HALLINTOVALIOKUNTA

Kuuleminen 6.9.2019

Tomi Halonen
Merja Hilpinen,
Ulla-Jill Karlsson
Heli Nederström

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta edellyttää hallintovaliokunnan mietintöön HaVM 41/2014 vp viitaten sisäministeriön,

opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön antavan kunkin erikseen

vuoden 2020 loppuun mennessä hallintovaliokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun

kirjallisen selvityksen siitä

1) *kuinka viranomaiset ja muut toimijat ovat kyseisen lainsäädännön nojalla ilmoittaneet oma-aloitteisesti poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia tai uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä,*
2) *kuinka luovutettuja tietoja on hyödynnetty ja niiden avulla toiminnan vaikuttavuutta on parannettu, sekä*
3) *millä tavoin erimuotoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuus on kehittynyt säädetyn lainsäädännön myötä.*

Eduskunnan lausuma HE 333/2014 vp – EV 268/2014 vp (viranomaisyhteistyö uhkan arvioinnissa ja uhkaavan teon estämisessä)

Hallintovaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä tässä yhteydessä ajankohtaiskatsausta siitä, missä tällä hetkellä mennään valiokunnan lausunnossa HaVL 46/2018 vp – O 54/2018 vp edellytetyssä selvitystyössä muun muassa siltä osin, kuinka tietojen luovuttaminen on parantunut kuluvan vuoden aikana eli kuinka lausuman edellytyksiä on toteutettu selvitysvelvoitteen asettamisen myötä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa seuraavaa:

Säännös, jonka vaikuttavuuden selvittämisestä on kyse, on kirjattu eri lakeihin seuraavasti: "Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavalla on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi."

OKM on toimittanut hallintovaliokunnalle asiasta kirjallisen selvityksen 31.1.2019. Siinä todetaan, että tiedot poliisille toimitetuista ilmoituksista ovat kootusti vain poliisilla eikä tietojen keruuvelvollisuutta ole säädetty oppilaitoksille. Lisäksi selvityksessä on todettu, että koko varhaiskasvatus-, koulu- ja oppilaitos- ja korkeakouluyhteisön turvallisuuden takaaminen kaikissa tilanteissa toiminnan keskeinen perusta. Lapsilla, oppilailla ja opiskelijoilla on oikeus turvalliseen oppimis- ja opiskeluympäristöön. Säädökset velvoittavat

edistämään oppimisympäristön turvallisuutta sekä huolehtimaan turvallisuuden toteutumisesta oppimisyhteisöjen arjessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toistaa vastauksessa aiemman kantansa, että ministeriön käsityksen mukaan tarkemmat tiedot ilmoituksista voisi olla perusteltua sekä tiedon kattavuuden, vertailtavuuden että tietosuojan näkökulmasta kerätä keskitetysti poliisilla, mihin ilmoitukset tehdään ja poliisiviranomaisen toimesta, joka käyttää tehtyjä ilmoituksia virkatoimissaan. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö toistaa, että lausunnon kohteena oleva vuonna 2015 toteutettu muutos ilmoitusoikeudesta koetaan erittäin tärkeäksi ja todetaan sen nostaneen ilmoitusaktiivisuutta, vaikkei tarkoista määristä olekaan saatavissa tietoa. Kehittämistarpeita on edelleen siinä, että oppilaitokset eivät tiedä, mihin ilmoitukset ovat johtaneet, mistä saatava yleinen esimerkiksi tilastollinen tieto tukisi oppilaitoksen toimintaa ja kehittymistä.

OKM:n hallinnonalalla on käynnistetty ja jatketaan lainsäädännön toimeenpanon edellyttämiä koulutuksia. Opetushallitusta ohjataan laatimaan viranomaisille tietojen ilmoittamista tukevat toimintamallit ja hyvät käytänteet. Kehittämiskohteena on vielä viranomaisten välinen palautetieto luovutettujen tietojen hyödyntämisestä. Opetus- ja nuorisotoimen henkilöstön oikeus saada yksittäistä tapausta koskevaa tietoa ilmoituksen jälkeisistä poliisin tai lastensuojelun toimenpiteistä on voimassa oleva lainsäädäntö huomioon ottaen vähäinen. Yleisen tason tietoa siitä, miten opetus- tai nuoristoimen tekemiä ilmoituksia on hyödynnetty ja mikä on ollut tietojen luovutuksen vaikuttavuus, tulisi nykyistä paremmin voida saada poliisilta ja sosiaaliviranomisilta, jotka jatkotoimenpiteistä, ja niistä tiedottamisesta ja palautteen antamisesta, vastaavat.

Ilmoittamisoikeuden käyttämisestä ja sen vaikuttavuudesta saadaan selkoa joko osana oppimisyhteisöjen kehittämistoimia tai erillisenä tutkimushankkeena hallintovaliokunnan asettamaan määräaikaan mennessä.

Laajempi kuvaus turvallisuutta parantavista kehittämistoimista opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla

Valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Osana turvallisuusosaamisen ja kriisinkestokyvyn tavoitteita edistetään varhaiskasvatuksen, koulujen ja oppilaitosten turvallisuuskulttuuria. Lisäksi vahvistetaan varhaiskasvatuksen ja opetustoimen oppilaitosten henkilöstön turvallisuusosaamista.

Opetus-ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2018 laaja-alaisen oppimisyhteisöjen turvallisuuskulttuuria edistävän toimenpideohjelman. Turvallisuuskulttuuria vahvistetaan varhaiskasvatus- ja esiopetusyksiköissä, peruskouluissa, lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa sekä korkeakouluissa. Osana toimenpideohjelmaa on valmisteilla oppimisyhteisöjen turvallisuuskulttuuriin liittyvää kehittämistyötä.

Rehtoreilta edellytettävään opetushallinnon tutkintoon on lisätty turvallisuusjohtamiseen ja –osaamiseen liittyviä sisältöjä. Opetushallinnon tutkinnon perusteisiin (määräys 29.6.2018) on lisätty 1.8.2018 lukien tutkintovaatimuksiin mm. Opetustoimen turvallisuusopas ja Terveellinen, turvallinen ja hyvinvoiva oppilaitos, opas ympäristön ja yhteisön monialaiseen tarkastamiseen (THL 2015). Teemaa käsitellään myös Opetushallituksen järjestämässä tutkintoon valmentavassa koulutuksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä selkiyttää ilmoitusoikeutta koskevaa ohjeistusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää, että Opetushallitus laatii ilmoitusoikeutta selkiyttävää ohjeistusta.

Osana toimenpiteitä vahvistetaan oppimisyhteisöjen turvallisuuskulttuurin edistämiseen liittyvää täydennyskoulutusta. Opetushallitus on kohdentanut opetushenkilöstön täydennyskoulutuksen haettavia määrärahoja turvallisuusosaamisen koulutusohjelmiin (7 – 15 op), johon on 12.4.2019 jaettu viidelle

hankkeelle valtion erityisavustusta yhteensä 457 255 euroa. Koulutukset suunnataan varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa ja aikuiskoulutuksessa työskentelevien opettajien turvallisuusosaamiseen liittyvän pedagogisen ja ammatillisen osaamisen sekä aineenhallinnan kehittämiseen. Koulutuksen sisällöt liittyvät kokonaisturvallisuuden suunnitteluun, riskien tunnistamiseen ja ennalta ehkäisyyn, turvallisuuteen liittyvien säädöksiin sekä niissä velvoitettujen suunnitelmien laatimiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että ilmoitusoikeutta koskevaa osaamista vahvistetaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää, että ilmoitusoikeus huomioidaan opetustoimen ja varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutuksessa.

Aluehallintovirastot järjestävät varhaiskasvatuksen ja opetustoimen henkilöstölle koulutuspoliittisia painopisteitä ja alueellista yhteistyötä edistäviä lyhytkestoisia täydennyskoulutus- ja informaatiotilaisuuksia. Lisäksi aluehallintovirastot ovat jatkaneet alueellisten oppimisyhteisöjen turvallisuusverkostojen toimintaa. Oppimisyhteisöjen turvallisuusverkostojen tavoitteena on vahvistaa turvallisuuteen liittyvää monialaista yhteistyötä, vahvistaa turvallisuusosaamista sekä välittää hyviä käytäntöjä ja ajankohtaista tietoa. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää, että ilmoitusoikeutta käsitellään aluehallintovirastojen järjestämissä henkilöstökoulutuksissa ja sekä alueellisissa turvallisuusverkostoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vahvistanut alueellisten oppimisyhteisöjen turvallisuusverkostojen kansallista ohjausta.

Edellisen hallituksen aikana päätettiin opetustoimen osallistumisesta Ankkuritoimintaan. Keväällä 2019 julkaistuun sähköiseen käsikirjaan on sisällytetty ohjeistus siitä, miten oppilas jatkossa voidaan ohjata oppilas-/opiskelijahuollosta Ankkuriin ja miten sovitun yhteyspisteen kautta järjestetään opetustoimen ja Ankkurin säännöllinen yhteydenpito niin, että opetustoimesta esim. vastuuopettaja tai kunnan sivistystoimen edustaja osallistuu Ankkurikokoukseen 1-2 krt/kuukaudessa. Tämä yhteydenpito edistää yhteisen tilannekuvan luomista ja tiedonkulkua opetustoimen ja muiden Ankkuriin osallistuvien viranomaisten välillä (poliisi, sosiaalitoimi, terveystoimi, nuorisotoimi).

Uudistetut lukiolaki sekä laki ylioppilastutkinnosta tulivat voimaan 1.8.2019. Hallintovaliokunnan tarkastelun kohteena oleva pykälä sisältyy sellaisenaan uuteen lakiin, mutta muita turvallisuuteen liittyviä pykäliä uudistettiin. Lukiolain turvallista opiskeluympäristöä koskevaan pykälään otettiin uusi säännös, jonka mukaan koulutuksen järjestäjän tulee suojata opiskelijaa kiusaamiselta, väkivallalta ja häirinnältä. Opiskelijan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön on aiemminkin pitänyt sisällään oikeuden olla joutumatta väkivallan, kiusaamisen tai häirinnän kohteeksi, mutta uudella nimenomaisella säännöksellä tätä koulutuksen järjestäjän velvoitetta ja sen toteutumista pyrittiin vahvistamaan. Myös sivistysvaliokunta korosti asian tärkeyttä lukiolakia koskevassa mietinnössään (SiVM 2/2018 vp).

Ylioppilastutkinnosta annetussa laissa (502/2019) täsmennettiin ylioppilastutkinnon kokeiden järjestyksenpitoa koskevia säännöksiä. Muutokset vahvistavat jokaisen kokelaan työrauhaa ja turvallisuutta ylioppilastutkinnon kokeissa. Lain 15 §:n mukaan koetilaisuutta häiritsevä kokelas voidaan määrätä poistumaan tilaisuudesta. Jos kokelas ei noudata poistumismääräystä, rehtori tai opettaja voi poistaa kokelaan siten kuin lukiolain 43 §:ssä säädetään. Säännös on ylioppilastutkintoa koskevassa lainsäädännössä uusi ja sillä turvataan koetilaisuuksien turvallista ja häiriötöntä järjestämistä. Järjestyksen rikkomisesta ylioppilastutkinnon kokeissa määrättävistä seuraamuksista säädetään uudessa laissa aiempaa täsmällisemmin. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan mikäli kokelas häiritsee koetilaisuutta tai muuten rikkoo järjestystä koetilaisuudessa, eikä rehtorin tai opettajan kehotuksesta huolimatta lopeta menettelyä, hänen koesuorituksensa katsotaan hylätyksi. Jos menettely on toistuvaa tai aiheuttaa merkittävää haittaa muiden kokelaiden koesuorituksille, kokelaan kaikki tutkintokerran koesuoritukset katsotaan hylätyiksi ja hän menettää oikeutensa osallistua myöhempiin saman tutkintokerran kokeisiin. Jos menettely on erityisen

vakavaa ja haitallista, kokelas menettää lisäksi oikeutensa osallistua seuraavan tutkintokerran kokeisiin. HE:n 235/2018 vp mukaan tämän säännöksen soveltaminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos kokelaan menettely koetilaisuudessa aiheuttaa vaaraa muiden kokelaiden turvallisuudelle.

Kokonaisturvallisuuden kehittäminen on kiinteä osa jokaisen korkeakoulun strategista johtamista ja kokonaisvastuu on korkeakoulujen johdolla. Heidän tukenaan toimii keskinäisessä verkostoyhteistyössä turvallisuudesta vastaavia henkilöitä.

Korkeakoulujen turvallisuuden kehittämistä on toteutettu osana korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visiotyötä. Turvallisuuden kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä valmisteltiin korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 Hyvinvoivat korkeakoulut -ryhmän työssä. Nämä toimenpide-ehdotukset ovat valmistuneet alkuvuodesta 2019 edellisen hallintovaliokunnalle toimitetun selvityksen jälkeen osana edellä mainitun korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision tiekarttaa.

Hyvinvoivat korkeakoulut -ryhmän ehdotuksissa korostetaan, että hyvinvoivalla korkeakouluyhteisöllä on muun muassa toimiva ja turvallinen opiskelu- ja työskentely-ympäristö. Ryhmä esitti, että korkeakoululla tulee olla opiskelijoita ja henkilöstöä koskeva hyvinvoinnin edistämisen toimintamalli, jonka tavoitteiden toteutumista seurataan. Korkeakoulun tulee olla esteetön ja turvallinen ja sen oppimis- ja työympäristöt suunnitellaan terveyttä, turvallisuutta ja hyvinvointia edistäviksi. Lisäksi ehdotuksissa korostetaan, että korkeakoulun on huolehdittava siitä, että yhteisöllä on riittävästi hyvinvointiin ja turvallisuuteen vaikuttavien tekijöiden tuntemusta ja osaamista ja että tähän liittyvää koulutusta myös korkeakouluissa järjestetään. Hyvinvoivat korkeakouluyhteisöt –ryhmä lisäksi laati ja julkaisi häirinnän ja muun epäasiallisen käyttäytymisen ehkäisemisestä aineiston korkeakoulujen käyttöön ja esitti, että korkeakoulut luovat oman häirinnän ja epäasiallisen käyttäytymisen ohjeiston 2020 loppuun mennessä. Lisäksi ryhmä ehdotti, että korkeakoulut systematisoivat turvallisuuskäytäntöjään. Korkeakoulut ovat olleet keskeisesti mukana luomassa visiota ja ovat myös sitoutuneet sen toimeenpanoon. Toimeenpanoa seuraa vision johtoryhmä.

Hyvinvoivat korkeakoulut-ryhmä ehdotti myös, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus painottaisi korkeakouluyhteisön hyvinvointia ja turvallisuutta korkeakoulujen tulevissa auditoinnissa ja teema-arvioinneissa.

Kokonaisturvallisuus on osa korkeakoulun johtamista. Vision tiekartan toimenpiteinä käynnistetään kansainvälisessä yhteistyössä korkeakoulujohtamisen ohjelma, mm. korkeakoulujen muutosjohtamisen ja henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin vahvistamiseksi.

Korkeakoulusektorien keskinäiset sekä erilaiset alueelliset turvallisuusverkostot ovat jatkaneet normaalisti toimintaansa keskustellen erilaisista kokonaisturvallisuuteen liittyvistä asioista.

Korkeakouluilla on myös erilaisia oppaita ja tutkimusta käytössään turvallisuustoimintansa tueksi. Esimerkiksi ilmoituskäytäntöihin liittyen Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarjassa on 2016 julkaistu varautuva, turvallinen koulu –opas (toimi. Soili Martikainen), missä yhdessä artikkelissa käsitellään erilaisista turvallisuuspoikkeamista ilmoittamista jokaisen korkeakouluyhteisön oikeutena ja turvallisuuspoikkeamista ilmoittamista koskevasta järjestelmästä kyseisen korkeakoulun sisällä. Turvallisuuspoikkeamista ilmoittaminen koskee kaikkia turvallisuuteen vakavista uhista kiinteistöihin liittyviin kysymyksiin. Julkaisu on vapaasti kaikkien hyödynnettävissä.

Nuorisolaissa (1285/2016) säädetään kuntien monialaisesta yhteistyöstä pykälässä 9. Kunnissa on oltava ohjaus- ja palveluverkosto tai muu vastaava yhteistyöryhmä, jonka kohderyhmää ovat kaikki kunnassa asuvat nuoret. Jäseninä em. yhteistyöryhmässä ovat paikalliset viranomaiset. Verkoston tulee toimia vuorovaikutuksessa nuorisoalan järjestöjen, seurakuntien ja muiden nuorten palveluja tuottavien

yhteisöjen kanssa. Paikallisten viranomaisten lisäksi verkostoihin osallistuu esimerkiksi poliisi ja työhallinnon viranomaisia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa nuorisolain 9 §:n toteutumista valtakunnallisella kyselyllä. Viimeisimmän kyselyn raportti osoittaa, että esim. poliisien edustus kunnan monialaisissa yhteistyöryhmissä oli vuonna 2015 82 %:a ja vuonna 2017 69 %:a. Yhteistyö poliisin kanssa on koettu ja koetaan tärkeäksi ja tarkoituksenmukaiseksi ja toiveena on, että poliiseilla olisi resursseja osallistua tähän verkostotyöhön.

Monialaisen verkoston tehtävänä on koota tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista sekä arvioida tietojen pohjalta esim. palvelujen riittävyyttä ja kohdetumista. Lisäksi verkoston tulee edistää nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista, kehittää yhteisiä menettelytapoja nuoren palveluihin ohjaamisessa sekä tiedonvaihdon sujuvuutta. Kyselyistä saatujen tulosten mukaan verkostoissa on kehitetty yhteisiä käytänteitä mm. nuorten palvelusta toiseen siirtymisen sujuvoittamisessa, järjestetty yhteistä koulutusta nuoren kohtaamiseen ja nuoren asiakkaan ohjaamiseen sekä tietojensiirtoon liittyvää yhteiskoulutusta. Verkostoissa on yhdessä perehdytty mm. siihen, miten varmistetaan se, että nuori ymmärtää nimenomaisen suostumuksen sisällön ja merkityksen tai miten viranomaiset ohjaavat nuorta palvelusta toiseen.

Lakisääteisiä verkostoja on kaikkiaan 264 kunnassa, joten työtä on vielä edessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa järjestää monialaiseen yhteistyöhän liittyvää koulutusta ja perehdytystä.

Oma-aloitteisesta ilmoitusoikeudesta säädetään nuorisolain 28 §:ssä. Nuorisolain kokonaisuudistuksen jälkeen on kautta maan pidetty uuden lain toimeenpanoon liittyvää koulutusta kaikilla aluehallintoviraston alueilla ja koulutusta järjestetään säännöllisesti edelleen. Lakiuudistusta koskevassa koulutuksessa on nostettu myös em. säännös esiin ja selitetty erityisesti säännöksen merkitystä siitä, että vakavissa asioissa salassapitosäännös ei estä ilmoituksen tekemistä.

Nuorisolain 28 §:n mukaiset ilmoitukset menevät poliisille. Mutta koulutuksissa keskustellaan siitä, milloin tai missä vaiheessa asiasta tulisi ilmoittaa poliisille kun huoli nuoren henkilökohtaisesta turvallisuudesta on syntynyt. Pohdinnan jälkeen on todettu, että ilmoitus on syytä tehdä kun huoli syntyy, koska silloin voidaan tehdä jotain. Näitä asioita pohditaan myös kuntien monialaisissa yhteistyöryhmissä kun sovitaan yhteisistä käytänteistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että sen tehtävä ei ole kerätä tietoa siitä, onko oma-aloitteista ilmoitusoikeutta käytetty vaan ministeriö nostaa asian esiin nuorisotyön koulutuksissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi lisätä kyselyynsä kohdan, jossa kysytään 28 §:n toimeenpanoon tehtyjä yhteisiä toimia.