranomaisen voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa yksilöinti- ja yhteystiedot kotikunnan etsivää nuorisotyötä varten.

Nuorelle ja alaikäisen nuoren huoltajalle on sopivin tavoin etukäteen ilmoitettava, jos tietoja luovutetaan ilman suostumusta. Tietoja ei luovuteta sellaisesta nuoresta, josta tehdään lastensuojelulain 25 §:n mukainen lastensuojeluilmoitus. Lisäksi nuorisolain 7 d §:ssä on säädetty etsivää nuorisotyötä koskevasta tietojen käsittelystä sen lisäksi mitä henkilötietolaissa (523/1999) säädetään. Nuorisolain 7 d § 2 momentin mukaan etsivän nuorisotyön yhteydessä saadaan nuorta koskevia tietoja luovuttaa vain toiselle viranomaiselle nuoren ja alaikäisen nuoren huoltajan suostumuksella. Lisäksi nuorisolain 7 d 3 momentin mukaan etsivän nuorisotyön tehtäviä hoitava ei saa ilmaista sivullisille, mitä hän tehtäviä hoitaessaan saanut tietää nuoren henkilökohtaisista

²⁰ Nuorisolain 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja.

²¹ Nuorisolain 7 b §:n mukaan etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuun ja itsenäistymistään sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille. Etsivää nuorisotyötä tehdään ensisijaisesti perustuen nuoren itsensä antamiin tietoihin ja hänen omaan arvioonsa tuen tarpeesta.

oloista, terveydentilasta, nuoren saamista etuuksista tai tukitoimista sekä hänen taloudellisesta asemastaan.

3.2.6 Poliisi

Uusi poliisilaki²² (872/2011) tulee voimaan 1.1.2014, ja tässä yhteydessä tarkastellaan sitä nykytilaa säätelevän poliisilain (493/1995) sijaan. Tämän työskentelyn kannalta säännökset ovat kuitenkin monelta keskeisiltä osin asiallisesti samansisältöiset.

Uuden poliisilain 4 luvun 2 §:n mukaan poliisilla on päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta tehtävänsä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä. Edellytyksenä on, että sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ei ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Vastaavasti poliisilla on oikeus saada tiedot julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä. Säännös vastaa asiallisesti nykyistä poliisilain 35 §:ää (HE 224/2010 vp).

Poliisilla on siis lähtökohtaisesti oikeus saada ne tiedot, jotka ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Tietojensaantioikeus liittyy kaikkiin poliisin tehtäviin, esimerkiksi rikoksen eli perhesurman estämiseen. Nykyisen poliisilain 35 §:ää koskevissa lainvalmistelukirjoissa todetaan, että säännös syrjäyttää muualla laissa säädetyt salassapitovelvollisuudet, ellei salassapitoa koskevassa säännöksessä nimenomaan kielletä tietojen luovuttamista poliisille. Kielto voi ilmetä myös niin, että poliisia ei mainita tiedonsaantiin oikeutettujen viranomaisten joukossa säännöksessä. Jos tietojen käyttö todisteena on kielletty tai sitä on rajoitettu, poliisilla on oikeus saada tiedot vain sellaiseen käyttötarkoitukseen, joissa niiden käyttö olisi todistelukieltojen tai -rajoitusten mukaan sallittua. Edelleen lainvalmisteluasiakirjoissa todetaan, että poliisilain yleisestä tiedonsaantioikeudesta huolimatta, jos tietojensaantioikeutta on rajoitettu siten, että poliisilla on salassapitosäännösten mukana oikeus saada tietojen vain määräedellytyksin tai tiettyyn tarkoitukseen, on erityissäännöksiin perustuvia rajoituksia noudatettava. (HE 57/1994 vp)

Säännöksen kirjoitusmuoto on johtanut ajoittain tulkinnanvaraisuuteen. Poliisille on toisaalta annettu tiedonsaantioikeus salassapitovelvollisuuden estämättä, mutta se on sidottu oikeudenkäymiskaaren todistamiskieltoa koskevaan säätelyyn. Todistamiskielloista on säädetty oikeudenkäymiskaaren (29.7.1948/571) 17 luvun 23 §²³. Kaaren 17 luvun 23 § 1 momentin 1 kohdan mukaan virkamies, julkista tehtävää tai asiaa

²² Poliisilain 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetyt tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

²³ Oikeusministeriö on asettanut toimikunnan, jonka tehtävä on laatia ehdotus oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Toimikunta jätti mietintönsä 9.11.2012 (OM:n julkaisuja 69/2012) ja hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle vuoden 2013 lopulla.

toimittamaan valittu tai määrätty ei saa todistaa siitä, mitä hänen tässä toimeksaan on salassa pidettävä. Säännöksen 1 momentin 3 kohdan mukaan lääkäri, apteekkari tai kätilö tahi heidän apulaisensa ei saa todistaa siitä, mitä he asemansa perusteella ovat saaneet tietää ja mitä asian laadun vuoksi on salassa pidettävä. Todistaminen on mahdollista kuitenkin säännöksellä suojattavan henkilön suostumuksella. Lääkäri ja muut säännöksessä mainitut henkilöt voidaan kuitenkin velvoittaa todistamaan asiassa, jossa syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, mistä saattaa seurata vankeutta kuusi vuotta tai ankarampi rangaistus, taikka sanotunlaisen rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta siihen. Vastaava sääntely on sekä nykyisen esitutkintalain (449/1987) 27 §:ssä että 1.1.2014 voimaan tulevassa esitutkintalain (805/2011) 7 luvun 8 §:ssä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2010:42) todetaan, että poliisilain (493/1995) tiedonsaantia koskevasta säännöksestä ei käy selkeästi ilmi, millaiseksi sen suhde on tarkoitettu oikeudenkäymiskaaren todistelukieltöihin nähden. Edelleen Korkein hallinto-oikeus toteaa, että on ilmeistä, että (poliisilain) säännöksellä on tarkoitettu perustaa poliisille oikeus saada toisilta viranomaisilta salassa pidettäväksi säädettyä tietoa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan on tähän nähden ilmeistä, että säännöksen tavoitteena on ollut sellaisesta poikkeuksesta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan virka-salaisuus ei estä tiedon ilmaisemista poliisille esitutkintaa varten. Korkein hallinto-oikeus toteaa edelleen, että muunlainen tulkinta ei ole järkevä, koska tässä tapauksessa säännös ei oikeuttaisi lainkaan salassa pidettäväksi säädetyn tiedon saamiseen ja virkamies on julkisuuslain 23 §:n mukaan aina vaitiolovelvollinen salassa pidettäväksi säädetystä seikasta. Toisaalta Korkein hallinto-oikeus katsoi, että on selvää, ettei näin väljä säännös (PolL 35 §) voi antaa poliisille oikeutta saada mihin hyvänsä tarkoitukseen salassa pidettävää tietoa. Lainkohdan tulkinnaassa on otettava huomioon perustuslain nykyiselle lainsäädännölle asettamat vaatimukset. Ratkaisu liittyi tapaukseen, jossa poliisilaitos oli pyytänyt Kansaneläkelaitokselta salassa pidettävää tietoa murhaepäilyn selvittämiseksi.

Lisäksi uuden poliisilain 4 luvun 2 § 2 momentin mukaan poliisilla on myös oikeus saada ajo-oikeuden, ampuma-aseluvan tai muun sellaisen luvan voimassaolon harkitsemiseksi luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jos voidaan perustellusti olettaa, että luvanhaltija ei enää täytä luvan saannin edellytyksiä. Näitä tietoja voidaan käyttää vain luvanhaltijan luotettavuuden, sopivuuden taikka luvan voimassaolon muun edellytyksen tai lupaan sisältyvän ehdon täyttymisen arvioimiseksi (4 luku 2 § 3 mom).

Lisäksi 4 luvun 3 §:n mukaan poliisilla on päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Poliisilla on myös sama oikeus saada 6 luvussa tarkoitettussa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Lisäksi 3 § 3 momentin mukaan poliisilla on oikeus saada tietoja lupahallintoa varten yksityiseltä yhteisöltä ja henkilöltä siten kuin aiemmissa momenteissa on todettu.

Uudessa poliisilaissa ei ole nykyisen poliisilain 35 § 3 momenttia (126/2011), jonka mukaan poliisilla on oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä saada

ampuma-asetlain mukaisen luvan hakijan ja haltijan sekä hyväksynnän saajaksi haettavan ja hyväksynnän saaneen henkilön henkilökohtaisen sopivuuden arviointia varten välttämättömiä tietoja asevelvollisen palveluksesta ja palveluskelpoisuudesta sekä henkilön päihteiden käyttöön ja väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyvistä seikoista. Tällä hetkellä poliisilla on lisäksi oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä luvan haltijaa tai hyväksynnän saanutta henkilöä koskevia sellaisia terveystietoja, jotka ovat välttämättömiä 5 momentissa tarkoitettujen edellytysten tai ehtojen täyttymisen arvioimiseksi. Näitäkin tietoja voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on laillisesti hankittu, siis lupamenettelyyn. Säännös on tärkeä vakavien väkivaltatapauksen, kuten perhesurmien estämisen kannalta.

Poliisilain 7 luvun 1 § 2 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja muussa laissa sekä poliisilain 7 luvussa säädetään. Lain 7 luvun 2 § 1 momentissa on säädetty tietojen antamisesta vaitiolovelvollisuuden estämättä. Vaitiolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. Vaikka tietojen antaminen perustuu yleensä pyyntöön, lainvalmisteluasiakirjojen mukaan säännös mahdollistaisi myös tietojen oma-aloitteisen välittämisen toiselle viranomaiselle rikoksen estämiseksi tai muutoinkin toisen viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan tehtävän suorittamiseksi (HE 224/2010 vp).

Poliisilain 7 luvun 2 § 2 momentin mukaan vaitiolovelvollisuus ei myöskään estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Tällöin kuitenkin edellytetään painavaa syytä eli ilmaisukynnys on korkea. Se voisi tapahtua pyynnöstä tai oma-aloitteisesti. Säännös ei myöskään edellytetä muita lainsäädännössä olevia tietojen ilmaisemiseen tai vastaanottamiseen oikeuttavia sääntöjä (HE 224/2010 vp).

Lisäksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) on säädetty poliisin 3 luvussa 13 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä. Lain 14 §:ssä on säännös muiden viranomaisten tietojen luovuttamisesta poliisille suorakäyttöisesti tallettamalla tai konekielellisessä muodossa tallettamista varten sekä 4 luvussa tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta.²⁴ Näitä ei käsitellä kuitenkaan tässä selvityksessä.

²⁴ Lain henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta 4 luvun 15 §:n mukaan poliisilla on oikeus käyttää poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi perustetun henkilörekisterin tietoja, jos tiedot ovat tarpeen kyseisten tehtävien suorittamiseksi poliisin henkilörekisteritietoja niiden keräämis- ja tallentamistarkoitukseen, jos tiedot ovat tarpeen kyseisten tehtävien suorittamiseksi. Sen lisäksi 16 §:n mukaan poliisilla on oikeus, jollei jäljempänä toisin säädetä, käyttää poliisin henkilörekisterin tietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallentamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen, jos tiedot ovat tarpeen erikseen luetelluissa tilanteissa, esimerkiksi 2) kohdan mukaan välittömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran taikka huomattavan omaisuusvahingon torjumiseksi, tai 3) kohdan sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta.

3.2.7 Hätäkeskustoiminta

Hätäkeskustoiminnasta²⁵ säädetään hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa (692/2010, myöhemmin hätäkeskuslaki), joka sisältää säännökset tiedonsaantioikeuksista, tietojen luovuttamisesta ja luovutettujen tietojen käyttämisestä sekä säännökset rekistereistä, rekistereihin tallettavista tiedoista. Jos edellä mainitussa laissa ei toisin säädetä, sovelletaan henkilötietolakia (523/1999). Hätäkeskuslain 17 §:ssä säädetään hätäkeskustietojärjestelmään tallettavista tiedoista. Tietojen tulee olla Hätäkeskuslaitokselle laissa säädettyjen tehtävien kannalta tarpeellisia. Lain 19 §:ssä säädetään hätäkeskuslaitoksen henkilöstön tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä saada tehtävän alkutoimenpiteiden tai työturvallisuuden varmistamiseksi taikka asianomaisen tehtävää hoitavan viranomaisen tai yksikön tukemiseksi tarpeellisia tietoja maksutta säännöksessä mainituista rekistereistä.

Hätäkeskuslain 20 § 2 momentissa säädetään, että näitä 17 §:ssä ja 19 §:ssä tarkoitettuja tietoja voidaan luovuttaa niille poliisi- tai pelastusyksiköille taikka muulle yksikölle tai taholle, jonka Hätäkeskus on hälyttänyt tai jota varten tietoa on pyynnöstä hankittu. Säännöksessä on rajattu poliisitoimintaan tai rajavartiolaitoksen virkamiehelle luovutettavat tiedot ja pelastusyksikölle luovutettavat tiedot. Lisäksi kaikille hälytetyille tahoille luovutetaan kuitenkin tehtävää tai toimenpiteitä koskevat esimerkiksi seuraavat tiedot: aika, paikka, kohde, tehtävän kiireellisyysluokka.

Hätäkeskuslain 20 § 5 momentin mukaan salassapitovelvollisuuden estämättä voidaan myös luovuttaa tieto, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Tiedon saajan vaitiovelvollisuudesta säädetään julkisuuslain toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ssä. Hätäkeskuslain 21 §:n mukaan hätäkeskustietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu.

4 Perhesurmien ja -väkivallan ehkäisyn ja estämisen kannalta keskeiset viranomaiset ja muut toimijat sekä niiden välinen yhteistyö

4.1 Viranomaisten toimialueista ja muista toimijoista

Perhe- ja lapsisurmien ja perheväkivallan ehkäisy- ja estämistoimien kannalta ne viranomaistahot ja muut toimijat, jotka kohtaavat kriisiytyneitä tai sen vaarassa olevia perheitä, voivat tehdä havaintoja perheen tilanteesta, vaikuttaa tilanteeseen toimivaltuuksiensa mukaisesti ja saattaa perhe tarpeellisten palveluiden piiriin. Keskeiset

toimijat ovat laissa säädetyn tehtävänsä ja toimivaltuuksien johdosta erilaisissa rooleissa perhesurmien ja -väkivallan ehkäisyssä ja estämisessä.

Perhesurmaselvityksessä arvioitiin, että osa surmista olisi ollut ehkäistävissä, jos viran-omaisten ja lähipiirin tietoon tulleet tekijöiden itsetuhoiset ajatukset ja uhkailu olisi otettu riittävän vakavasti ja perheen ongelmiin olisi tartuttu ajoissa. Lisäksi todettiin, että viranomaiset pystyvät auttamaan suurinta osaa kriisissä olevista perheistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja poliisin toimintaa on kehitetty viime vuosina tunnistamaan ja puuttamaan lähisuhteessa ja perheessä tapahtuvaan väkivaltaan. (SM:n julkaisu 35/2012)

Kouluviranomaiset, päivähoito ja nuorisotoimi saavat lasten, oppilaiden ja nuorten kautta sekä näiden käyttäytymisen perusteella perheen tilanteesta tietoja, jotka voivat antaa aihetta lapsen tai nuoren perhetilanteen selvittämiseen. Tämä tehtävä kuuluu sosiaaliviranomaisille esim. osana lastensuojelua tai muuta sosiaalityötä. Rikosepäilyyn selvittäminen kuuluu aina poliisille. Poliisin ja hätäkeskuksen toiminnassa voidaan myös havaita perheen ongelmia, minkä lisäksi poliisilla on toimivalta turvata perheenjäsenten turvallisuus laissa säädettyin keinoin.

Perheen asioita käsittelevät tai perheitä kohtaavat viranomaiset tuottavat hyvin erilaisia palveluita, joiden luonne vaikuttaa viranomaisen keinoihin ehkäistä ja estää perhesurmia tai perheväkivaltaa.

*Sosiaalityöllä*²⁵ tarkoitetaan sosiaalihuollon työntekijän toteuttamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheiden turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta. Sosiaalityö on keskeinen osa myös lastensuojelun toimintaa ja perheiden tukemista, koulun psykososiaalista työtä sekä päihde- ja mielenterveys-työtä. Sosiaalityötä tehdään käytännössä myös terveydenhuollossa, asumispalveluissa ja laitoshoidossa. Lasten ja perheiden palvelut liittyvät esimerkiksi päivähoitoon, lastensuojeluun, kasvatukseen ja perheneuvontaan ja perheasioiden sovitteluun sekä lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskeviin selvityksiin ja sovitteluun. Sosiaalipäivystys toimii akuuteissa ongelmatilanteissa, jotka liittyvät esimerkiksi perheväkivaltaan. Perhesurman uhka ja perheväkivalta voi tulla ilmi kaikissa sosiaalityön muodoissa. Uhri voi tarvita aikuissosiaalityön palveluita, esimerkiksi asunnon hankkimisessa tai palveluihin ohjaamisessa. Hänen perheensä voi tarvita myös lastensuojelun, perheneuvolan tai muun perhetyön palveluita. Sosiaalityö osallistuu myös perheväkivallan vastaisiin moniammatillisiin toimintamalleihin (esim. MARAK, Ankkuri).

Kaikissa lapsille suunnatuissa palveluissa lapsen ja nuorten kanssa työskentelevät voivat havaita lapsella ongelmakäyttäytymistä, kehityshäiriöitä tai vetäytymistä, jonka taustalla voivat olla perheen ongelmat, kuten perheväkivalta. Oireileva lapsi tai nuori voi olla ainoa merkki perheen kriisiytyneestä tai jopa väkivaltaisesta tilanteesta.

Kouluviranomaiset kohtaavat perheitä varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa tai myöhemmissä opinahjoissa. Perusopetuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja

²⁵ Sosiaalityössä mahdollisia palvelumuotoja ovat toimeentulotuki, sosiaaliturvatyö, päihdepalvelut, sosiaalinen kuntoutus, kumppanuustyö, asumispalvelut, kotouttamistyö ja työllistämispalvelut.

lukiossa tarjotaan oppilas- ja opiskelijahuollon osana terveydenhuollon ja sosiaalityön palveluita. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisojärjestöt sekä muut yhteisöt, jotka tarjoavat nuorille erilaisia kohdennettuja palveluita.

Terveydenhuollossa perusterveydenhuollolla tarkoitetaan mm. kunnan järjestämää terveydenhoitoa esimerkiksi terveyskeskuksissa, päivystyksessä, sairaalassa, mielen-terveystyössä ja päihdetyössä (siltä osin kun niitä ei järjestetä sosiaalihuollossa tai erikoissairaanhoidossa). Erikoissairaanhoidon tukee ja täydentää perusterveydenhuollon toimintaa. Tyypillisesti perheväkivalta tulee esille jo tapahtuneen väkivallan aiheuttamien vammojen hoidossa akuutissa tilanteessa. Perhesurmaselvityksen perusteella monet perhesurmien tekijöistä kärsivät myös mielenterveyden ongelmista (SM julkaisu 35/2012). Perheväkivalta voi tulla esille myös esimerkiksi päihdetyön yhteydessä. Neuvolapalveluissa seurataan ja edistetään lapsen ja perheen hyvinvointia sekä tunnustetaan erityisen tuen tarve varhain ja järjestetään tarvittava tuki²⁶. Myös perhe-väkivalta ja päihteiden käyttö otetaan myös puheeksi ja perheen hyvinvointi selvitetään. Terveydenhuollon osallistumisesta perhe-väkivallan vastaisiin moniammatillisiin toimintamalleihin (esim. MARAK, Ankkuri) on saatu hyviä kokemuksia (ks. esim. SM julkaisu 30/2013).

Hätäkeskusten tehtävänä on eri puolilla maata ottaa vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia sekä välittää ne edelleen. Kun hätätilanteessa oleva ihminen tarvitsee tai havaitsee jonkun tarvitsevan kiireellisesti viranomaisapua, hän soittaa hätäkeskukseen, joka hälyttää kiireellisiin hätätilanteisiin tarvittavat viranomaiset paikalle. Hätäkeskuslaitos toimii avun ja turvan ensimmäisenä viranomaislenkinä auttamisen ketjussa.

Poliisi ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä ennalta estää, paljastaa ja selvittää rikoksia ja saattaa ne syyteharkintaan. Poliisi menee hätäkeskukseen tulleen ilmoituksen perusteella kotihälytykselle ja havainnoi perheen tilannetta. Myös muussa poliisin tehtävän yhteydessä voi ilmetä merkkejä perheen kriisistä tai perheväkivallasta. Jos epäillään, että perheessä on käytetty väkivaltaa, laaditaan asiasta rikosilmoitus ja käynnistetään rikosprosessi. Jos paikkakunnalla on sosiaalipäivystys, sinne ollaan tarvittaessa yhteydessä. Väkivallan jatkuminen estetään. Lain edellytysten täytyessä tekijä voidaan ottaa kiinni. Myös uhri ja muu perhe voidaan viedä turvakotiin. Lastensuojeluilmoitus tehdään ilmoitusvelvollisuuden syntyessä ja varmistetaan, että lapsen tilanne ja olosuhteet jatkuvat kohtaamisen jälkeen turvallisena ja lapsen edun mukaisesti. Poliisi ohjaa uhrin auttavien palveluiden piiriin ja tekijän väkivallan katkaisupalveluihin. Ukatilanteessa poliisi tekee myös uhka-arvioita²⁷. Poliisi osallistuu myös moniammatillisiin toimintamalleihin (esimerkiksi MARAK, Ankkuri). Tarvittaessa haetaan

²⁶ Terveydenhuoltolaki (1326/2010) 15 §

²⁷ Vakavan väkivallan (korkean) uhkatilanteiden varalla on poliisissa valmisteltu uhka-arviotyökalu, jonka avulla poliisissa voidaan tehdä vakavan väkivallan uhkaan (kuten perhesurman tai -väkivallan uhan sekä vainon johdosta) liittyvä uhka-arvio. Tavoitteena on, että jos henkilön vakavan väkivallan toteuttamisen uhka on korkea, voitaisiin henkilö saattaa tarpeellisten palveluiden piiriin nopeutetusti, ja tarvittaessa poliisi voisi myös pyytää uhka-arviota täydentävää apua ja konsultaatiota psykiatrilta tai muulta asiantuntijalta. Toiminta on käynnistetty pilotoinnilla osana sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. (SM:n julkaisu 26/2012).

uhrin puolesta lähestymiskieltoa tavoitteena, että väkivallan käyttäjää kielletään rangaistuksen uhalla lähestymästä uhria. Poliisi on myös lupaviranomainen, joka voi esimerkiksi evätä tai peruuttaa väkivaltaan syyllistyneeltä henkilöltä aseluvan.

Perheen kanssa voi työskennellä myös muita julkisoikeudellisia toimijoita. Esimerkiksi Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kasvatus- ja perheneuvonta sekä diakoniatyö tuottavat ehkäiseviä ja estäviä palveluita maalaajuisena toimijana jokaisessa Suomen kunnassa²⁸. Kirkon perheasiainneuvottelukeskuksilla ja diakoniatyöllä on perheitä tukeva ja negatiivisia vaikutuksia ehkäisevä vaikutus.

Viranomaisten lisäksi kolmas sektori, kuten järjestöt ja yritykset, tuottavat Suomessa ennalta ehkäisevän ja estävän perheväkivaltatyön palveluita. Näitä voivat olla esimerkiksi järjestöjen tarjoamat palvelut perheväkivaltaa kokeneelle tai käyttäneelle sekä heidän läheisilleen ja lapsilleen. Toiminta on usein luonteeltaan informoivaa, auttavaa ja tukevaa, esimerkiksi perheväkivallan puheeksi ottamiseksi tai väkivalta-käyttäytymisen katkaisemiseksi. Järjestöt, yhdistykset ja yritykset tarjoavat palveluita asiakkaalle myös kunnan toimeksiannosta. Tyypillisenä esimerkkinä on rekisteröityjen yhdistysten ylläpitämä turvakotitoiminta²⁸. Viranomaisten ja järjestöjen yhteistyötä on tehty pitkään. Esimerkiksi järjestöt osallistuvat MARAK-työskentelyyn. Myös poliisin ja väkivaltaa katkaisevia palveluita tarjoavien tahojen tiiviillä yhteistyöllä on ohjattu perheväkivaltatapauksissa rikoksesta epäilty (suostumuksellaan) nopeasti väkivallan katkaisu-palveluiden piiriin (ks. lisää THL ohjaus 10/2013). Järjestöt voivat tarjota myös vertaistukia ja muuta tukihenkilötoimintaa.

4.2 Viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöstä ja sen muodoista

Perhesurman ja -väkivallan ennaltaehkäisyssä ja estämisessä kyse voi olla yksittäisen viranomaisen toimista, viranomaisten välisestä yhteistyöstä, moniammatillisesta ja moniviranomaisyhteistyöstä tilanteesta riippuen (ks. jaottelu kappaleessa 2.2). Mitä vakavammasta tilanteesta on kysymys, sitä enemmän toimenpiteitä viranomaiselta edellytetään tilanteen selvittämiseksi.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tekemässä perhe- ja lapsensurmia koskevassa selvityksessä todettiin, että välttämättömien toimenpiteiden lisäksi viranomaisten tulisi toimia oma-aloitteisesti ja tarjota perhettä tukevia toimenpiteitä, tehdä yhteistyötä ja välittää tietoa muille viranomaisille (SM:n julkaisu 35/2012).

²⁸ Suomessa turvakotitoiminta pohjautuu usein järjestöjen toimintaan. Ensi- ja turvakotien liiton jäsenyhdistysten ylläpitämissä 12 turvakodissa asuu vuosittain noin 1200 naista, 60 miestä ja 1200 alle 18-vuotiasta lasta. Kaupunkien tai kuntien ylläpitämiä turvakoteja on tämän lisäksi 5 ja muiden yhdistysten ylläpitämiä turvakoteja on 2 (Monika-Naiset liitto ry ja Folkhälsan). (UM mietintö numerotta) Lisäksi kaksi uutta turvakotia on perustettu tänä vuonna. Turvakodit tarjoavat lyhytaikaista turvaa ja ammatillista kriisiapua lähisuhde- ja perheväkivallan ja sen uhan alla eläville väkivaltakierteen katkaisemiseksi, väkivallan aiheuttamien kriisien hoitamiseksi sekä perheväkivallan ja siitä johtuvien haittojen syvenemisen ehkäisemiseksi (STM raportteja ja muistioita 2012:21).

Hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallinto- tehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Avustamisvelvoitteen tavoitteena on mm. asiantuntemuksen välittyminen muille viranomaisille ja tehostaa hallinnon toimivuutta vähentämällä viranomaisten hallinnonalakohtaisesta ja organisatorisesta eriytymisestä aiheutuvia käsittelyn viiveitä. Käytännössä kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisten välisistä neuvotteluista tai siitä, että samanlaisia asioita käsittelevät viranomaiset pyrkivät seuraamaan riittävässä määrin toistensa käytäntöjä (HE 72/2002 vp).

Viranomaisen yhteistyövelvoitteesta ei ole johdettavissa yleistä tietojenantovelvollisuutta. Kysymys on sellaisesta yhteistyövelvoitteesta, jossa viranomaiset toimivat oman hallinnonalansa tehtäviä täyttääkseen, omilla toimivaltuuksillaan ja oman salassapitovelvollisuutensa rajoissa. (HE 72/2002 vp) Tällä on merkitystä perhesurmien ja väkivallan ehkäisyssä. Hallintolain lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sisältyy viranomaisten välistä yhteistyötä koskevia velvoitteita.

Esimerkiksi lastensuojelun tilaa koskevassa loppuraportissa todettiin, että ainoastaan lasten ja perheiden palveluja koskevissa laeissa ja asetuksissa yhteistyöhön ohjaavia säännöksiä on 36 (STM:n raportteja ja muistioita 2013:19).

Moniviranomais- tai moniammatillinen yhteistyö on viranomaisyhteistyön muoto, jossa työskentelyyn osallistuu useampi viranomainen. Siinä voi olla mukana myös muu toimija. Moniviranomaisyhteistyössä kyse on toimintamallista tai -tavasta, jossa kukin viranomainen hoitaa lakisääteiset tehtävänsä ja toimii lailla säädettyjen toimivaltuuksiensa perusteella. Moniviranomaisyhteistyö ei merkitse sitä, että siihen osallistuvista viranomaisten edustajista muodostuisi uusi, asiasta päättävä viranomainen, eikä välttämättä edes sitä, että työskentelyssä vaihdettaisiin salassa pidettäviä tietoja. Asiantuntemuksen vaihto voi tapahtua tapauskohtaisena tarkasteluna, jossa perhettä koskevat tunnistetiedot ovat vain yhden viranomaisen tiedossa (esim. v huostaanottopäätösten valmistelussa käytettävä asiantuntijaryhmä, Lastensuojelulaki 14 §).

Moniviranomaisyhteistyötä voidaan tehdä myös tietyn asian käsittelemiseen yksilö- tai perhetasolla siten, että henkilöt ovat tunnistettavia. Tätä pidetään usein asiakaslähtöisenä lähestymistapana, jossa asiakkaan tarpeita palvellaan monipuolisesti. Jos asiakas ei itse osaa tai kykene hakeutumaan viranomaisten tarjoamien palveluiden piiriin, hänelle tarjotaan moniviranomaisyhteistyön avulla eri hallinnonalojen palveluita. Työskentelymuoto palvelee erityisesti sellaisia asiakkaita ja perheitä, joiden kriisiytyneen tilanteen ratkaisu edellyttää usean viranomaisen palveluita. Asiantuntemuksen vaihdon lisäksi moniviranomaisyhteistyön kautta voidaan koordinoita ja yhteen sovittaa eri toimijoiden palveluita yksilölle ja samalla lisätä toiminnan vaikuttavuutta yksittäistä virkatoimea tehokkaammaksi. Tavoitteena on myös, että henkilö saa apua nopeammin ja palveluketju on sujuva.

4.3 Moniammatillisen yhteistyön toimintamalleista

Moniviranomaisyhteistyötä varten on kehitetty monia toimintamalleja ja -muotoja. Perhesurmien ja -väkivallan ehkäisyn ja estämisen kannalta keskeisiä ovat esimerkiksi

MARAK-riskinarviointimenetelmä ja Ankkuri-toimintamalli. Ne ovat käytännön toimintamalleja estää perheväkivallan jatkuminen ja ovat osoittautuneet käytännössä varsin hyviksi toimintamuodoiksi (ks. esim. THL:n raportti 10/2012, Kinnunen ym. 2012).

MARAK-menetelmä on Suomessa vuodesta 2010 alkaen pilotoitu moniammatillinen menetelmä, jossa arvioidaan parisuhdeväkivallan uusiutumisen riskiä ja pyritään auttamaan vakavaa parisuhdeväkivaltaa kokeneita uhreja tai sen uhan alla eläviä henkilöitä. MARAK-työskentelyn tavoitteena on tunnistaa vakavan parisuhdeväkivallan uhrin, ehkäistä vakavan väkivallan uusiutuminen ja parantaa uhrin turvallisuutta. MARAK on menetelmämalli, jonka avulla voidaan tarjota apua vakavan parisuhdeväkivallan uusiutumisen estämiseksi.

MARAK-menetelmässä parisuhdeväkivallan uhrin kanssa täytetään riskinarviointilomake. Jokainen mukana olevan viranomaisen tai muun tahon työntekijä voi täyttää lomakkeen uhrin kanssa. Jos uhrilla on kohonnut riski joutua uudelleen vakavan väkivallan uhriksi, tapaus ohjataan uhrin suostumuksella moniammatilliseen MARAK-työryhmään. MARAK-työryhmässä väkivallan uhrille tai uhan alla elävälle henkilölle laaditaan yhteistyössä, eri viranomaisten toimenpiteistä koostuva turvasuunnitelma ja tätä kautta pyritään parantamaan hänen turvallisuuttaan. Uhuri saa tarvitsemansa avun yhdellä ilmoituksella mahdollisimman helposti, nopeasti sekä yksinkertaisesti. (THL:n raportti 10/2012) Palveluketju on sujuva. Ajantasaisen tiedon perusteella voidaan tehdä oikea ja riittävä tilannearvio ja suunnitella tarvittavat toimenpiteet uhrin turvallisuuden varmistamiseksi.

MARAK-työryhmien kokoonpano voi vaihdella paikkakuntien rakenteesta riippuen, mutta kaikissa työryhmissä ovat edustettuina ainakin sosiaalitoimi, poliisi, terveyspalvelut, turvakoti ja Rikosuhripäivystys. Yleensä sosiaalitoimesta on mukana sosiaalipäivystys, aikuissosiaalityö ja lastensuojelu, sekä terveystoimesta perusterveydenhuolto (terveyskeskus) ja päihde- ja/tai mielenterveyspalvelut. (THL:n raportti 10/2012) Ks. lisää www.thl.fi. Marak-menetelmän valtakunnallinen käyttöönotto on naiseen kohdistuvan väkivallan vähentämishjelmassa ja sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (STM:n julkaisu 2010:5, SM:n julkaisu 26/2012).

MARAK-työskentelyn yhteydessä tarjotut palvelut vaihtelevat tapauksesta riippuen. Ne voivat olla esimerkiksi turvakotiin tai avotyöskentelyn piiriin ohjaamista, tukihenkilön tarjoamista, sosiaalityön ja muita uhrin turvallisuutta parantavia toimenpiteitä (turvaohjeet, muuton turvaaminen, lastenvaihtojen turvaamista, valvottuja tapaamisia).

Toisena moniviranomaisyhteistyön esimerkkinä on ANKKURI-malli, jonka tarkoituksena on puuttua varhaisessa vaiheessa lasten ja nuorten rikolliskäyttämisen lisäksi perheväkivaltaan. Avun tarpeen selvittämisen jälkeen asianosainen ohjataan tarvittaessa tarkoituksenmukaisen avun ja tuen piiriin.

Ankkuritiimi työskentelee yhdessä poliisilaitoksella ja siinä on mukana poliisi, sosiaalityöntekijä, psykiatrinen sairaanhoitaja ja nuorisotyöntekijä. Eri kunnissa voidaan toimia eri kokoonpanoilla. Kaikki ryhmäläiset tekevät tiivistä yhteistyötä ja tuovat ryhmän käyttöön osaamisen lisäksi taustaorganisaationsa tuen ja osaamisen. Jokainen suorittaa omat lakisäätteiset tehtävänsä toimivaltuuksiensa mukaisesti. Toimintamallissa tehdään perheväkivallan uhrien etsivää työtä eli pyritään puuttumaan perheväkivaltaan mahdollisimman matalalla kynnyksellä. Toiminta-

mallin painopisteet voivat vaihdella eri paikkakunnilla paikallisista rakenteista johtuen. (Ks. lisää SM:n julkaisu 30/2013). Ankkuri-mallin valtakunnallistaminen on sisällytetty sisäisen turvallisuuden ohjelmaan (SM:n julkaisu 26/2012).

Ankkuri-malli ei ole MARAK-menetelmän kanssa päällekkäinen vaan sitä täydentävä. Ankkuri-mallissa tehdään paljastavaa perheväkivallan vastaista työtä ja MARAK-menetelmän piiriin menevät vakavimmat tapaukset, joissa uhrilla on kohonnut riski joutua vakavan parisuhdeväkivallan uhriksi. (SM:n julkaisu 30/2013)

Nykyisissä, käytössä olevissa yksilötason moniammatillisissa toimintamalleissa asian käsittely ja salassa pidettävien tietojen vaihto perustuvat tyypillisesti osallisen suostumukseen (ellei laissa ole erillisiä säännöksiä). Näin ollen MARAK-työskentelyssä ei voida käsitellä muita kuin uhrin turvallisuutta koskevia tietoja. Toiminnan perustaminen asianosaisen antamaan suostumukseen koetaan käytännössä hyväksi menettelyksi, koska uhri on tällöin motivoitunut prosessiin. Toisaalta menettely on ajoittain koettu kömpelöksi, koska uhri antaa suostumuksen jokaisen MARAK-työryhmässä mukana olevan toimijan kohdalta erikseen. Uhrin suostumus tietojen käsittelyyn koskee vain uhrin itseään ja tällöin perhettä ei pystytä aina tilanteen edellyttämällä tavalla ottamaan riittävästi huomioon. Esimerkiksi jotkut toimijat vaativat lasta koskevien tietojen luovutukseen molempien vanhempien suostumusta, jonka pyytäminen voi aiheuttaa turvallisuusriskin uhrille ja hänen perheelleen. Työryhmän käsityksen mukaan tällainen voisi johtua esimerkiksi tarkoituksettoman tiukasta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lain (361/1983) 5 §:n tulkinnasta. Se ei huomioisi myöskään välttämättä riittävästi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen vaatimusta, että kaikkien lasta koskevien viranomaisten toimien on ensisijaisesti toteutettava lapsen etua.

MARAK-menetelmässä uhrin turvallisuussuunnitelma perustuu siis uhrin tietojen kautta muodostuneeseen kokonaiskuvaan. Epäiltyä, tekijää tai perhettä koskevia salassa pidettäviä tietoja ei siis voida tarkastella tai käyttää työskentelyssä. Kokonaiskuvan muodostamiseksi voisi kuitenkin olla joissakin tilanteissa uhrin turvallisuuden varmistamisen kannalta ratkaisevaa saada myös tekijää koskevia tietoja. Tekijän ei voida kuitenkaan olettaa olevan halukas antamaan suostumustaan tietojensa luovutukseen eikä sitä voida myöskään aina tiedustella vaarantamatta uhrin turvallisuutta. Yksittäisessä tilanteessa jälkikäteinen ilmoittaminen tiedonluovutuksesta tai viranomaisyhteistyöstä voi myös vaarantaa uhrin turvallisuuden. Edellä todettu voi työryhmän näkemyksen mukaan vaikeuttaa uhrin turvallisuuden varmistamista.

Ongelmalliseksi käytännön työssä koetaan ajoittain myös se, että miten tietoja saa käyttää. Esimerkiksi voidaanko moniviranomaistyöskentelyn kautta saatua tietoa jakaa omassa työyhteisössä saman tapauksen kanssa työskentelevien kanssa. Lähtökohtana on henkilötietolaissa ja muissa eri hallinnonalojen rekistereitä koskevissa erityislaeissa, että niissä olevia tietoja ei voi käyttää muuhun tarkoitukseen. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 luvun 27 §:ssä on ilmaistu, että sosiaalihuollon asiakaslain salassapitovelvoitteet koskevat myös niitä, jotka ovat saaneet sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti salassa pidettäviä tietoja. Vakiintuneesti on katsottu, että viranomaisen saama tieto ei ole yksittäisen viranomaista edustajan saamaa tietoa, vaan se on viranomaisen tietoa.

Tietosuojavaltuutetun on moniammatillisia ryhmiä ja niissä kerättyjen tietojen tallettamista koskevassa kannanotossa (23.10.2009, Dnro 1773/49/2009) todennut, että mikäli on kyse toiminnasta, josta on erikseen säädetty, toimitaan kyseisen erityislain mukaisesti. Muutoin kukin osallistuja kirjaa tarpeelliset tiedot oman organisaationsa kyseessä olevia asioita koskevaan rekisteriin, silloin jos velvollisuus ja laillinen peruste tietojen kirjaamiseen on olemassa. Muilta osin tietoja ei kirjata. Yksittäinen työntekijä tallettaa saamansa tiedot asianomaiseen rekisteriin, josta se on tarvittaessa muidenkin saman viranomaisen työntekijöiden saatavilla työtehtävien edellyttämässä laajuudessa.

4.3 Yleisiä havaintoja

Perhe- ja lähisuhdeväkivallan taustalla on usein ongelmia, jotka kuuluvat monen eri viranomaisen tehtäviin. Asiakas tarvitsee useiden viranomaisten ja muiden toimijoiden palveluja laaja-alaisesti. Sen sijaan, että asiakas joutuisi hakemaan apua eri viranomaisilta, moniviranomais- tai moniammatillisen yhteistyön kautta pääsy palveluihin tarjotaan sujuvasti.

Kuulemisten ja muiden työryhmän havaintojen perusteella varsinainen perhekohtainen työ on usein sektorikohtaista ja tällä hetkellä hallinnonaloilla työskennellään moniviranomaisyhteistyössä usein yleisellä tasolla. Yksilötason moniammatillista yhteistyötä tehdään vaihtelevasti perhesurmien ja -väkivallan ehkäisemiseksi ja estämiseksi. Myös viimeaikaisissa julkaisuissa on kiinnitetty huomioita toimijoiden erillään oloon hallinnossa sekä yhtenäisen, kokonaisvaltaisen ja asiakaslähtöisen näkökulman tarpeeseen eri teemoihin liittyen (esim. OM:n julkaisuja ja ohjeita 32/2013, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013).

Työryhmän näkemyksen mukaan perhesurmien estämistä ja perheväkivallan kierteen katkaisua tavoitteleva viranomaisten toiminta edellyttää toiminnan organisointia ja sellaisia yhdessä luotuja paikallisia ja poikkihallinnollisia menettelyitä ja toimintamalleja, jotka mahdollistavat viranomaisten keskinäisen perhe- tai yksilökohtaisen moniammatillisen työn. Kuulemisissa nousi esille tarve myös keskitettyyn palvelunohjaukseen ja koordinointiin, jotta arjen toiminnan yhteydessä perheen palvelut nivottaisiin yhteen ja samalla parannettaisiin palveluketjua. Näin näkökulma ei jäisi pirstaleiseksi.

Työryhmä on työskentelynsä aikana pohtinut eri vaihtoehtoja perhesurmien estämiseen liittyvälle moniammatilliselle yhteistyölle. Työryhmän näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, eikä mahdollistakaan luoda menettelyitä ainoastaan perhesurmien estämiseksi. Pirstaleisen tiedon kerääminen keskeisiltä toimijoilta olisi tuskin toteutettavissa demokraattisen yhteiskunnan reunaehtoja vaarantamatta. Sen sijaan perheväkivallan kierteen katkaisemiseksi hallinnollisten rakenteiden ja viranomaisten menettelyiden luominen ja lisäksi asianomaisen suostumukseen perustuvien moniammatillisten toimintamallien käyttöönotto voisi samalla estää myös perhesurmia. Luotavissa menettelyissä tulee huomioida myös vakavan väkivallan uhkatilanteet ja miten niissä menetellään, sekä mikä taho seuraa tilannetta perhekohtaisesti tarvittaessa.

Moniammatillisesta tai moniviranomaisyhteistyöstä eikä siihen liittyvästä menettelystä ole yleisiä säännöksiä. Siihen osallistuminen on yksilölle vapaaehtoista. Yksilötasoisien

moniammatillisen yhteistyön perustuminen asianosaisen suostumukseen on henkilön itsemääräämisoikeuden kannalta perusteltua ja se on olennaista myös menettelyn tarkoitusten saavuttamiseksi. Työryhmän näkemyksen mukaan näin tulee olla vastaisuudessakin. Vain poikkeuksellisissa tilanteissa tahdonvastainen auttaminen voisi olla perusteltua ja silloinkin uhrin rohkaisemisen tarkoituksessa. Kuten kuulemisessa tuotiin esille, asiakas voi myös vetäytyä tai kieltäytyä tarjotuista palveluista.

Kuulemisissa ja muussa lähdeaineistossa on nostettu esille moniviranomaisyhteistyön ja sen toimintatapojen erillissäätelyn tarve, että se ei perustuisi ainoastaan henkilökohtaisiin kontakteihin tai muodostuneisiin käytänteisiin, jossa jokainen viranomainen toimii omien paikallisten toimintatapojensa ohjaamana.

Kuntaliiton toteuttamassa lastensuojelua koskevassa kuntakyselyssä yli 90 % vastan-neista kannatti moniviranomaisyhteistyön tiedonvaihdon selkeyttämistä lainsäädännöllä ja sitä esitettiin myös kehittämisehdotuksena (Kuntaliiton lastensuojelu kuntakysely 2013).

Moniammatillisesta yhteistyöstä säätämistä lailla esitettiin myös MARAK-mallin kokemuksista koskevassa selvityksessä. Eesityksen mukaan lain ei tulisi kuitenkaan muuttaa eri viranomaisten vastuualueita tai toimivaltuuksia, vaan se voisi kohdistua esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien (Väkivallan uhrin, naiset ja lapset, vähemmistöryhmät) aseman parantamiseen. (THL:n raportti 10/2012, MARAK)

Työryhmä on pohtinut työskentelynsä aikana moniammatillista yhteistyötä koskevan erillislain tarvetta. Työryhmä katsoo, ettei sen esittäminen tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista kohdistuen ainoastaan perhesurmien ehkäisemiseksi ja estämiseksi tehtävää moniammatillista yhteistyötä ja siihen liittyvää tiedonvaihtoa varten. Työryhmä pitää kuitenkin tulevaisuuden suuntana ja tärkeänä lähivuosien tavoitteena yleisemminkin tarkastella moniviranomais- tai moniammatillisen yhteistyötä koskevan sääntelyn tarvetta osana muuta lainsäädännön kehittämistä. Työryhmä tukee myös sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen yhteydessä esitettyä perheväkivallan erityislainsäädännön tarpeen selvittämistä (STM raportteja ja muistioita 2012:21). Moniammatillisen ja moniviranomaisyhteistyön merkitys on viime vuosina korostunut ja korostuu entisestään nykypäivän yhteiskunnassa voimavarojen vähentyessä ja ongelmien tiivistyessä.

5 Lainsäädännön arviointia

5.1 Yleisiä havaintoja

Julkisuuslaki yleislakina sisältää yleisesti sovellettaviksi tarkoitettua salassapitosäännökset sekä yleiset säännökset salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Asiakirja-salaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta koskevat säännökset vastaavat toisiaan ja tulevat sovellettaviksi myös viranomaisen toimeksiannosta tai muutoin viranomaisen lukuun työskenteleviin. Siten salassapidon perusteet ovat yleisellä tasolla tarkasteltuna pääosin samanlaiset perhesurmien ehkäisemiseen ja estämiseen liittyvillä viranomaisilla. Poikkeuksen tästä muodostaa sosiaalihuollon asiakaslaki, joka sisältää julkisuuslain kanssa päällekkäisen salassapitosäännöksen, ja poliisilaki.

Julkisuuslaissa säädetään yleiset perusteet salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle. Perustuslaista johtuu, että perhesurmien ehkäisemisessä ja estämisessä tarvittavien salassa pidettävien tietojenvaihto viranomaisten välillä voi perustua vain laissa oleviin erityissäännöksiin. Tällaisia erityissäännöksiä on useissa eri laeissa ja ne on muotoiltu perusvaliokunnan käytännön mukaisesti tarkkarajaisesti ja täsmällisesti rajatuiksi ja niissä määritellään tietojen saantiin oikeutettu viranomainen, mihin tarkoitukseen tietoja luovutetaan ja minkälaisia tietoja luovutetaan.

Työryhmän kuulemisissa ilmeni, että käytännön tehtäviä hoitavat kokevat lainsäädännön laajaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Oman hallinnonalan lainsäädännön sisällön tuntemus ei riitä, vaan käytännössä koetaan tarvetta myös toisen hallinnonalan lainsäädännön tuntemukseen. Myös sektorikohtaisuus aiheuttaa tulkinnanvaraisuuksia.²⁹ Salassapitosäännösten ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevien säännösten sisältyminen eri alojen lainsäädäntöön on esitetty myös olevan viranomaisten välisen yhteistyöhön liittyvän tiedonvaihdon esteenä. Eri säännösten välisistä suhteista näyttäisi myös olevan tulkintaeroja, jotka voivat johtua paitsi lainsäädännöstä, myös käytännön toimijoiden epätietoisuudesta oikeusnormien sisällöstä. Työryhmän havaintojen mukaan käytännön soveltamistilanteissa juuri nämä erityissäännösten keskinäiset suhteet tuovat tulkintavaikeuksia.

Lainsäädännön tulkinnallisuuteen ja vaikeaselkoiseksi koettuun kokonaisuuteen viittaa myös se, että eri kuntien alueella viranomaistoimijoiden tiedonvaihto- ja yhteistyökäytännöt saattoivat vaihdella merkittävästikin. Tiettyjen hallinnonalojen osalta tiedonvaihto-ongelmia näytti nousevan esille muita enemmän, mikä selittyneen osittain lainsäädännöstä, mutta myös muista seikoista. Työryhmien kuulemisissa myös lisäkoulutus- ja ohjeistamistarve nousi esille. Perhesurmien ehkäisemiseen ja estämisen liittyviä tehtäviä hoitavat toimijat eivät yleensä ole oikeudellisen koulutuksen saaneita eikä kaikkien toimijoiden organisaatioissa ole välttämättä käytettävissään riittävästi oikeudellista asiantuntemusta. Tämä korostaa keskushallinnon merkitystä riittävän koulutuksen ja ohjauksen toteuttamisessa.

Työryhmä pitää myös mahdollisena, että käytännön toiminnassa ei aina kiinnitetä riittävästi huomiota asiakkaan suostumuksen merkitykseen salassa pidettävien tietojen luovutusperusteena. Asiantuntemuksen saaminen toiselta viranomaiselta ei myöskään aina edellytä sellaisten tietojen antamista, joista henkilö olisi tunnistettavissa. Tunnistamattomia tietoja voitaisiin siten antaa salassapitosäännösten estämättä.

Ylipäätään koettiin ongelmalliseksi tietojen luovuttamista koskevien erityissäännösten muotoilu siten, että tiedon antaminen perustuu toisen viranomaisen pyyntöön. Tällöin voi olla mahdollista, että tietoja tarvitseva viranomainen ei osaa pyytää tietoa oikealta viranomaiselta. Työryhmän näkemyksen mukaan oma-aloitteisen ilmoittamisen

²⁹ Samansuuntaisia havaintoja on tehty myös monissa muissa selvityksissä ja tutkimuksissa, joista ilmenee, että viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevat säännökset nousevat toistuvasti esiin eri aihealueiden viranomaisyhteistyötä koskevissa julkaisussa (esim. Niemi 2013, Ellonen 2010, Sisäasianministeriö 2007).

mahdollisuutta tulisi joissakin tapauksissa vahvistaa perhesurmien ja perheväkivallan estämiseksi.

Kuulemisten perusteella voidaan kuitenkin havaita, että yleisellä tasolla tapahtuvassa moniviranomaisyhteistyössä tai kahdenvälisissä viranomaissuhteissa tiedonvaihto näyttää toimivan kohtuullisesti tai jopa hyvin useissa viranomaisten nykyisin käsillä olevissa tilanteissa ja nykyisissä rakenteissa. Tiedonvaihtotilanteet näyttivät kuitenkin painottuvan usein akuutteihin tilanteisiin tai siihen, kun jotain on jo tapahtunut, ei ennakoiwaan toimintaan rikoksen ehkäisemiseksi tai estämiseksi. Lisäksi tiedonvaihdon nopeuteen ja siihen liittyvään säätelyyn kiinnitettiin huomioita.

Hyvien yhteistyökokemusten ja niihin liittyvän tiedonvaihtokokemusten taustalla havaittiin toisaalta olevan usein pitkään jatkunut keskinäinen yhteistyö, keskinäinen luottamus, toimiva viranomaiskäytäntö tai hyvät henkilösuhteet. Oikeudellisesti tulkinnanvaraisessa tai epävarmassa tilanteessa tieto jätetään tyypillisesti varmuuden vuoksi luovuttamatta (vastaavasti havainnut myös Niemi 2013). Myös tähän liittyy yksittäisten toimijoiden osaaminen.

Kuulemisten ja muun lähdeaineiston perusteella ei sen sijaan selvinnyt, miksi yhteistyö ja siihen liittyvä tiedonvaihto sujui toisissa kunnissa tai alueilla, mutta toisissa ei. Salassapitosäännöksillä on eri yhteyksissä usein perusteltu yhteistyön puutetta. Kuntaliiton lastensuojelua koskevassa kyselyssä viranomaisten yhteistyö toimivuuden todettiin vaihtelevan kunnittain, poliisipiirien ja sairaanhoitopiirien välillä, ja se saattoi olla myös henkilösidonnaista³³. Paikallistason taustasyihin ei tämän työryhmän työskentelyssä ollut mahdollista syventyä. Sen sijaan haastattelutkimuksissa, joissa on selvitetty viranomaisyhteistyön haasteita, salassapitolainsäädäntö on noussut koetuksi syyksi yhteistyön puutteelle (esim. Niemi 2013, Ellonen 2010).

5.2 Havaittuja epäkohtia

Työryhmä on työskentelynsä aikana pyrkinyt selvittämään perhe- ja lapsensurmien sekä perheväkivallan ehkäisemiseksi ja estämiseksi viranomaisten yhteistyöhön liittyvää tiedonvaihtoa ja sitä säätelevää lainsäädäntöä sekä siihen liittyviä mahdollisia ongelmia, joita käsitellään seuraavassa. Välittömän tehtävänsä lisäksi työryhmän tehtävänä oli myös selvittää, tulisiko lastensuojelulain mukainen rikosilmoitusvelvollisuus poliisille koskea lapseen kohdistuneen seksuaalirikosepäilyjen lisäksi myös lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuneita rikosepäilyjä. Työryhmän tuli samalla selvittää, tulisiko ilmoitusvelvollisuutta poliisille selkeyttää myös muiden ammattiryhmien osalta esimerkiksi siten, että se olisi kaikille sama.

Lastensuojeluviranomaisten on lastensuojelulain 25 § 3 ja 25 d 3 momentin mukaan ilmoitettava poliisille, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapseen on kohdistunut tämän kasvuympäristössä henkeen tai terveyteen kohdistunut rikos (yli 2 v enimmäisrangaistus) tai jos on syytä epäillä, että häneen on kohdistunut seksuaalirikos. Muut (lastensuojeluilmoitusvelvolliset) viranomaiset ovat nykyisen sääntelyn mukaan velvollisia ilmoittamaan poliisille vain lapseen kohdistuneesta seksuaalirikosepäilystä.

Työryhmän asettamisen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän loppuraportissa 19.6.2013 on esitetty toimenpide-ehdotuksena, että väkivaltaa kokeneiden lasten osalta ilmoitusvelvollisuus ja selvityskäytännöt tulee saattaa samalle tasolle seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden lasten kanssa. Toimenpide-esityksen mukaan lastensuojeluilmoitusvelvollisille viranomaisille ja ammattihenkilöille tulee säätää velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, kun heillä on syytä epäillä lapsen joutuneen henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen uhriksi. (STM:n raportteja ja muistioita 2013:19). Tämä tarkoittaisi lastensuojeluilmoitusvelvollisten velvollisuutta tehdä ilmoitus poliisille epäillyistä lapsiin kohdistuvista pahoinpitelyrikoksista.

Sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän kanta sai työryhmän kuulemisissa vahvimman tuen. Lastensuojeluviranomaisen toimiessa aiheuttaa eräänlaisena välikätenä poliisille ilmoittamisessa aiheutuu asian tutkinnassa väistämättä viiveitä ja prosessin hidastumista. Tällöin tapauksia voi jäädä myös piiloon, eikä lastensuojeluilmoituksen tehnyt voi olla varma, meneekö rikosepäily poliisin tietoon ja tutkittavaksi. Toisaalta säädettävä ilmoitusvelvollisuus saattaisi olla ristiriitainen, esimerkiksi terveydenhuollon luottamuksellisen potilas-suhteen takia. Pahimmillaan riskinä voisi olla, että vanhemmat eivät uskaltaisi hakea apua perheelleen.

Asiaa käsiteltiin myös eduskunnassa valmisteltaessa lasten suojelemista seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia (HE 282/2010 vp). Lakiesitykseen sisältyi lastensuojelu-lakiin lisättävä (edellä kuvattu) ilmoitusvelvollisuus poliisille lapseen kohdistuneesta seksuaalirikosepäilystä. Valiokuntakäsittelyssä nousi esiin tarve säätää samanlainen ilmoitusvelvollisuus myös henkeen ja terveyteen kohdistuneista rikoksista. Uusien säännösten säätämistä eduskuntakäsittelyn yhteydessä, yhdistettynä silloin käsiteltävänä olleeseen seksuaalirikoksia koskevaan hallituksen esitykseen eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei katsottu mahdolliseksi eikä perustelluksi. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällaisen uudistuksen toteuttaminen edellyttäisi erillistä valmistelua. (LaVM 43/2010 vp)

Työryhmä tukee sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän ehdotusta, koska työryhmän työskentelyn aikana ei ole tullut ilmi siitä poikkeavia olennaisia seikkoja. Myös lapseen kohdistuneen seksuaalirikoksen selvittämistä koskevaa laki (1009/2008) on laajennettu koskemaan lapseen kohdistuneiden seksuaalirikosepäilyjen lisäksi pahoinpitelyrikoksia. Eri asia on, tulisiko lakimuutos muiden toimijoiden osalta olla oikeus vai velvollisuus. Sen pohdinta lienee tarkoituksenmukaista jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa olisi syytä huomioida myös lastensuojelulain 25 § ja 25 d §:ien erilaisen ilmoitusvelvollisuuden synnyttävät kynnykset (syytä epäillä – perusteltua syytä epäillä).

Viranomaisten toimenpiteiden tarpeen arvioinnin kannalta lastensuojelulain mukainen velvollisuus ilmoittaa lastensuojeluviranomaiselle lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta palvelee suoraan ja välittömästi myös perhesurmien ja perheväkivallan

ehkäisemistä ja estämistä lapsiperheissä. Lastensuojelu on osa sosiaalihuoltoa, jonka kautta perhe pääsee myös muiden sosiaalihuollon palveluiden piiriin.

Työryhmän käsityksen mukaan sosiaalihuolto onkin keskeinen toimija perhesurmien ja perheväkivallan ehkäisemisen kannalta – ja tulisi olla myös silloin, kun kyse on lapsettomassa perheessä tai ikääntyneeseen kohdistuvasta lähisuhdeväkivallasta. Lähisuhde- ja perheväkivaltaan liittyvät erityiset sosiaali- ja tukitoimet onkin esitetty säädettäväksi kunnan järjestämistä vastuulle (STM:n raportteja ja muistioita 2012:21). Uusi luonnos hallituksen esitykseksi sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksesta on tarkoitus lähettää lausunnoille alkuvuodesta 2014.

Sosiaalihuollon hallinnonalaan koskevan sosiaalihuollon asiakaslain perusteella on tarvittaessa mahdollista saada ja luovuttaa laajastikin sosiaalihuollon tehtävien toteuttamiseksi tarpeellisia salassa pidettävää tietoa eri viranomaisille, vaikka luovuttamisen ensisijainen lähtökohta onkin asiakkaan suostumus. Sosiaalihuollon asiakaslaki on kaikkea sosiaalihuoltoa koskeva laki, mutta myös lastensuojelulakiin on sen lisäksi erikseen sisällytetty säännöksiä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Moniviranomais- tai moniammatillisesta yhteistyöstä ei sen sijaan ole erikseen säädetty sosiaalihuollon asiakaslaissa.

Sosiaaliviranomainen saa sosiaalihuollon asiakaslain mukaan pyynnöstä välttämättömät ja sosiaalihuollon asiakassuhteeseen vaikuttavat olennaiset tiedot lastensuojelulta, opetustoimelta, terveydenhuollolta, poliisilta ja muilta keskeisiltä viranomaisilta sosiaalihuollon tehtävien suorittamista varten. Jos perheväkivallan tuki- ja erityistoimet säädetään lailla sosiaalihuollon tehtäväksi, sosiaalihuollolla olisi jo nykyisten säännösten perusteella mahdollisuus saada tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömät tiedot.

Kun vakava rikos on tapahtunut, sosiaalihuolto voi salassapitosäädösten estämättä luovuttaa pyynnöstä tietoa poliisille rikoksen selvittämiseksi sekä harkintansa mukaan oma-aloitteisesti myös vähäisempien rikosten selvittämiseksi, jos katsoo sen olevan välttämätöntä esimerkiksi erittäin tärkeän yksityisen edun kannalta. Sen sijaan ilmoittaminen oma-aloitteisesti rikoksen estämiseksi ei ole mahdollista, vaan se perustuu ääritilanteessa rikoslain 15 luvun 10 §:än. Perhesurma tai -väkivallan estämistilanne voisi kuitenkin tyypillisesti ilmetä sosiaalihuollon asiakastyössä uhkailuna tai asianosaisen kertomuksena perheväkivallasta. Tällöin kyse on jo tapahtunutta väkivaltarikosta koskevasta rikosepäilystä, jolloin ilmoittaminen poliisille on sosiaaliviranomaisen harkinnan mukaan mahdollista³⁰.

Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:ssä säädetty velvollisuus luovuttaa sosiaalihuollon viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja pyynnöstä ei mahdollista oma-aloitteista tiedonluovutusta sosiaalihuollon viranomaiselle, vaan se määräytyy kunkin alan erityislainsäädännön perusteella. Jos perheväkivallan erityis- ja tukipalvelut olisi säädetty laissa sosiaalihuollon tehtäväksi, selkiytyisi oma-aloitteinen tiedonluovutus poliisin osalta uuden poliisilain 7 luvun 2 § 1 momentin myötä.

³⁰ Laiton uhkaus on kriminalisoitu asianomistajarikoksena. Myös rikoslain 21 luvun 6 a §:n törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelun kriminalisointi tuli voimaan 1.8.2013.

Työryhmän näkemyksen mukaan perheväkivallan ehkäiseminen tulisi edellä mainitusti selkeästi määritellä sosiaalihuollon tehtäväksi ja samalla säätää perusteet moniammatillisen yhteistyöryhmän toiminnalle. Tämä voisi toteutua esimerkiksi lasten-suojelulain 14 §:n kaltaisella sääntelyllä. Jos perheväkivallan tuki- ja erityistoimet olisivat sosiaalihuollon tehtävänä, sosiaalihuollolla olisi nykyisten säännösten perusteella riittävä tiedonsaantioikeus tätä tehtäväänsä varten. Työryhmän näkemyksen mukaan voimassa olevan lainsäädännön täsmentäminen tukemaan viranomaisten moniammatillista yhteistyötä (ja siihen liittyvää tiedonvaihtoa) edistäisi paikallisten toimijoiden yhteistyöpyrkimyksiä estää vakavaa perheväkivaltaa. Samassa yhteydessä tulisi ottaa huomioon myös käytössä olevien perheväkivallan vastaisten toimintamallien edellytykset (esim. MARAK-menetelmä). Jos toimintaan liitetään perheväkivallan riskinarviointi, on tarpeen yksityiskohtaisesti selvittää, mitkä olisivat uhkaa aiheuttavan perheenjäsenen terveydentilasta johtuvien syiden ja niitä koskevien tietojen oikea ja relevantti tietolähde.

Kuten edellä jo todettiin, lastensuojelulakiin sisältyy tietojen saamista koskevia erityissäännöksiä. Lastensuojeluviranomaisilla on lastensuojelulain perusteella laajat mahdollisuudet saada tietoa lastensuojelua varten.

Lastensuojelulain 25 § 1 momentissa asetettu velvollisuus lastensuojeluilmoituksen tekemiseen³¹ koskee laajasti eri tahoja, jotka ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat tekijät tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Lisäksi muilla tahoilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus ilmoittaa lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta lastensuojeluviranomaisille. Lastensuojelulain 25 §:n 1 momentissa mainituilla, lastensuojeluilmoituksen tekemiseen velvollisilla tahoilla on myös velvollisuus ilmoittaa salassapitovelvollisuuden estämättä poliisille lapseen kohdistuneesta seksuaalirikosepäilystä (LSL 25 § 2 mom). Lastensuojelulain 31 §:ssä säädetään lastensuojeluasiassa pidettävästä neuvottelusta. Pykälän 2 momentissa säädetään oikeudesta antaa neuvotteluun osallistuvalla salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi 41 § 2 momentissa säädetään sosiaaliviranomaisten oikeudesta saada huostaanoton valmistelemiseksi, siitä päättämiseksi tai sijais- huoltoon sijoittamiseksi tarvittavat lausunnot.

Laki velvoittaa lastensuojeluviranomaisten tekemään ilmoituksen poliisille em. seksuaalirikosepäilyn ilmetessä, ja kun on perusteltua syytä epäillä, että lapseen on kasvuympäristössään kohdistettu henkeä ja terveyttä vaarantava rikos, josta on säädetty enimmäisrangaistus yli kaksi vuotta. Muissakin tapauksissa lastensuojeluviranomainen on oikeutettu tekemään ilmoituksen poliisille (Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §), esimerkiksi lapsen vanhempien välisestä väkivallasta tai uhkailusta. Sen sijaan lastensuojeluilmoitusvelvollisilla viranomaisilla ei ole säädetty velvollisuutta tai oikeutta ilmoittaa lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuvasta rikosepäilystä suoraan poliisille. Tätä käsiteltiin jo edellä.

Tyypillisesti lastensuojelun yhteydessä lapseen kohdistunut tai muun perheväkivalta ilmenee jo tapahtuneena rikoksena tai uhkailuna, joka voi täyttää rikoksen

³¹ Saatuaan tiedon mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta on lastensuojeluviranomaisella velvollisuus välittömästi arvioida lapsen kiireellinen lastensuojelun tarve, sekä lisäksi viimeistään seitsemän päivän kuluessa ilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton vastaanottamisesta ratkaistava, tarvitaanko tilanteessa lastensuojelutarpeen selvitystä.

tunnusmerkistön, joten tiedon luovuttaminen esimerkiksi poliisille on mahdollista. Sen sijaan ilmoittaminen rikoksen estämiseksi perustuu rikoslain 15 luvun 10 §:n sosiaalihuollon asiakaslain tavoin.

Lastensuojelulaki koettiin kuulemisissa käytännön toiminnan kannalta varsin vahvaksi laajan lastensuojelun ilmoitusvelvollisten piirin takia. Kuulemisessa ja muussa lähdeaineistossa nousi kuitenkin esille, että lastensuojelun työntekijät eivät välttämättä luovuta tietoja muille toimijoille (ks. myös Kuntaliiton Lastensuojelukysely 2013), syistä, jotka ilmeisesti perustuivat lastensuojelulain ja sosiaalihuollon asiakaslain virheelliseen tulkintaan. Lisäksi työryhmän työskentelyn aikana nousi esille kysymys siitä, tulisiko lastensuojeluviranomaisen voida antaa toiselle viranomaiselle tieto lastensuojeluun liittyvien toimenpiteiden käynnistymisestä. Tässä viitataan sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän loppuraportissa 19.6.2013 esitettyyn toimenpide-ehdotukseen, jonka mukaan lastensuojelulakiin tulisi lisätä säännös, joka velvoittaa lastensuojeluviranomaisen antamaan lastensuojeluilmoituksen tehneelle viranomaiselle tiedon lastensuojeluilmoituksen vastaanottamisesta ja asiaa hoitavan henkilön yhteystiedot.

Sosiaaliviranomaisten toimintaan voi työryhmän käsityksen mukaan vaikuttaa lastensuojelulain ja sosiaalihuollon asiakaslain osittain päällekkäisten salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja virka-apua koskevat säännökset. Mainitut erityissäännökset saattavat aiheuttaa epätietoisuutta siitä, voidaanko ja missä määrin lastensuojelussa saatuja tietoja käyttää hyväksi myös muussa sosiaalityössä tai luovuttaa tietoja muille muussakin viranomaisyhteistyössä. Jatkossa tulkintaongelmien välttämiseksi voisi olla perusteltua arvioida, onko ja missä määrin lastensuojelulaissa tarpeen olla tietojen luovuttamiseen ja lausuntojen saantiin oikeuttavia säännöksiä, vai tulisiko niistä luopua epäselvyyksien välttämiseksi.

Terveydenhuolto koettiin kuulemisissa vaikeimmaksi tahoksi saada salassa pidettäviä tietoja. Potilaslain lähtökohtana on potilaan kirjallinen suostumus, jos tieto annetaan sivulliselle eli toiselle viranomaiselle. Eri viranomaisten tai terveydenhuoltoyksiköiden välillä moniammatillinen yhteistyö tapahtuu pääsääntöisesti aina potilaan kirjallisen suostumuksen perusteella. Laissa säädetyissä tilanteissa tieto voidaan luovuttaa ilman suostumustakin, esimerkiksi sosiaalihuollon tehtävissä. Potilas- tai ammattihenkilölaki ei oikeuta lääkäriä tai muuta terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvaa antamaan omaaloitteisesti poliisille salassa pidettäviä potilastietoja toisin kuin sosiaalihuollon asiakaslaki (KKO:2011:91, ks. myös tarkemmin kohdassa 3.2.3).

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 32 §:n mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin on oltava sellaisessa yhteistyössä sosiaalihuollon ja lasten päivähoidon kanssa, jota tehtävien asianmukainen hoitaminen sekä potilaan hoidon ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve edellyttävät. Ongelmat ilmaantuvat monesti virka-ajan ulkopuolella, jolloin terveydenhuollon päivystys on usein ainoa ympäri vuorokauden auki oleva paikka, johon voi hakeutua. Alaikäinen potilas ja hänen perheensä on otettava huomioon erityisesti päivystyspalveluita toteutettaessa.

Perhesurmien ehkäisemisen ja estämisen näkökulmasta terveydenhuollon potilastietojen saantiin saattaa käytännön toimijoiden piirissä kohdistua tiedonsaanti-intressiä etenkin sellaisessa tilanteessa, jolloin on tarpeen selvittää vakavaa turvallisuusuhkaa

aiheuttavan perheen jäsentä koskevia salassa pidettäviä tietoja. Kyse on erityisesti tilanteesta, jossa hän ei anna suostumusta itseään koskevien tietojen hankintaan tai häneltä ei tilanteen vuoksi nähdä mahdolliseksi pyytää suostumusta. Uhka-arvioinnin kannalta merkityksellisiä ja luotettavia tietoja ei todennäköisesti ole saatavissa mistä tahansa terveydenhuollon yksiköstä tai esim. kopioina potilaskertomuksista, vaan kysymys lienee ensi sijassa muusta menettelystä.

Perhesurmien ehkäisemisen ja estämisen kannalta tärkeä tieto perheen ongelmista saattaa tulla tietoon *opetus- ja sivistystoimen* tehtäviä hoidettaessa, erityisesti oppilaitoksissa. Sen sijaan opetustoimi olisi harvoin keskeinen toimija varsinaisessa perhesurman tai perheväkivallan estämistilanteessa. Opetuksen järjestäjällä on perusopetuslain mukaan suhteellisen laaja oikeus saada tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta niitä pyytäessään. Myös oppilaan muuttaessa toiselle paikkakunnalle on aktiivinen toimintavelvoite toimittaa tiedot uudelle opetuksen järjestäjälle. Eduskunta hyväksyi juuri opiskeluhoitolainsäädännön uudistamista koskevan lakiesityksen. Uuden oppilas- ja opiskelijahuoltolain (numerotta) mukaan opiskelijan suostumuksella kootun opiskeluhoitoryhmän jäsenet ovat oikeutettuja saamaan toisiltaan ja luovuttamaan toisilleen sekä opiskeluhollostosta vastaavalle viranomaiselle tiedot, jotka ovat välttämättömiä yksilökohtaisen opiskeluhoollon järjestämiseksi. Perusopetuslain mukaan opetuksen järjestäjällä on edelleen oikeus saada opetuksen kannalta välttämättömät tiedot sosiaali- ja terveystoimielimeltä, siis myös lastensuojelulta.

Poliisilla on uuden poliisilain mukaan tarvittaessa melko laajasti mahdollista saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja poliisin tehtävän suorittamiseksi tai toisen viranomaisen tehtävää varten. Käytännössä poliisin tiedonsaannin laajuutta rajoittavat muut säädökset. Erityisesti epäselvyyttä käytännön soveltajan kannalta on aiheuttanut poliisilain suhde muihin erityislakeihin, esimerkiksi poliisin tiedonsaantioikeus rikoksen estämistilanteissa. Oikeuskäytäntö ei ole selventänyt eri säännösten suhdetta riittävästi. Vakavien väkivalta - uhkatilanteiden estämistä varten tulisi nykyistä sääntelyä selkeyttää, että poliisilta ei jää saamatta salassapitosäännösten takia välttämättömiä tietoja vakavan henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten. Sääntelyn peruslähtökohta on muotoiltu ennen julkisuuslain-säädännön kokonaisuudistusta.

Rikoslain 15 luvun 10 §:stä johdettavissa olevalla velvollisuudella törkeän hankkeilla olevan rikoksen estämiseksi ei näyttäisi olevan asiallisesti ratkaisevaa merkitystä perhesurmien ehkäisemisen kannalta, mutta estämisen kannalta voi olla. Rikoslain 15 luvun 10 §:n ja viranomaisten salassapitovelvollisuuden välinen suhde voi olla tulkinnanvarainen, kuten lakivaliokunta (LaVM 3/1998) ja eduskunnan oikeusasiamies (Oikeusasiamies Paunio 1034/4/01, 31.12.2013) ovat todenneet. Virkamiehen oikeusturvan kannalta ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, että viranomaisen ilmoittaminen törkeästä hankkeilla olevasta rikoksesta poliisille perusteltaisiin rikoslain kriminalisoinnilla tai poikkeustilanteisiin tarkoitettuun jälkikäteisen rangaistusvastuusta vapauttavaan sääntelyyn eli pakkotila-arvioinnin kautta. Tähän liittyy myös ne vakavat väkivallan uhkatilanteet, jossa viranomaiselle syntyy vakava huoli tilanteesta, mutta ne eivät vielä synnyttäisi rikoslain tunnusmerkistöä johdettavaa ilmoitusvelvollisuutta tai tiedon oma-aloitteinen ei olisi muutoin mahdollista.

6 Johtopäätökset

Työryhmä on tarkastellut perhe- ja lapsensurmien³² ja perheväkivallan ehkäisyn ja estämisen kannalta viranomaisten yhteistyöhön liittyvää tiedonvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmä on katsonut, että säännöksiä on ollut tarkoituksenmukaista tarkastella myös perheväkivaltaan puuttumisen sekä sen ennalta ehkäisyn ja estämisen kannalta.

Työryhmä on tietoisesti pyrkinyt tarkastelemaan säännöksiä nimenomaan käytännön toimijan näkökulmasta. Työryhmä ei ole tarkastellut yksittäisen viranomaisen toimenpiteitä käytännön toiminnassa eikä pyrkinyt työskentelyssään lainsäädännön valmisteluun. Tämän takia työryhmä ei myöskään esitä säännöksiin yksityiskohtaisia korjaus-ehdotuksia. Työryhmän havaintojen pohjalta voidaan päätyä myös muuhunkin jatkovalmisteluun kuin säädösvalmisteluun.

Työryhmä on havainnut joitakin sellaisia (lainsäädännön) kehittämismahdollisuuksia, joilla parannettaisiin viranomaisten yhteistyön ja siihen liittyvän tiedonvaihdon edellytyksiä perhesurmien ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja estämiseksi. Perhe- ja lähisuhdeväkivalta saattaa olla ennakoitavissa erityisesti aiemman väkivaltakäytännön perusteella sekä aiemmin tehtyjen selvitysten mukaan parisuhteiden päättymistilanteissa.

Perhesurmien ja -väkivallan ennalta ehkäisyä ja estämistoimia tehdään osana eri viranomais-ten perustyötä ja tarjoamia palveluita. Vakavammassa ehkäisy- tai estämistilanteessa on syntynyt erityinen huolenaihe perheen tilanteesta ja tapaus edellyttää viranomaisilta erityistä huomiota ja laajempia toimenpiteitä. Ääritilanteessa on kyse vakavasta, henkeen tai terveyteen kohdistuvasta uhkatilanteesta tai siihen liittyvästä vakavasta huolesta, joka edellyttää välitöntä toimintaa tai vähintään toiminnan tarpeen arviointia.

Kaikkia perhesurmia tai kaikkea perheväkivaltaa ei voida ehkäistä tai estää

Työryhmä toteaa, että kaikkia perhesurmia tai kaikkea perheväkivaltaa ei pystytä estämään, ei viranomaisten välisen yhteistyön saati siihen liittyvän tiedonvaihdon avulla. On väistämätöntä, että henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia tekoja tulee tapahtumaan viranomaisten ehkäisy- ja estämispyrkimyksistä huolimatta ja yhteiskunnan on hyväksyttävä se, että kaikkea ei voida kontrolloida etukäteen.

Epäselvyydet lainsäädännöstä vaikuttavat käytännön toimiin

Lähtökohtaisesti nykyinen säätely muodostaa kokonaisuuden, jossa viranomaisten keskinäisten, kahdenvälisen suhteiden kautta on säädetty salassa pidettävien tietojen luovutusta viranomaiselta toiselle säädetyssä laajuudessa ja säädettyä tarkoitusta

³² Perhesurmat sisältävät käsitteenä myös lapsensurmat.

varten. Julkisuuslaki määrittelee julkisuuden, salassapidon ja vaitiolovelvollisuuden yleiset perusteet ja erityislainsäädännössä säädellään pääosin salassa pidettävän tiedon luovutuksesta viranomaiselta toiselle.

Työryhmän työskentelyssä ei noussut esille perusteita muuttaa nykyisen sääntelyn peruslähtökohtia, vaikka työryhmän kuulemisessa ja muussa lähdeaineistossa ilmeni, että soveltajat kokevat lainsäädännön laajana, monimutkaisena ja tulkinnanvaraisena kokonaisuutena. Huolta esiintyi myös siitä, että pelkkä hallinnonalan oman lainsäädännön tuntemus ei riitä käytännön toiminnassa.

Epävarmuus säännösten sisällöstä voi työryhmän havaintojen mukaan johtaa pidättyväisyyteen tietojenvaihdossa silloinkin, kun siihen ei olisi aihetta. Työryhmän havaintojen mukaan osin kysymys on osaamisesta. Kuulemisissa nousi vahvasti esille poikkihallinnollinen lisä-koulutus- ja ohjeistamistarve. Sen osalta työryhmä viittaa lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän raporttiin (STM:n raportteja ja muistioita 2013:19), jonka perusteella Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle on annettu tehtäväksi laatia viranomaisille lasten ja perheiden kanssa työskentelyyn liittyviä velvoitteita sekä tietojen vaihtoa ja salassapitoa koskevaa sääntelyä käsittelevä opas ja toteuttaa oppaaseen liittyvä valtakunnallinen koulutuskokonaisuus. Työryhmä katsoo, että oppaassa olisi hyvä huomioida välitöntä lastensuojelua laajemmin perhesurmien ja -väkivallan ehkäisy ja estäminen viranomaisten välisenä yhteisenä asiana. Työryhmä katsoo, että myöhemmin on tarpeen erikseen suunnitella sen ehdotusten johdosta tehtyjen uudistusten edellyttämä koulutus ja ohjaus.

Erityislainsäädännön tarkistamistarve

Työryhmän ei ole ollut sen käytössä olevan ajan ja muiden resurssien puitteissa mahdollista arvioida viranomaisten tietojen luovutusta koskevia säännöksiä yksityiskohtaisella tasolla eri viranomaisten kahdenvälisissä suhteissa, yksittäisten toimivaltuuksien tai tilanteiden kautta, vaan se jää jatkovalmistelun yhteydessä tehtäväksi.

Keskeisimpänä seikkana työryhmän havaintojen mukaan käytännön soveltamistilanteissa tulkintavaikeuksia tuottaa viranomaisten tiedonvaihtoa koskevien säännösten keskinäiset suhteet. Työryhmän havaintona nämä tulkinnanvaraisuudet liittyivät tämän selvityksen kannalta ensinnäkin poliisin salassa pidettävien tietojen saantiin salassapitosäännösten estämättä rikoksen estämistilanteissa. Tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi on työryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista selkeyttää nykyistä poliisilain tiedonsaantia koskevaa säännöstä sen varmistamiseksi, ettei vakavan henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhan estämisen kannalta välttämättömiä tietoja jäisi saamatta.

Sosiaalitoimessa hämmennystä saattaa aiheuttaa se, että sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään yleisistä perusteista, joilla sosiaalihuollossa on oikeutettua saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja, mutta lastensuojelulaissa on sen lisäksi vastaavia säännöksiä. Tulkintaongelmien välttämiseksi voisi olla perusteltua selvittää, onko ja missä määrin lastensuojelulaissa tarpeen olla sosiaalihuollon asiakaslaista poikkeavia tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä.

Yleisellä tasolla tapahtuvassa moniviranomaisyhteistyössä tai kahdenvälisissä nykyisiin rakenteisiin perustuviissa viranomaissuhteissa tiedonvaihto näyttää työryhmän havaintojen mukaan toimivan pääsääntöisesti kohtuullisesti tai jopa hyvin, kun kyse on esimerkiksi rikoksen selvittämisestä tai sosiaalihuollon palveluiden järjestämisestä. Hyvien tiedonvaihtokokemusten taustalla vaikuttaa usein olevan pitkään jatkunut keskinäinen yhteistyö, keskinäinen luottamus, toimiva viranomaiskäytäntö tai hyvät henkilösuhteet.

Perhesurmia tai -väkivaltaa ennalta ehkäiseviä tai estäviä menettelyitä tarvitaan paikallisessa toiminnassa

Työryhmä katsoo, että huolimatta toimialoittain järjestetystä valtion- ja kuntahallinnosta on yhteiskunnan perusetujen mukaista, että perhe- ja lapsensurmien sekä perheväkivallan estämiseen tähtäävää viranomaisten perustyötä tehdään monialaisessa yhteistyössä kansalaisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämiseksi. Perhesurmien ja -väkivallan ennalta ehkäisyyn ja estämiseen tähtäävä toiminta on laajassa merkityksessään muuta kuin turvallisuusviranomaisen työtä. Työryhmän näkemyksen mukaan osa tiedonvaihto-ongelmista liittyy yhteistyöperinteen puutteeseen.

Työryhmä katsoo, että vakavan henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen, perhesurman ehkäisy ja estäminen sekä perheväkivallan kierteen katkaisu (laajassa merkityksessä) ei ole mahdollista yksittäisen toimijan toimesta, vaan sitä varten tarvitaan yksilötason poikkihallinnollista palvelujen yhteensovittamista ja koordinaatiota paremman vaikuttavuuden aikaansaamiseksi.

Työryhmän havaintojen mukaan nykyisissä paikallisissa rakenteissa ei kaikkialla ole riittävästi käytössä jäsenyneitä, yksilö- tai perhetasoisesti preventiivistä lähestymistapaa tukevia hallinnollisia rakenteita ja poikkihallinnollisia menettelyitä, esimerkiksi moniviranomais- tai moniammatillista yhteistyötä perheväkivallan ehkäisemiseksi ja estämiseksi.

Työryhmä katsoo, että perhesurmien ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja estämiseksi on tarpeellista luoda ennalta ehkäiseviä tai estäviä poikkihallinnollisia menettelyitä, jotka otetaan käyttöön, sekä tätä tuetaan tarvittaessa lainsäädännöllisillä toimilla. Kun pysyvät menettelyt ovat olemassa perustehtävän hoitamista varten, niitä voi myös hyödyntää ad hoc-tilanteissa, kun kyse on vakavan väkivallan, kuten perhesurman, uhasta.

Työryhmä tukee sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen yhteydessä esillä ollutta ehdotusta siitä, että kunnan järjestämisvastuulle säädettäisiin lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvat yksilön ja perheen erityissosiaalipalvelut ja tukitoimet, joita kunnat tosiasiallisesti jo tuottavat. Kun ne selkeästi määriteltäisiin sosiaalihuollon tehtäviksi, selkiytyisi viranomaisten välinen tehtävien jako ja niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyvä tietojen luovutusta ja saantia koskevien säännösten soveltaminen. Se edistäisi myös yleisemmin perhesurmien ja -väkivallan ehkäisyn ja estämisen mahdollisuuksia. Samassa yhteydessä on esillä ollut myös perheväkivallan erityislainsäädännön tarpeen selvittäminen. (STM:n raportteja ja muistioita 2012:21) Työryhmä esittää jatkovalmistelussa pohdittavaksi, olisiko edellä mainittujen hallinnollisten rakenteiden tai

poikkihallinnollisten menettelyjen luominen toteuttavissa sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen yhteydessä samalla säätämällä perusteet moniammatillisen yhteistyöryhmän toiminnalle. Monialaisena toteutettavan preventiivisen yhteistyön edellytyksiä voitaisiin myös mahdollisesti parantaa meneillään olevan sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja koskevan lainsäädäntöyhteydessä.

Työryhmä on ottanut huomioon sen, että eri viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista johtuen perhesurmien ja -väkivallan ehkäiseminen ja estäminen merkitsee erilaisia viranomaiskohtaisia toimia tilanteesta riippuen. Työryhmän edellä esittämä kolmivaiheinen jaottelu on tarkoitettu kuvamaan tätä.^{2.2} Työryhmän näkemyksen mukaan kaikki tilanteet eivät aina synnyttäisi tarvetta moniammatilliseen yhteistyöhön, vaikka perustyon yhteydessä perhesurmien ja -väkivallan ehkäiseminen ja estäminen usein edellyttäisikin viranomaisten välistä yhteistyötä.

Moniviranomaisyhteistyössä esimerkiksi MARAK - menetelmässä ja Ankkuri-mallissa viranomaisten tiedonluovutus perustuu perheväkivallan uhrin suostumukseen. Työryhmä katsoo, että esimerkiksi MARAK-työskentelyn yhteydessä yksittäisessä vakavassa tilanteessa tulisi voida käyttää myös perheväkivallan tekijää koskevia tietoja, jotta voidaan muodostaa kokonaiskuva ja sen perusteella järjestää tarvittavat tukitoimet. Näin tällä hetkellä ei voida toimia. Tästä syntyvä mahdollinen ongelma ratkeaisi käytännössä työryhmän esitysten myötä, jos sosiaalihuollon tehtäväksi tulisi erityis- ja tukitoimet.

Työryhmä ei esitä tässä yhteydessä erillistä lakia perhesurmien ja perheväkivallan estämiseksi tehtävää moniammatillista yhteistyötä ja siihen liittyvää tiedonvaihtoa varten. Työryhmä pitää kuitenkin tulevaisuuden suuntana ja tärkeänä lähivuosien tavoitteena yleisemminkin tarkastella moniviranomais- tai moniammatillista yhteistyötä koskevan sääntelyn tarvetta osana muuta erityislainsäädännön kehittämistä.

Oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti vakavan perhe- tai muun vakavan väkivallan uhkaepäilyn johdosta välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä poliisille

Työryhmän näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että yhteiskunnassa viranomaisten tulee tarvittaessa voida oma-aloitteisesti puuttua yksittäisiin henkeen ja vakaviin terveyteen kohdistuviin uhkaepäilyihin salassapitosäännösten estämättä.

Suomessa ei ole yleistä rikoksen ilmoitusvelvollisuutta poliisille, mutta hankkeilla olevan törkeä rikoksen ilmoittamatta jättäminen (RL 15:10) on kriminalisoitu. Viranomaisten salassapitovelvollisuuden ja rikoslain 15 luvun 10 § välinen suhde on katsottu tulkinnanvaraiseksi, mihin on kiinnittänyt huomiota mm. eduskunnan oikeusasiamies (Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio 1034/4/01, 31.12.2003).

Työryhmä katsoo, että seuraavassa valmisteluvaiheessa tulisi lainsäädäntöä kehittää siten, että viranomaisille ja muille niihin rinnastettavilla toimijoille olisi selkeästi säädetty oikeus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot poliisille, jos viranomaiselle on tehtävässään saadun tiedon perusteella syntynyt huoli vakavan

väkivallan uhasta. Jatkovalmistelun yhteydessä tulee arvioida, voisiko se olla yleissääntelyssä riittävän kattavuuden varmistamiseksi.

Oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti salassapitosäännösten estämättä sosiaaliviranomaiselle välttämättömät tiedot perheväkivallan tuen tarpeen arviointia ja järjestämistä varten

Työryhmä katsoo, että vastaavasti tulisi olla mahdollista oma-aloitteisesti ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä perheväkivallasta sosiaaliviranomaiselle sosiaalihuollon erityistuen tarpeen arvioimiseksi ja järjestämiseksi, jos sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen yhteydessä lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvat yksilön ja perheen erityispalvelut ja tukitoimet säädetään kunnan järjestämisvastuulle. Lähtökohtana tällöin voisi olla asiakkaan suostumus. Näin sosiaaliviranomaiset voisivat saatuaan tiedon tuen tai arvioinnin tarpeesta nykyisten säännösten perusteella tarvittaessa pyytää tietoja muilta viranomaisilta kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Lastensuojeluilmoituksen tekovelvollisille ilmoitusvelvollisuus poliisille lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta

Sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän loppuraportissa 19.6.2013 esitettiin toimenpide-ehdotuksena, että väkivaltaa kokeneiden lasten osalta ilmoitusvelvollisuus ja selvityskäytännöt tulee saattaa samalle tasolle seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden lasten kanssa. Työryhmä tukee lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän toimenpide-esitystä.

7 Työryhmän esitykset

Edellä olevaan viitaten työryhmä esittää seuraavaa jatkovalmisteluvaihetta varten:

1. Tiedonsaantia koskevien säännösten selkeyttäminen vakavan henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten

Poliisin ja muiden viranomaisten tiedonvaihtoa koskevien säännösten keskinäinen suhde näyttää aiheuttavan tulkintavaikeuksia. Poliisilta voi jäädä saamatta sen virkatehtävien suorittamiseksi välttämätöntä tietoa vakavan henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhka-arvioinnin tekemiseksi ja uhkaavan teon estämiseksi. Tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi on tarkoituksenmukaista selkeyttää poliisin tiedonsaantia koskevia säännöksiä.

2. Lastensuojelulain tietojenluovutusta koskevien säännösten selkeyttäminen

Tulkintaongelmien välttämiseksi voisi olla perusteltua arvioida, onko ja missä määrin lastensuojelulaissa tarpeen olla tietojen luovuttamiseen ja lausuntojen saantiin oikeuttavia säännöksiä, vai tulisiko niistä luopua epäselvyyksien välttämiseksi.

3. Lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvien yksilön ja perheen erityis- sosiaalipalveluiden ja tukitoimien järjestämisvastuun määrittäminen kunnille

Sosiaalihuoltolainsäädännön kokonaisuusuudistuksen yhteydessä kunnan järjestämisvastuulle tulisi säätää velvoite lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvien yksilön ja perheen erityissosiaalipalvelut ja tukitoimet, joita kunnat tosiasiallisesti jo tuottavat. Tämän tosiasiallisen toiminnan edistäisi perhesurmien ehkäisyn ja estämisen mahdollisuuksia ja selkeyttäisi salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevien säännösten soveltamista

4. Hallinnollisten rakenteiden ja menettelyiden luominen perheväkivallan ehkäisemiseksi ja estämiseksi

Perheväkivallan ehkäisemiseksi ja estämiseksi tulee luoda selkeät hallinnolliset rakenteet ja menettelyt, tarvittaessa lainsäädäntöä täsmentämällä. Hyväksi todettujen toimintamallien käyttöönottoa tulee edelleen jatkaa.

5. Oma-aloitteinen ilmoittaminen poliisille perustellusta epäilystä tai vakavasta huolenaiheesta asiakkaan tai hänen läheisensä turvallisuudesta

Lainsäädäntöä tulisi kehittää tulkinnanvaraisuuksien vähentämiseksi siten, että viranomaisilla ja heihin rinnastettavilla palvelutuottajilla olisi oma-aloitteisesti oikeus ilmoittaa poliisille salassapitosäännösten estämättä asiakkaan tai hänen läheisensä

turvallisuuden varmistamisen kannalta välttämättömät tiedot, kun heille syntyy perusteltu epäily tai vakava huolenaihe asiakkaan tai hänen läheisensä turvallisuudesta.

6. Oma-aloitteinen ilmoittaminen sosiaaliviranomaiselle välttämättömistä tiedoista perheväkivaltaan liittyvän tuen tarpeen arvioimiseksi ja järjestämiseksi

Vastaavasti lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että viranomaisilla ja heihin rinnastettavilla palvelutuottajilla olisi oma-aloitteisesti oikeus ilmoittaa sosiaaliviranomaiselle salassapitosäännösten estämättä sosiaalihuollon järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot perheväkivaltaan liittyvän tuen tarpeen arvioimiseksi ja järjestämiseksi.

7. Lastensuojelulakiin velvoite ilmoittaa poliisille lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta

Lastensuojelulakiin tulee lisätä lastensuojeluilmoitukseen tekovelvollisille ilmoitusvelvollisuus poliisille lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta.

Lähteet ja tausta-aineisto

Aluehallintovirasto, sosiaali- ja terveysministeriö ja terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisy kunnassa ja koordinaattorin tehtäväkuvamalli (Aluehallintovirasto, STM ja THL 2013).

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013. Nuoren syrjäytyminen. Tietoa, toimintaa ja tuloksia? (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013)

Hyvärinen, Salla - Hautamäki, Jari. Katkaise väkivalta. Lähisuhde- ja perheväkivaltarikoksesta epäillyn ohjaaminen esitutkinnasta väkivaltaa katkaisevaan palveluun. THL, Ohjaus 10/2013. Helsinki 2013. (THL, Ohjaus 10/2013)

Kaitue, Sanna - Noponen, Tanja - Slåen, Anne: Yleistä, muttei yksityistä. Edita Prima Oy, Helsinki 2007. (Kaitue ym. 2007)

Kauppi, Arto. Potilastiedot ja poliisin tiedonhankinta. Wsoy. Dark Oy, Vantaa. 2007. (Kauppi 2007)

Kinnunen, Riitta- Lidman, Jukka - Kaakinen, Juha: Ajoissa Ankkuriin. Varhaista puuttumista nuorisrikollisuuteen ja lähisuhdeväkivaltaan. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu. Saatavilla sähköisesti osoitteesta www.sosiaali- ja terveysministerio.fi. (Kinnunen ym. 2012)

Lehti, Martti. Henkirikoskatsaus 2013. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkojulkaisu 29/2013. (Henkirikoskatsaus 2013)

Matikkala, Jussi. Näkökohtia lääkärin salassapitovelvollisuudesta. Lakimies 6/1997 s.880-902. (Matikkala 1997)

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 32/2013. Valtioneuvoston asettama tutkintaryhmä. 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat. (OM:n julkaisuja ja ohjeita 32/2013)

Oikeusasiamiehen erilliskertomus (K1/2006 vp) eduskunnalle 2006. Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu. (Oikeusasiamies 2006)

Parkkari, Juhani - Soikkeli, Markku - Siira, Marjaliisa. Julkisuus ja salassapito moniammatillisessa työssä. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 2001. (Parkkari ym. 2001)

Piispa, Minna - Taskinen, Jukka - Ewalds, Helena. Selvitys perhe- ja lapsensurmien taustoista vuosilta 2003-2012. Sisäasiainministeriön julkaisuja 35/2012. Sisäasiainministeriö. Helsinki. (SM:n julkaisu 35/2012)

Piispa, Minna - Tuominen, Mia - Ewalds, Helena. MARAK - kokemuksia parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin menetelmän kokeilusta Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 10/2012. Helsinki. (THL:n raportti 10/2012)

Puustinen-Korhonen, Aila. Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset. 2013. (Kuntaliiton lastensuojelun kuntakysely 2013)

Räty, Tapio. Lastensuojelulaki - käytäntö ja soveltaminen 2012. 2.painos. Bookwell, Porvoo 2012. (Räty 2012)

Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2012. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Turvallisempi huominen. (SM:n julkaisu 26/2012)

Sisäasiainministeriön julkaisu 30/2013. Ankkuri-malli moniviranomaisyhteistyössä. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpiteen 24 toimeenpano alle 18-vuotiaiden rikoksen tekijöiden rikoskierteen ehkäisemiseen. (SM:n julkaisu 30/2013)

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:27. Koko perhe kierteessä. Lähisuhdeväkivalta ja alkoholi. (STM:n selvityksiä 2007:27)

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:9. Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn suositukset. Tunnista, turvaa ja toimi. Sosiaali- ja terveystoimelle paikallisen ja alueellisen toiminnan ohjaamiseen ja johtamiseen. (STM:n julkaisuja 2008:9)

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämishjelma. (STM:n julkaisuja 2010:5)

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. (STM raportteja ja muistioita 2012:21)

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:28. Toimiva lastensuojelu. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. (STM:n raportteja ja muistioita 2012:28)

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19. Toimiva Lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti. (STM:n raportteja ja muistioita 2013:19)

Ulkoasiainministeriön mietintö (numerotta): Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö. (UM:n mietintö numerotta) Saatavilla sähköisesti osoitteesta:

<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=112964&GUID={5872A012-E10A-4C4A-911C-E5940FD8A658}>. 29.12.2013

Sähköiset lähteet:

<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/Lastensuojelu/> (Lastensuojelun käsikirja)

