Valiokunnan lausunto HaVL 46/2018 vp– O 54/2018 vp

Hallintovaliokunta

Selvitys oikeudesta ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä

Sisäministeriölle, opetus- ja kultturiministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 19.12.2018 pyytänyt sisäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja opetus- ja kulttuuriministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen eduskunnan hallintovaliokunnalle viimeistään 31 päivänä tammikuuta 2019.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kansliapäällikkö Ilkka Salmi, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Anita Lehikoinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveysministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- sisäministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö

Viitetiedot

HaVM 41/2014 vp

SELVITYSPYYNTÖ

Hallituksen esityksessä HE 333/2014 vp on ehdotettu muutettaviksi esitykseen sisältyvien lakien vaitiolosäännöksiä. Viranomaisille ja muille toimijoille on säädetty esityksen pohjalta oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä. Ilmoittamisoikeus on silloin, kun sanottuja tehtäviä hoitava on tehtävässään saanut tietoja olosuhteista, joi-

den perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi (HaVM 41/2014 vp).

Säädettyjen sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sisäministeriön hallinnonalan lakien tarkoituksena on lisätä mahdollisuuksia ennalta estää ja ehkäistä perhesurmia ja muuta väkivaltaa erityisesti perheissä. Lainsäädännön taustalla ovat viime vuosina tapahtuneet useat perhe- ja lapsensurmat sekä niiden johdosta asetetun perhe- ja lapsensurmien ennalta estämistä ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa selvittäneen poikkihallinnollisen työryhmän raportti (sisäministeriön julkaisu 1/2014).

Hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä HaVM 41/2014 vp hallintovaliokunta toteaa muun muassa, että viranomaisten mahdollisuuksiin arvioida väkivallan uhkaa tai ehkäistä ja estää sitä vaikuttavat niiden käytettävissä olevat tiedot. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää pääsääntöisesti tietoja tarvitsevan viranomaisen esittämää pyyntöä, eivätkä viranomaiset ja muut toimijat lähtökohtaisesti voi luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Yleinen ongelma näyttää olevan, ettei poliisi tiedä muilla tahoilla olevista tiedoista eikä näin ollen osaa pyytää niitä. Olemassa olevien merkityksellisten tietojen puuttuminen voi johtaa ja todennäköisesti on johtanutkin väkivallantekoihin sen vuoksi, ettei poliisi ole saanut tietoja, joiden avulla henkirikos tai muu väkivallanteko olisi voitu estää.

Eduskunta on vastauksessaan EV 268/2014 vp hallituksen esityksen HE 333/2014 vp johdosta edellyttänyt hallituksen antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen kirjallisen selvityksen siitä, 1. kuinka viranomaiset ja muut toimijat ovat uuden 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 uudistuksen myötä.

Mainittua selvitystä ei kuitenkaan ole annettu hallintovaliokunnalle. Valiokunta on käsitellessään hallituksen toimintakertomusta vuodelta 2017 pyytänyt toimialaministeriöiltä vastausta, miksi perustuslaissa edellytettyä selvitystä ei ole valiokunnalle annettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa hallituksen kertomuksessa, että tiedot tehdyistä ilmoituksista poliisille ovat kootusti vain poliisilla. Sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön pyrkimyksenä on kehittää yhteistyössä poliisille uhka-arvion työkalua henkilön vaarallisuuden arvioimiseksi. Kehittämistyö on kesken. Kun selvitys on laadittu yhteistyössä sisäministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa, se toimitetaan eduskunnalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan on valiokunnalle osoittamassaan lausunnossa ilmoittanut, ettei ministeriöllä ole tietoa tehtyjen ilmoitusten määristä tai ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta (HaVL 22/2018 vp).

Hallintovaliokunta toteaa hallituksen kertomuksesta antamassaan lausunnossa HaVL 22/2018 vp, että eduskunnan hyväksymän lausuman tavoitteena on parantaa viranomaisyhteistyötä käytännön tasolla tehostamalla tiedonkulkua sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta poliisille

samoin kuin tiedonkulkua opetus- ja kulttuuritoimelta poliisille. Lähtökohta on, että merkityksellinen tieto välitetään poliisille aina, kun se on mahdollista. Tämä edellyttää tietoa omaavien tahojen vastuullisuutta tiedonkulun varmistamiseksi. Hallintovaliokunnalle ei ole toimitettu lausumassa edellytettyä selvitystä eikä myöskään riittävää selvitystä laiminlyönnin syystä. Lausuma on tarpeen säilyttää kertomuksessa.

Hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä sisäministeriötä toimittamaan eduskunnan lausumasta ilmenevän kirjallisen selvityksen ministereiden allekirjoituksin hallintovaliokunnalle viimeistään 31. päivänä tammikuuta 2019. Selvityksessä pyydetään ilmoittamaan laiminlyönnin syyt, asian johdosta suoritetut toimenpiteet ja mahdollisimman tarkka toimintasuunnitelma säädetyn lainsäädännön mahdollistaman tiedonkulun varmistamiseksi sekä muut asiaan liittyvät relevantit seikat.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Hallituksen esityksen HE 333/2014 vp pohjalta vuoden 2014 valtiopäivillä hyväksyttyjen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lainmuutosten tarkoituksena on ollut lisätä mahdollisuuksia ennalta estää ja ehkäistä väkivaltaa erityisesti perheissä. Sääntelyn taustalla ovat olleet tapahtuneet useat perhe- ja lapsensurmat sekä niiden johdosta asetetun perhe- ja lapsensurmien ennalta estämistä ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa selvittäneen poikkihallinnollisen työryhmän raportti (sisäministeriön julkaisu 1/2014).

Viranomaisten mahdollisuuksiin arvioida väkivallan uhkaa tai ehkäistä ja estää sitä vaikuttavat niiden käytettävissä olevat tiedot. Ennen vuoden 2014 lainmuutoksia voimassa ollut lainsäädäntö on edellyttänyt pääsääntöisesti tietoja tarvitsevan viranomaisen esittämää pyyntöä, eivätkä viranomaiset ja muut toimijat lähtökohtaisesti ole voineet luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Yleisenä ongelmana on nähty olevan, ettei poliisi tiedä muilla viranomaistahoilla olevista tiedoista eikä näin ollen osaa pyytää niitä. Olemassa olevien merkityksellisten tietojen puuttuminen on voinut johtaa ja todennäköisesti on johtanutkin väkivallantekoihin sen vuoksi, ettei poliisi ole saanut tietoja, joiden avulla esimerkiksi henkirikos tai muu väkivallanteko olisi voitu estää.

Poliisin mahdollisuudesta saada salassa pidettäviä tietoja muilta viranomaisilta poliisin tehtävien suorittamiseksi on ilmennyt ongelmia ja epäselvyyttä erityisesti käytännön soveltamistilanteissa. Hallintovaliokunta on mietinnössään HaVM 41/2014 vp todennut, että monien hallinnonalakohtaisten salassapitosäännösten vuoksi lainsäädäntö on koettu perustellusti laajaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Säännösten tulkinnanvaraisuus ja epävarmuus lain soveltamisesta ovat lisänneet osaltaan riskiä siitä, että tärkeät tiedot jätetään varmuuden vuoksi antamatta.

Vuonna 2014 säädetyllä lainsäädännöllä on vaitioloa koskevia säännöksiä muutettu siten, että asianomaisille viranomaisille on annettu salassapitovelvollisuuden estämättä oma-aloitteinen oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Ilmoittamisoikeus on säädettyjen lainmuutosten perusteella olemassa, kun sosiaali- ja terveydenhuollossa, oppilaitoksessa tai nuorisotoimessa toimiva taikka hätäkeskustoiminnan tehtäviä hoitava on hänelle kuuluvia tehtäviä hoitaessaan saanut tietoja olo-

suhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Perhe- ja lapsensurmia samoin kuin perheväkivaltaa yleensäkin voidaan pitää merkittävänä yhteiskunnallisena ongelmana, jonka torjuntaan on panostettava tehokkaasti. Valiokunta korostaa niitä eri toimenpiteitä, joilla voidaan varmistua säädetyn lainsäädännön täysimääräisestä hyödyntämisestä väkivaltauhkien torjumiseksi myös käytännössä. Säännökset on muotoiltu siten, että ne koskevat myös muun väkivallan kuin perheväkivallan ehkäisemistä.

Säädetyssä lainsäädännössä on kysymys oikeudesta ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Valiokunta on mietinnössään HaVM 41/2014 vp korostanut, että tietojen luovuttamiseen oikeutettujen on osattava ottaa ja myös otettava uuden lainsäädännön mahdollisuudet täysimääräiseen ja tehokkaaseen käyttöön työssään. Tietojen luovuttamatta jättäminen ei saa johtua siitä, ettei lakia ole kirjoitettu ehdottoman velvoittavaan muotoon. Väkivallan uhkasta ilmoittaminen kuuluu luonnostaan vastuulliseen toimintaan ja virkavelvollisuuksiin.

Hallintovaliokunta on mietinnössään painottanut, että lainsäädännön onnistunut toimeenpano edellyttää perusteellista, jatkuvaluonteista ja pidempiaikaista koulutusta. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan viranomaisittain ja työpaikoittain tulee laatia tietojen ilmoittamista tukevat kirjalliset toimintamallit hyvien käytänteiden pohjalta. On myös varmistuttava siitä, että henkilökunnalla on tarvittava käytännön osaaminen ja tilannekohtainen toimintavalmius. Erittäin tärkeää on myös viranomaisten välinen palautetieto luovutettujen tietojen hyödyntämisestä. Lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että tiedot merkitään luovutetuiksi tai saaduiksi, vaan olennaista on muun muassa kyseisten tietojen luovutuksen vaikuttavuus.

Valiokunta tähdentää, että hyödyntämällä eri viranomaisten ja muiden toimijatahojen tietoja voidaan valmistautua paremmin kohtaamaan muun muassa kriisiytyneitä perheitä sekä kyetään vaikuttamaan perheiden tilanteisiin ja auttamaan perheitä selviytymään elämässä eteenpäin. Väkivallan ehkäisemisessä tärkeä rooli on moniammatillisella yhteistyöllä. Suunnitelmallinen lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyö on tärkeää. Valiokunta on korostanut aiemmassa mietinnössään, että selkeyttämällä säännöksiä uudella lainsäädännöllä on mahdollista luoda uusia perhesurmia ja perheväkivaltaa ennalta ehkäiseviä toimintamalleja ja parantaa poikkihallinnollista yhteistyötä. Perheväkivallasta kärsivän henkilön ja koko perheen saattaminen viranomaisten tukitoimien piiriin osaltaan vähentää perheväkivallasta aiheutuvia haittoja. Mainitussa hallituksen esityksessä HE 333/2014 vp on tiivistetysti käsitelty perheväkivallan syitä, kuten päihteitä, mielenterveysongelmia, taloudellisia vaikeuksia ja yleensäkin elämänhallinnan erilaisia ongelmatilanteita.

Erityisesti lapsen edun näkökulmasta poikkihallinnollisen yhteistyön tehostamisella voidaan entistä paremmin ja varhaisemmassa vaiheessa puuttua perheväkivaltaan tai muulla tavoin henkeä ja terveyttä uhkaaviin tilanteisiin. Tämä on lapsen edun mukaista ei ainoastaan, kun väkivalta tai sen uhka kohdistuu suoraan lapseen, vaan myös yhtä lailla tilanteissa, joissa väkivalta tai sen uhka kohdistuu muihin perheenjäseniin, jolloin lapsi on välillinen uhri. Valiokunta on katsonut mietinnössään saadun selvityksen perusteella uuden lainsäädännön vahvistavan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59-60/1991) taattuja lapsen oikeuksia.

Hallintovaliokunta on pitänyt mietinnössään HaVM 41/2014 vp välttämättömänä, että uuden lainsäädännön toimivuutta ja käytännön soveltamista seurataan tarkkaan sekä että valiokunta saa seurannan tulokset ja johtopäätökset arvioitavakseen. Eduskunta on edellyttänyt valiokunnan mietinnön pohjalta hallituksen antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen siitä,

1) kuinka viranomaiset ja muut toimijat ovat uuden 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 uudistuksen myötä.

Mainittua selvitystä ei kuitenkaan ole valiokunnalle annettu. Hallituksen toimintakertomuksissa asiaa on käsitelty niukalti, ja valiokunnalle on syntynyt käsitys, ettei asiassa ole ryhdytty asianmukaisesti toimenpiteisiin säädetyn lainsäädännön käytännön toimeenpanemiseksi. Syntyneessä tilanteessa hallintovaliokunta on päättänyt pyytää sisäministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen tapahtuneen laiminlyönnin syistä ja toimenpiteistä säädetyn lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Saatujen eri ministeriöiden selvitysten perusteella työ tietojenluovutusten oma-aloitteiseksi parantamiseksi opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta poliisille on ainakin osin käynnistynyt. Kokonaisuudessaan työ on valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin vielä alkutekijöissään. Tämän vuoksi hallintovaliokunta uudistaa, mitä edellä lausutusta eduskunnan lausumasta ilmenee, ja edellyttää kunkin ministeriön erikseen omalta osaltaan — sisäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön — antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen edellä ilmenevässä lausumassa edellytetyistä toimenpiteistä.

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.

Valiokunnan lausunto HaVL 46/2018 vp

Helsingissä 13.3.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto