Utlåtande FvUU 46/2018 rd– EÄ 54/2018 rd

Förvaltningsutskottet

Utredning av rätten att trots sekretessbestämmelserna till polisen anmäla uppgifter som är nödvändiga för bedömningen av ett hot mot liv eller hälsa eller för förhindrande av en hotande gärning

Till inrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet

INLEDNING

Remiss

Förvaltningsutskottet bad 19.12.2018 inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet om att få en sådan skriftlig utredning som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen senast 31.1.2019.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- kanslichef Ilkka Salmi, inrikesministeriet
- kanslichef Anita Lehikoinen, undervisnings- och kulturministeriet
- kanslichef Päivi Sillanaukee, social- och hälsovårdsministeriet.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- inrikesministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet.

Samband med andra handlingar

FvUB 41/2014 rd

BEGÄRAN OM UTREDNING

I regeringens proposition RP 333/2014 rd föreslogs ändring av bestämmelserna om tystnadsplikt i de lagar som ingick i propositionen. Enligt propositionen har myndigheter och andra aktörer oberoende av skyldigheten att iaktta sekretess rätt att på eget initiativ till polisen anmäla uppgifter som är nödvändiga för bedömningen av ett hot mot liv eller hälsa eller för förhindrande av en hotande gärning. Rätten att göra en anmälan föreligger när den som fullgör uppgifterna i fråga har

fått kännedom om omständigheter som ger skäl att misstänka att någon löper risk att bli utsatt för våld (FvUB 41/2014 rd).

Syftet med dessa lagar inom social- och hälsovårdsministeriets, undervisnings- och kulturministeriets samt inrikesministeriets förvaltningsområde är att öka möjligheterna att förebygga och förhindra familjedråp och annat våld, särskilt i familjer. Bakgrunden till lagstiftningen var det stora antalet familje- och barnadråp som hade skett under de föregående åren och en rapport (inrikesministeriets publikation 1/2014) av den tvärsektoriella arbetsgrupp som utredde förebyggande av familje- och barnadråp och informationsutbyte mellan myndigheterna.

I sitt betänkande om regeringens proposition FvUB 41/2014 rd konstaterar förvaltningsutskottet bland annat att myndigheternas möjligheter att bedöma risken för att någon blir utsatt för våld och för att förebygga och förhindra det påverkas av vilka uppgifter de har tillgång till. Gällande lagstiftning kräver i regel att den myndighet som behöver uppgifter ska begära dem, och myndigheter och andra aktörer kan i princip inte lämna ut uppgifter på eget initiativ. Ett vanligt problem verkar vara att polisen inte har kännedom om vilka uppgifter andra instanser har och därför inte kan begära dem. Om väsentliga uppgifter saknas kan det leda till och har sannolikt också lett till allvarliga våldsdåd därför att polisen inte har fått sådana uppgifter som skulle ha kunnat förhindra brott mot liv eller något annat våldsbrott.

I sitt svar RSv 268/2014 rd på regeringens proposition RP 333/2014 rd förutsatte riksdagen att regeringen före utgången av 2017 lämnar förvaltningsutskottet en sådan skriftlig utredning som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen om 1) hur myndigheter och andra aktörer med stöd av den nya lagstiftningen och oberoende av bestämmelserna om sekretess på eget initiativ till polisen har anmält uppgifter som är nödvändiga för bedömningen av ett hot mot liv eller hälsa eller för förhindrande av en hotande gärning, 2) hur de anmälda uppgifterna har utnyttjats och verksamhetens effektivitet har förbättrats tack vare dem och 3) på vilket sätt olika former av samarbete mellan myndigheterna och dess effektivitet har utvecklats i och med reformen.

Förvaltningsutskottet har dock inte fått en sådan utredning. I samband med behandlingen av regeringens verksamhetsberättelse för 2017 har utskottet bett sektorsministerierna om svar på frågan om varför de inte har gett utskottet en sådan utredning som avses i grundlagen.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar i regeringens berättelse att uppgifter om anmälningar som gjorts till polisen endast finns samlade hos polisen. Inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet strävar efter att i samarbete utveckla ett hotbedömningsverktyg för polisen för bedömning av hur farlig en person är. Utvecklingsarbetet är inte färdigt. När inrikesministeriet och undervisnings- och kulturministeriet tillsammans har utarbetat utredningen lämnas den till riksdagen.

Undervisnings- och kulturministeriet säger å sin sida i ett yttrande till utskottet att ministeriet inte har uppgifter om antalet anmälningar eller om hur anmälningsskyldigheten har följts (FvUU 22/2018 rd).

I sitt utlåtande om regeringens berättelse FvUU 22/2018 rd konstaterar förvaltningsutskottet att syftet med riksdagens uttalande är att förbättra det praktiska myndighetssamarbetet genom effek-

tivare informationsgång från social- och hälsovårdsmyndigheterna till polisen och från undervisnings- och kulturväsendet till polisen. Utgångspunkten är att relevant information alltid ska förmedlas till polisen, om det är möjligt. Det förutsätter att de som har information är ansvarskännande och säkerställer att informationen löper. Förvaltningsutskottet har fått varken den utredning som krävs i uttalandet eller en tillräcklig utredning om orsaken till försummelsen. Uttalandet behöver stå kvar i berättelsen.

Förvaltningsutskottet har bett social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och inrikesministeriet att komma med en skriftlig utredning med ministrarnas underskrifter som efterlystes i riksdagens uttalande till förvaltningsutskottet senast den 31 januari 2019. Utskottet ber att ministerierna i utredningen anger orsakerna till försummelsen, vilka åtgärder som vidtagits med anledning av saken och en noggrann verksamhetsplan för att säkerställa informationsutbytet i enlighet med lagstiftningen samt övriga omständigheter som har relevans i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med de lagändringar inom social- och hälsovården och undervisnings- och kulturväsendet som antogs vid 2014 års riksmöte utifrån regeringens proposition RP 333/2014 rd har varit att öka möjligheterna att förebygga och förhindra våld i synnerhet i familjer. Bakgrunden till lagstiftningen var det stora antalet familje- och barnadråp som skett och rapporten (inrikesministeriets publikation 1/2014) från den tvärsektoriella arbetsgrupp som tillsattes för att utreda förebyggandet av familje- och barnadråp och informationsutbytet mellan myndigheterna.

Myndigheternas möjligheter att bedöma risken för att någon blir utsatt för våld och för att förebygga och förhindra det påverkas av vilka uppgifter de har tillgång till. Den lagstiftning som gällde före lagändringarna år 2014 krävde i regel att den myndighet som behövde uppgifter skulle begära dem, och myndigheter och andra aktörer kunde i princip inte lämna ut uppgifter på eget initiativ. Ett vanligt problem har ansetts vara att polisen inte har kännedom om vilka uppgifter andra myndigheter har och därför inte kan begära dem. Avsaknaden av väsentliga uppgifter har kunnat leda till och har sannolikt också lett till allvarliga våldsdåd därför att polisen inte har fått sådana uppgifter som skulle ha kunnat förhindra till exempel brott mot liv eller andra våldsbrott.

Det har funnits problem och oklarheter i fråga om polisens möjlighet att för att utföra polisens uppgifter få sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter, i synnerhet vid den praktiska tillämpningen. I sitt betänkande FvUB 41/2014 rd konstaterade förvaltningsutskottet att lagstiftningen med fog har upplevts som omfattande och invecklad på grund av det stora antalet sekretessbestämmelser som hänför sig till olika förvaltningsområden. Flertydigheterna och osäkerheten om lagens tillämpning har ökat risken för att man för säkerhets skull låter bli att lämna ut viktiga uppgifter.

Genom lagstiftning som stiftades år 2014 ändrades sekretessbestämmelserna om tystnadsplikt på så sätt att de behöriga myndigheterna oberoende av skyldigheten att iaktta sekretess fick rätt att på eget initiativ till polisen anmäla uppgifter som är nödvändiga för bedömningen av ett hot mot liv eller hälsa eller för förhindrandet av en hotande gärning. Enligt lagändringarna ska rätten att göra en anmälan på eget initiativ tillkomma alla som fullgör uppgifter inom social- och hälsovården,

läroinrättningarna eller ungdomsväsendet eller om personer som fullgör uppgifter inom nödcentralsverksamheten fått kännedom om omständigheter som ger skäl att misstänka att någon löper risk att bli utsatt för våld.

Familje- och barnadråp, liksom våld i hemmet i allmänhet, kan överlag betraktas som ett stort samhällsproblem, och samhället måste effektivt satsa på att värja sig mot sådant våld. Utskottet framhåller de åtgärder som kan vidtas för att säkerställa att lagstiftningen utnyttjas fullt ut för att avvärja riskerna för våld också i praktiken. Bestämmelserna har formulerats på så sätt att de också gäller förbyggande av annat våld än våld i hemmet.

Lagstiftningen gäller rätten att anmäla uppgifter till polisen som är nödvändiga för bedömningen av ett hot mot liv eller hälsa eller för förhindrande av en hotande gärning. Utskottet framhöll i sitt betänkande FvUB 41/2014 rd betydelsen av att de som har rätt att anmäla uppgifter effektivt och fullt ut i sitt arbete kan ta och också tar vara på de möjligheter den nya lagstiftningen ger. Det får inte gå så att uppgifterna förblir oanmälda därför att bestämmelserna i lagen är formulerade på så sätt att de inte är absolut förpliktande. Att göra en anmälan om hot om våld hör naturligtvis till en ansvarskännande yrkesutövning och ingår i tjänsteplikten.

I sitt betänkande underströk förvaltningsutskottet att det krävs omfattande, fortlöpande och längre utbildning för att verkställigheten av lagstiftningen ska lyckas. Det här räcker ändå inte utan myndigheterna och arbetsplatserna ska utifrån god praxis utarbeta skriftliga koncept som stöder anmälning av uppgifter. Myndigheter och arbetsplatser måste också se till att personalen har det behövliga praktiska kunnandet och att den kan agera utifrån situationen. Det är också mycket viktigt att myndigheterna utbyter information om hur de utlämnade uppgifterna har utnyttjats. Det är med avseende på måluppfyllelsen för lagstiftningen inte tillräckligt att det görs en anteckning om att uppgifterna har lämnats ut eller erhållits, utan det väsentliga är vilken effekt de får.

Utskottet betonar att man genom att utnyttja uppgifterna från olika myndigheter och andra aktörer får bättre beredskap att bemöta bland annat familjer i kris och kan påverka familjernas situation och hjälpa dem att komma vidare i livet. Det yrkesövergripande samarbetet har en viktig roll när det gäller att förebygga våld. Det planmässiga arbetet för att förebygga våld i nära relationer och våld i hemmet är viktigt. Utskottet underströk i sitt tidigare betänkande att det genom att förtydliga bestämmelserna genom ny lagstiftning är möjligt att skapa nya koncept för att förebygga familjedråp och våld i hemmet och förbättra det tvärsektoriella samarbetet. När personer som lider av våld i hemmet och hela familjen tar del av myndigheternas stödåtgärder minskar de negativa konsekvenserna av våld i hemmet. Orsakerna till våld i hemmet, såsom droger, mentala problem, ekonomiska svårigheter och olika livshanteringsproblem överlag, behandlas koncist i den nämnda propositionen RP 333/2014 rd.

Med tanke på särskilt barnens bästa kan man genom att effektivisera det tvärsektoriella samarbetet bättre än förut ingripa i våld i hemmet och i situationer där personer på annat sätt löper risk att bli utsatta för våld. Det här är förenligt med barnets bästa, inte enbart då våldet eller risken att bli utsatt för våld är riktat direkt mot barnet, utan i lika hög grad i situationer där våldet eller risken att bli utsatt för våld är riktat mot andra familjemedlemmar och barnet är ett indirekt offer. I sitt betänkande ansåg utskottet att den nya lagstiftningen enligt uppgift befäster de rättigheter som barnen är tillförsäkrade enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59–60/1991).

I sitt betänkande FvUB 41/2014 rd ansåg förvaltningsutskottet det nödvändigt att det görs en noggrann uppföljning av hur den nya lagstiftningen fungerar och hur den tillämpas i praktiken och att utskottet ges tillfälle att bedöma resultaten och slutsatserna av uppföljningen. Utifrån utskottets betänkande förutsatte riksdagen att regeringen före utgången av 2017 lämnar förvaltningsutskottet en sådan skriftlig utredning som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen om

1) hur myndigheter och andra aktörer med stöd av den nya lagstiftningen och oberoende av bestämmelserna om sekretess på eget initiativ till polisen har anmält uppgifter som är nödvändiga för bedömningen av ett hot mot liv eller hälsa eller för förhindrande av en hotande gärning,
2) hur de anmälda uppgifterna har utnyttjats och verksamhetens effektivitet har förbättrats tack vare dem, och
3) på vilket sätt olika former av samarbete mellan myndigheterna och dess effektivitet har utvecklats i och med reformen.

Utskottet har dock inte fått en sådan utredning. I regeringens verksamhetsberättelser har saken behandlats knapphändigt och utskottet har erfarit att åtgärder för att verkställa lagstiftningen i praktiken inte har vidtagits på behörigt sätt. Därför har förvaltningsutskottet beslutat att begära inrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet en sådan utredning som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen om orsakerna till försummelsen och åtgärderna för att verkställa lagstiftningen i fråga. Utifrån utredningar från olika ministerier har arbetet för att på eget initiativ förbättra informationsgången från myndigheterna inom undervisnings- och kulturväsendet och inom social- och hälsovården till polisen påbörjats åtminstone delvis. Enligt utskottets uppfattning befinner sig det övergripande arbetet dock ännu i startgroparna. Därför upprepar förvaltningsutskottet det som framgår av riksdagens uttalande ovan och förutsätter att respektive ministerium — inrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet — var för sig före slutet av 2020 ger förvaltningsutskottet en sådan skriftlig utredning som avses i 47 § 2 mom. om de åtgärder som förutsätts i uttalandet ovan.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Med hänvisning till sitt betänkande FvUB 41/2018 rd förutsätter förvaltningsutskottet att inrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet var för sig före slutet av 2020 ger förvaltningsutskottet en sådan skriftlig utredning som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen om

1) hur myndigheter och andra aktörer med stöd av lagstiftningen i fråga och oberoende av bestämmelserna om sekretess på eget initiativ till polisen har anmält uppgifter som är nödvändiga för bedömningen av ett hot mot liv eller hälsa eller för förhindrande av en hotande gärning,

2) hur de anmälda uppgifterna har utnyttjats och verksamhetens effektivitet har förbättrats tack vare dem, och

3) på vilket sätt olika former av samarbete mellan myndigheterna och samarbetets genomslagskraft har utvecklats i och med lagstiftningen i fråga.

Utlåtande FvUU 46/2018 rd

Helsingfors 13.3.2019

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tapani Tölli cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.