

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 41/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali-
huollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista an-
netun lain 18 §:n, potilaan asemasta ja oikeuk-
sista annetun lain 13 §:n, perusopetuslain 40
§:n, taiteen perusopetuksesta annetun lain, op-
pilas- ja opiskelijahuoltolain 23 §:n, vapaasta
sivistystyöstä annetun lain 21 a §:n, ammatilli-
sesta koulutuksesta annetun lain 43 §:n, lukio-
lain 32 §:n, yliopistolain 90 a §:n, ammattikor-
keakoululain 65 §:n, nuorisolain, pelastuslain
86 §:n ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain
20 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettä-
nyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsitel-
täväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laik-
si sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuk-
sista annetun lain 18 §:n, potilaan asemasta ja oi-
keuksista annetun lain 13 §:n, perusopetuslain
40 §:n, taiteen perusopetuksesta annetun lain,
oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23 §:n, vapaasta
sivistystyöstä annetun lain 21 a §:n, ammatilli-
sesta koulutuksesta annetun lain 43 §:n, lukio-
lain 32 §:n, yliopistolain 90 a §:n, ammattikor-
keakoululain 65 §:n, nuorisolain, pelastuslain 86
§:n ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n
muuttamisesta (HE 295/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Pia-Liisa Heiliö, sosi-
aali- ja terveysministeriö
- poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäminis-
teriö, poliisiosasto
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oi-
keusministeriö
- hallitusneuvos Toni Tuomainen, opetus- ja
kulttuuriministeriö
- tietosuoja-valtuutettu Reijo Aarnio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö, pelastusosasto
- lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että siinä muutettaviksi esitetyissä laeissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavia koskevia vaitiolosäännöksiä muutetaan. Ehdotuksen mukaan viranomaisille ja muille toimijoille säädettäisiin oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollis-

suuden estämättä. Ilmoittamisoikeus olisi silloin, kun sanottuja tehtäviä hoitava on tehtävässään saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Uudistuksen lähtökohtia

Hallituksen esityksen tarkoituksena on lisätä mahdollisuuksia ennalta estää ja ehkäistä perheurmia ja muuta väkivaltaa erityisesti perheissä. Esityksen 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).

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.

Poliisilla on poliisilain (872/2011) mukaan laajalti mahdollisuus saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja poliisin tehtävien suorittamiseksi tai toisen viranomaisen tehtäviä varten.

Käytännössä poliisin tiedonsaannin laajuutta rajoittavat kuitenkin muut säädökset. Erityisesti epäselvyyttä käytännön soveltamistilanteissa on aiheuttanut poliisilain suhde muihin erityislakeihin.

Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että monien hallinnonalakohtaisten salassapitosäännösten vuoksi nykyinen lainsäädäntö koetaan perustellusti laajaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Säännösten tulkinnanvaraisuus ja epävarmuus lain soveltamisesta lisäävät osaltaan riskiä siitä, että tärkeät tiedot jätetään varmuuden vuoksi antamatta.

Tietojenvaihdon parantaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vaitioloa koskevien säännösten muuttamista siten, että käsiteltävänä olevista lakiehdotuksista ilmeneville viranomaisille ja muille toimijoille annetaan salassapitovelvollisuuden estämättä oma-aloitteinen oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Ilmoittamisoikeus on säädettävien lainmuutosten perusteella olemassa, kun sosiaali- ja terveydenhuollossa, oppilaitoksessa tai nuorisotoimessa toimiva taikka hätäkeskustoiminnan tehtäviä hoitava on hänelle kuuluvia tehtäviä hoitaessaan saanut tietoja olosuhteista, 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 uuden lainsäädännön täysimääräisestä hyödyntämisestä väkivaltauhkien torjumiseksi myös käytännössä. Valiokunta toteaa tyytyväisyydellä, että hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset on muotoiltu siten, että ne koskevat myös muun väkivallan kuin perheväkivallan ehkäisemistä.

Lakiehdotuksissa on kysymys oikeudesta ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Valiokunta korostaa, 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 velvoitteen muotoon. Väkivallan uhkasta ilmoittaminen kuuluu luonnostaan vastuulliseen toimintaan ja virkavelvollisuuksiin. Tietojen ilmoittaminen poliisille väkivaltauhkien ennalta estämiseksi tuskin voi tapahtua liian kevyin perustein, kun laki lähtee siitä, että toisella toimijataholla olevia tietoja tarvitaan myös uhkatilanteiden ennalta tapahtuvaa arviointia varten. Tilanteessa, jossa saatujen tietojen avulla tehdyn uhka-arvion perusteella kyetään ennalta estämään väkivaltatilanne, toiselta toimijalta saadut tiedot koituvat tällaisessa sekä mahdollisen uhkaavan tilanteen kohteen että uhkan aiheuttajan parhaaksi.

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.

Viranomaistoimintojen kehittäminen

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 erityisen ajankohtaista. Valiokunta korostaa, että selkeyttämällä säännöksiä käsiteltävänä olevalla 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. Hallituksen esityksessä on tiivistä käsitelty perheväkivallan syitä, kuten päihteitä, mielen-terveysongelmia, taloudellisia vaikeuksia ja yleensäkin elämänhallinnan erilaisia ongelmallaneita.

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. Saadun selvityksen mukaan lakiehdotusten hyväksyminen vahvistaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59—60/1991) taattuja lapsen oikeuksia.

Varhaiskasvatuslaki

Valiokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota siihen, että päivähoiton henkilöstö on usein avainasemassa pieniin lapsiin

kohdistuvan suoran tai välillisen perheväkivallan tai sellaisen uhkan havaitsemisessa. Hallituksen esitykseen ei sisälly lakiehdotusta, joka koskisi päivähoidon henkilöstön ilmoitusoikeutta. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2014 vp). Esityksessä ehdotetaan päivähoitolain nimikkeen muuttamista varhaiskasvatuslaiksi. Kyseiseen uudistukseen ei myöskään sisälly nyt hallintovaliokunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvää tietojen luovutusta vastaavaa sääntelyehdotusta. Valiokunta esittää, että sivistysvaliokunta ottaisi varhaiskasvatuslakia koskevaan mietintöönsä tietojen luovuttamista koskevan säännöksen päivähoidon henkilöstön osalta. Tässä yhteydessä valiokunta toteaa vielä, että joka tapauksessa lastensuojelulaki (417/2007) sisältää useita viranomaisia koskevan velvoitteen lastensuojeluilmoituksen tekemiseen.

Seuranta

Hallintovaliokunta pitää edellä lausuttuun viitaten välttämättömänä, että uuden lainsäädännön toimivuutta ja käytännön soveltamista seurataan tarkkaan sekä että valiokunta saa seurannan tulokset ja johtopäätökset arvioitavakseen. Valiokunta edellyttääkin 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 (valiokunnan lausumaehdotus).

Yhteenvedo

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 1.—13. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomina tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiedotukset hyväksytään muuttamattomina

ja että hyväksytään yksi lausumaehdotus.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää 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 eri muotoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuus on kehittynyt uudistuksen myötä.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Risto Kalliorinne /vas
vpj.	Mika Kari /sd	Tapani Mäkinen /kok
jäs.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Kari Tolvanen /kok
	Satu Haapanen /vihr	Ulla-Maj Wideroos /r
	Rakel Hiltunen /sd	vjäs. Lasse Hautala /kesk
	Anne Holmlund /kok	Antti Rantakangas /kesk.
	Reijo Hongisto /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.