

Poliisitarkastaja Timo Kilpeläinen

20.04.2021

POL-2021-38455

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle (O 12/2021 vp)**1. Asia**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitusta antamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon oikeudesta ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä. Lausuntopyynnön liitteinä on toimitettu sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön selvitykset asiasta.

Hallintovaliokunnalle annetuissa selvityksissä on vastattu seuraaviin kysymyksiin:

- 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.

2. Lausunto*Yleistä*

Aluksi todettakoon, että sisäministeriön hallintovaliokunnalle antamassa kirjallisessa selvityksessä 31.12.2020 (SMDno-2020-166) on tausta-aineiston keruussa hyödynnetty Poliisihallitukselta ja sen alaisilta poliisiyksiköiltä saatuja tietoja ja näkemyksiä asiasta. Näiltä osin yhdymme sisäministeriön selvityksessä esille tuomiin seikkoihin.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että muiden viranomaisten oma-aloitteinen ilmoittaminen poliisille salassapidon estämättä on kehittynyt 1.5.2015 voimaan tulleen lainsäädännön (HE 333/2014 vp) jälkeen ja tältä osin voidaan todeta lainsäädäntömuutosten olleen tarpeellisia. Poliisille tehtyjen ilmoitusten määrä on kasvanut tasaisesti. Poliisin käsityksen mukaan tietoisuus ilmoitusoikeudesta ei kuitenkaan ole saavuttanut eri hallinnonaloilla kaikkia ammattihenkilöitä, joita se koskettaa. Lisäksi ilmoitusten määrässä on alueellisia ja toimialakohtaisia eroavaisuuksia, koska säädösten sisältöön liittyy liikaa tulkinnanvaraisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala

Poliisin ja Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisen hallinnon (opetustoimi) välinen yhteistyö henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointiin tai uhkaavan teon estämiseen liittyvissä kysymyksissä on kehittynyt merkittävästi. Poliisi on tehnyt aktiivisesti yhteistyötä koulujen ja oppilaitosten kanssa, joka on madaltanut yhteydenottokynnystä poliisiin. Yhteistyö on syventynyt ja tällä on ollut vaikutusta vakavien rikosten ennalta ehkäisyssä ja tietojenvaihdossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan lainsäädännön vaikutavuuden parantamiseksi olisi tarpeen muun muassa edelleen vahvistaa poliisin ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä, lisätä ja kehittää molemmin suuntaista avointa tiedonkulkua sekä lisätä ennakoivia toimia.

Opetustoimi on toistuvasti esittänyt toiveen siitä, että poliisi lisäisi yhteistyötä päiväkodin, koulun ja oppilaitosten kanssa. Poliisi on pyrkinyt vastaamaan yhteistyöpyyntöön lisäämällä poliisin ennalta estävän toiminnan määrää ja yhteistyötä. Kun huomioidaan poliisin käytössä olevat voimavarat ja oppilaitosten määrä, niin jatkossakaan ei ole realistista odottaa, että poliisi voisi tehdä säännöllistä yhteistyötä kaikkien halukkaiden koulujen ja oppilaitosten kanssa ns. normaaliaikoina. Poliisi pyrkii hyödyntämään myös uutta teknologiaa (etäwebinaarit) laajemman tavoitavuuden varmistamiseksi.

Poliisi on esittänyt opetustoimen edustajien liittymistä mukaan Ankkuritoimintaan, jolloin alueellisessa yhteistyössä olisi edustettuna kaikki keskeiset toimijat ennalta estävässä työssä. Oman hallinnon alan yhteyshenkilön osallistuminen ankkuritiimeihin todennäköisesti madaltaisi yhteydenottokynnystä. Tämä myös kasvattaisi osaamista opetustoimen sektorilla merkittävästi ja olisi hyödynnettävissä myös vakavia uhka-asioita käsiteltäessä. Tällä hetkellä lainsäädännöstä ei löydy velvoittavaa säännöstä moniammatilliseen yhteistyöhön osallistumiseksi. Monialaisesta yhteistyöstä löytyy ainoa maininta sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 luvun 41 §:stä.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Todettakoon ensiksi, että poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon välisessä yhteistyössä on kyse laajemmasta ja päivittäisestä yhteistyöstä kuin nyt käsiteltävänä olevassa kysymyksessä (*ilmoitusoikeus uhka-arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten*).

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) julkaisi työryhmän laatiman ohjeen terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon helmikuussa 2020. Julkaisun tarkoituksena on antaa ohjeita terveydenhuollon ammattihenkilön velvollisuudesta ja oikeudesta luovuttaa potilasta koskevia salassa pidettäviä tietoja poliisille. Lisäksi ohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa terveydenhuollon ja poliisin välistä tiedonvaihtoa, ja selkeyttää tiedonvaihtoon liittyviä toimintatapoja käytännönläheisesti. Ohje on laadittu yhteistyönä sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön, Poliisihallituksen, valtion mielisairaaloiden, Suomen psykiatriyhdistyksen ja Suomen Lääkäriliiton kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön antaman ohjeen jälkeen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) on huhtikuussa 2020 julkaissut oman ohjeensa poliisin ja terveydenhuollon tietojenvaihtoon. Poliisin käsityksen mukaan HUS:ssa noudatetaan heidän omaa ohjetta eikä edellä mainittua STM:n ohjetta, mitkä ovat osiltaan ristiriidassa keskenään. Molemmissa ohjeissa käsitellään myös uhka-arviointiin ja uhkaavan teon estämiseen liittyvää tiedonvaihtoa. Yhteistyön haasteita avataan tässä seuraavana hieman laajemmin.

STM:n ja HUS:n antamat ohjeistukset ovat osittain ristiriitaisia. Havaittuihin tulkintojen ristiriitaisuuksiin olisi pikimmiten puututtava, sillä toisistaan poikkeavat ohjeet ovat katsottava ongelmalliseksi niin ohjeen soveltajan, poliisin toiminnan kohteena olevan, kuin potilaankin oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi kadonneen tai etsintäkuulutetun henkilön osalta, huumausainelöydön, sekä terveydenhuollon toimintayksikössä tapahtuneen rikoksen osalta ohjeet ovat päinvastaiset. Nykyisessä tilanteessa on myös olemassa vaara siitä, ettei ohjeen mukaisissa tilanteissa voida taata valtakunnallisesti asioiden yhdenmukaista kohtelua.

Nyt käytettävissä olevien ohjeistuksien ristiriitaisuus saattaa aiheuttaa ongelmia myös käytännön työn kannalta. Ohjeistuksen laatimisen tarkoituksena on ollut nimenomaisesti selkeyttää käytännönläheisesti erilaisia tilanteita ja toimintatapoja niin terveydenhuollon piiriin kuuluvien ammattilaisten kuin myös poliisin toiminnassa. HUS:n sekä STM:n ohjeistuksien ristiriitaiset tulkintaohjeet ovatkin aiheuttaneet poikkeavia käytäntöjä riippuen siitä kumpaa ohjetta toiminnassa sovelletaan. Ainakaan kahden sisällöltään osittain täysin poikkeavien ohjeiden käytön ei voida katsoa olevan tarkoituksenmukaista.

Lisäksi on pohdittava, palveleeko HUS:n antama ohje kaikissa tilanteissa ohjeen käyttötarkoitusta. Havaintojen mukaan, HUS:n ohjeessa on painotettu nimenomaisesti *velvollisuutta* antaa tietoja poliisille. Taas *ilmoitus oikeus* ja sen käyttötarkoituksen käsittely on ohjeistuksessa jäänyt verraten ohueksi. Näin ollen herää kysymys, tunnustetaanko ilmoitusoikeuden sisältö ja käyttötarkoitus riittävästi, ja osataanko sitä soveltaa ohjeen käyttäjien piirissä. Ottaen huomioon HUS:n toimintapiirin laajuus ja asiakasmäärä, tulisi näkemykseni mukaan ohjetta tarkastella tältä osin tai kumota se kokonaisuudessaan ja noudattaa STM:n ohjetta.

Toimialojen ja hallinnon sisäisillä ohjeilla on usein lainsäädäntöä laajempi ohjausvaikutus, koska niissä pyritään antamaan ohjeita nimenomaisesti soveltamistilanteeseen.

Esimerkiksi Opetushallituksen julkaisemassa Kiusaamisen vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa (julkaistu 2020) todetaan:

"Henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömän tiedon antamista poliisille voidaan pitää lähtökohtaisesti velvollisuutena, vaikka asianomaisissa säännöksissä puhutaan oikeudesta tiedon antamiseen."

Positiivinen tulkinta on omiaan edistämään tietojenvaihtoa. Edellä mainitussa HUS:n ohjeessa lähtökohta on päinvastainen ja siinä todetaan: *"Pykälä viittaa oikeuteen ilmoittaa, ehdotonta velvollisuutta siihen ei ole. Kysymyksessä on oma-aloitteinen, terveydenhuollon työntekijän itse arvioima tarve ilmoittaa asiasta poliisille. Tietoja ei voi antaa, jos poliisi pyytää tietoja perustaen pyyntönsä siihen, että poliisi epäilee henkilön olevan vaaraksi. Poliisi voi pyytää tietoja vain, jos henkilöä jo epäillään tehdystä rikoksesta, jonka ankarin rangaistus voi olla vähintään 6 vuotta vankeutta. Rikoksen tulee siis olla jo tapahtunut ja esitutinnan alkanut, ennen kuin poliisille voidaan antaa tietoja."*

Sanomattakin on selvää, että HUS:n ohje ei helpota yksittäisen työntekijän työtä ollessaan tulkinnanvarainen. Terveystietojen luovuttamisessa on muutoinkin kovin varovaisia tietojen luovuttamistilanteissa ja painavampana perusteena on tietojen salassa pito. Selkeää ei ole, onko oikeutta antaa tietoja kaikissa tapauksissa. HUS:n ohjeen perusteella on ilmeistä, että heillä mielletään kaikkien poliisille luovutettujen tietojen käyttäminen todisteina esitutkinnassa. Terveystietojen luovuttamisesta saatavia tietoja käytetään lain ration mukaisesti uhkan arviointiin, rikosten estämiseen ja poliisitoiminnan ohjaamiseen.

Oma-aloitteisen ilmoitusoikeuden lisäksi on syytä tässä yhteydessä tarkastella myös tuoretta oikeuskäytäntöä, joka liittyy käsiteltävään asiaan.

KHO 2021:13 - viranomaisen tiedonsaantioikeus

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ennakkopäätöksessä 2021:13 vahvistettiin kanta, jota Helsingin kaupungin terveys- ja sosiaaliviranomaiset ovat jo aiemmin noudattaneet ilmoitussäännöksen tulkinnassa. Tulkinnan mukaan ilmoitussäännös oikeuttaa viranomaiset antamaan poliisille tietoja vain oma-aloitteisesti, mutta ei pyynnöstä. Poliisilain 4 luvun mukainen poliisin tiedonsaantioikeutta koskeva säännös ei sovellu tilanteeseen lainkaan, koska erityislaissa (*Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 14 § 1 ja 2 momentti ja 18 § 1, 2 ja 3 momentti*) tiedonsaannista on säädetty tyhjentävästi. Poliisille tietoja ei voida siis antaa edes poliisin pyynnöstä. KHO:n ja sitä ennen Helsingin hallinto-oikeuden päätös olivat yksimielisiä, joten näiden päätösten jälkeen säännöksen sisältöä tältä osin voidaan pitää selvänä.

Tällä hetkellä on vaarana, että kyseisestä ratkaisua sovelletaan analogisesti muilla toimialoilla ja nykyisin, ainakin osittain, toimiva tietojenvaihto heikkenee tai äärimmillään loppuu kokonaan. Samalla korostetaan, että poliisi ei ole kiinnostunut henkilön terveydentilaan liittyvistä tiedoista (omakanta-tiedot) vaan varsin monissa tilanteissa riittävää on saada käyttöön esimerkiksi henkilön yhteystiedot (nimi, osoite, sähköposti, puhelinnumero) ensitoimien käynnistämiseksi.

Lopuksi

Ensinnäkin kaiken edellä todetun mukaisesti on ilmeistä, että lainsäädännön osalta tilanne on edelleen epäselvä ja tulkinnanvarainen. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädäntöä tulisi edelleen kehittää, koska pelkästään tietoisuuden lisäämisellä ja koulutuksella ei voida tilannetta parantaa.

Muilta viranomaisilta tulevien oma-aloitteisten ilmoitusten osalta poliisi tietojen vastaanottajana ei pysty arvioimaan kuinka paljon tietoja jää muilta viranomaisilta luovuttamatta poliisille uhkien arviointia ja uhkaavan teon estämisestä varten. On mahdollista, että kaikkea muilla viranomaisilla (*erityisesti sosiaali- ja terveystoimi*) olevia merkityksellisiä tietoja ei luovuteta poliisille, jos säännösten tulkinnassa on ohjeistamisesta huolimatta epäselvyyttä tai ennakkoratkaisut kieltävät tietojen luovuttamisen tietyissä tilanteissa.

Mikäli nykyinen tietojen luovuttamisoikeus olisi velvoittavampi, niin tällöin ainakin poliisi voisi luottaa siihen, että sillä olisi käytettävissään vakavien väkivallanteiden estämiseksi ja uhkien arvioimiseksi riittävät tiedot muilta tahoilta. Lisäksi lainsäädännön soveltajilla muilla hallinnonaloilla olisi selkeämpää toimia, mikäli esimerkiksi nykyinen terveydenhuollon oma-aloitteinen ilmoitusoikeus olisi ilmoitusvelvollisuus vakavien väkivaltarikosten ennalta estämiseksi.

Pohdittavaksi tulee tulisiko yleislainsäädännössä (esimerkiksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) säätää viranomaisten välisestä tiedonvaihdesta nykyistä selkeämmin näissä tapauksissa tai vaihtoehtoisesti tulisi harkita eri hallinnonalojen erityislakeihin poikkeusten säätämistä, joilla varmistettaisiin tietojen luovuttaminen poliisille erillisestä pyynnöstä väkivaltarikosten estämiseksi.

Lisäksi tulisi arvioida, että pitäisikö lainsäädännössä säätää velvoittavasti osallistumisesta moniammatilliseen yhteistyöhön (esimerkiksi Ankkuritoiminta). Lukumääräisesti poliisi on panostanut eniten Ankkuritoimintaan. Erityisesti terveydenhuollon (psykiatrinen sairaanhoitaja) ja opetustoimen edustuksessa on parannettavaa.

Vielä yhtenä tärkeänä asiana tulisi kiireellisesti käynnistää työ poliisin toimivaltuussäännösten säätämiseksi poliisilain 1 luvun 1 § mukaisen ennalta estävän toiminnan (ml. uhka-arviotyö ja uhkaavien tekojen ennalta estäminen) toteuttamiseksi, koska toimialaa koskeva em. yleissäännös ei muodosta toimivaltuutta tehtävän suorittamiseksi tai tarvittavien tietojen saamiseksi.

Poliisin toimintamahdollisuuksia ja toimivaltuuksia voitaisiin kehittää säätämällä rikosten ennalta estämistä tai poliisin uhka-arviotoimintaa koskeva erityislainsäädäntö tai lisäämällä toimivaltuussäännös poliisilakiin.

Toimivaltuuksien puutteeseen ja niiden säätämisen tarpeellisuuteen on kiinnitetty huomiota myös laillisuusvalvojan toimesta (EAOK/2186/2019, 3.6.2020). Myös Tietosuojavaltuutettu on todennut, että poliisin toimivalta käsitellä henkilötietoja rikostiedustelun laaja-alaisessa käyttötarkoituksessa ei selkeästi perustu lakiin. Myöskään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää poliisin toimivallasta.

Poliisin omaa toimintaa ja uhkien käsittelyä on kehitetty viimeiset 10 vuotta. Organisaatio, prosessit ja osaaminen ovat hyvällä tasolla ja sidosryhmiä on koulutettu. Toiminto on vakiinnutettu poliisissa sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti. Tämä ei kuitenkaan ole riittävää, koska poliisi on riippuvainen muiden viranomaisten hallussa olevista tiedoista. Tällä hetkellä tilanne on

sen kaltainen, että yhteiskunnan poliisille asettamat tavoitteet ja odotukset vakavien väkivaltarikosten ennalta estämiseksi ja uhkien arvioimiseksi eivät kohtaa toimivaltuuksien ja poliisille luovutettavien tietojen osalta täysimääräisesti.

Poliisin keinovalikoimasta puuttuu oikeus hankkia ja käsitellä tietoa jo astetta ennen ja yleisemmällä tasolla kuin se nyt on mahdollista. Nykyinen lainsäädäntö ei täytä muuttuneen turvallisuusympäristön ja nykytilan operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia, eikä ennen kaikkea riittävästi tue poliisille kuuluvaa velvoitetta ja samalla perusteltua odotusta ennalta estää ja paljastaa rikoksia sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen vaikuttavia häiriötilanteita ennalta. Poliisi tarvitsee selvän toimivaltuuden rikostiedusteluun.