

21.04.2021

POL-2021-38456

Eduskunta
Hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 15.4.2021

O 12/2021 vp Selvitys oikeudesta ilmoittaa poliisille henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä

Eduskunnan Hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Asiaa on käsitelty aikaisemmin Sosiaali- ja terveysministeriön, Sisäministeriön ja Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksissä.

Sisäministeriön selvityksessä tiedonvaihdon henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapidon estämättä on kuvailtu yleistilanne poliisilaitosten osalta. Yleisenä huomiona voidaan sanoa, että aktiivinen ohjeistava työ poliisihallinnossa on yhdenmukaistanut tiedonvaihdon käytäntöjä ja parantanut osaltaan paikallista yhteistyötä tiedonvaihdon otsikon mukaisissa tilanteissa.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tiedonvaihdon ja sen käytäntöjen tulisi olla aktiivista ja valtakunnallisesti yhdenmukaista. Tätä puoltavat yksilöiden oikeus yhdenvertaisiin palveluihin turvallisuuden osalta paikkakunnasta riippumatta ja tarve käsitellä henkilötietoja yhdenmukaisesti. Lainsäädännön perustuessa oikeuteen luovuttaa tietoja, muodostuu eri hallintoja yhdistävästä ohjeistuksesta erityisen merkittävä tekijä onnistuneelle ja ennakoitavalle toiminnalle.

Keskusrikospoliisi painottaa eri hallintojen sisäisen ohjeistuksen sisältöjen yhteistä tarkastelua, jossa STM:n, SM:n ja OKM:n hallintojen ohjeet olisivat toiminta-ajatukseltaan toisiaan tukevia ja sujuvaa tiedonvaihtoa edistäviä. Termien ja määritelmien tarkastelusta tiedonvaihdon kanavien sekä salassapidon tarpeiden tunnistamiseen.

Nykyisen kaltainen oikeus luovuttaa poliisille tietoja antaa mahdollisuuden tietojen luovuttamiseen tarkoituksen kannalta välttämättömin osin. Tämä kuitenkin asettaa suuret vaatimukset tietopyynnön vastaanottavalle taholle kykyyn arvioida missä tilanteissa kysymys on lain mukaisen oikeuden laukaisevasta tehtävästä. Tällöin kaikissa ohjeistuksissa tulisi huomioida, että poliisi on jo pyyntöä valmistellessaan arvioinut tilanteen vaatimat tietolähteet. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen osalta tiedon tarpeen arviointi on tehty poliisissa jo pyyntöä edeltävästi. Vastaanottajan tulisi ammatillisesti arvioida tiedonvaihdon osalta erityisesti seikkoja, jotka ovat välttämättömiä pyynnössä kuvailun tilanteen osalta.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tiedon luovutuksen harkinnassa on aina kysymys ammatillisesta punninnasta, joka täytyy myös kirjata ylös perustellusti. Mikäli poliisin tietopyynnön vastaanottanut taho päätyy pidättäytymään tietojen luovuttamisesta, on päätöksen perustelut ja tekijän tiedot saatettava tiedon pyytäjälle. On huomioitava, että

vajavaisin tiedoin poliisi voi joutua tekemään yksilön oikeuksiin ankarammin puuttuvan päätöksen, kun punnintaa tehdään oikeusintressien henki ja terveys sekä yksityisyys ja kotirauha välillä.

Poliisin keskeisin ja ensisijainen tehtävä on ennalta estää henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, se on virkavelvollisuus. Ennalta estäminen on mahdollista vain, kun toimitaan ajoissa ja monesti tilanne edellyttää vähäisilläkin tiedoilla reagoimista ja niin, että konkreettista yksittäistä uhan kohdetta ei ole tiedossa. On saatu vihje, havainto tai tieto, joka koskee jotain asiaa, henkilöä tai kohdetta, jonka asian todenperäisyyttä ja vakavuutta on välttämätöntä lähteä kokonaisvaltaisesti selvittämään.

Uhkan vakavuutta, henkilön vaarallisuutta ja kohteen vaarantumista täytyy kyetä arvioimaan hankkimalla ja vertailemalla tapahtumaan, henkilöön ja kohteeseen liittyvää tietoa, selvittämällä asian todenperäisyyttä ja sen edellyttämiä toimenpiteitä. Kyse voi olla huolta-aiheuttavasta henkilöstä tai muusta vakavasta uhkasta, johon on puututtava välittömästi ja kokonaisvaltaisesti. Lähtökohtaisesti viranomaistieto tulisi olla luotettavinta ja sitä pitäisi kyetä käyttämään uhkan ja vakavan teon, vaaran arvioimiseksi ja torjumiseksi, huolimatta siitä kenen viranomaisen halussa tieto on. Poliisin tehtävä on reagoida saamaansa tietoon mahdollisesta uhkasta tai väkivaltaisesta henkilöstä.

Aina ja joka kerta, kun uhka-arvio joudutaan tekemään poliisin toimesta vajavaisilla ja puutteellisilla tiedoilla ja kun arviot sekä päätökset voidaan nojata vain kyseisiin käytettävissä oleviin tietoihin, se voi johtaa virheelliseen ratkaisuun ja väärän lopputulemaan. Tilanne on kovin erikoinen, jos jollain kohdetta käsitelleellä viranomaisella esim. sosiaali- tai terveydenhuollon viranomaisella on kohteesta tietoa hallussa, mutta ko. viranomainen ei sitä luovuta edes pyynnöstä vakavaa uhka-asiaa hoitavalle viranomaiselle poliisille, uhkan ja siihen liittyvien tarpeellisten toimenpiteiden arvioimiseksi. Poliisilla voi olla hallussa mm. sellaista tietoa, joita ulkomaan viranomainen on luovuttanut vain lainvalvontakäyttöön, ei edelleen luovutettavaksi ja joihin tietoihin poliisin tulisi kyetä vertaamaan muita tietoja uhan, henkilön ja kohteen arvioimiseksi, sekä toimenpiteistä päättämiseksi.

Suomessa sattuneiden vakavien väkivallan tekojen vuoksi on mm. poliisin kehitetty toimintamalleja ja työkaluja uhkien arvioimiseksi. Poliisihallitus on antanut mm. määräyksen uhkien käsittelystä ja torjunnasta poliisissa, mihin Sisäministeriön selvityksessä 31.12.2020 viitataan.

Poliisin ja terveydenhuollon välillä on laadittu ohje tiedon vaihdosta ja kuten Sisäministeriön selvityksessä kuvataan, se on sinällään toimiva ja hyvä, mutta sitä eivät kaikki noudata. Toisaalta ja lisäksi tiedonvaihdon ongelmallisuutta osoittaa KHO:n tuore ratkaisu 2021:13 (21.1.2021), jossa on todettu, että poliisilaitoksella ei ollut oikeutta saada pyynnöstä sosiaalihuollon asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja väkivaltaista käyttäytymistä koskevan uhka-arvion laatimista varten.

Kyseisen KHO:n päätöksen 2021:13 ([https://www.kho.fi/fi/indeksi/päätökset/vuosikirja-päätökset](https://www.kho.fi/fi/indeksi/paatokset/vuosikirja-paatokset)) yhteenvedossa on todettu seuraavasti:

"Poliisilaitos oli pyytänyt saada sosiaalihuollon viranomaiselta erästä sosiaalihuollon asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja väkivaltaista käyttäytymistä koskevan uhka-arvion laatimista varten.

Asiassa oli ensin otettava kantaa siihen, mikä oli tietojen saantia viranomaiselta koskevan poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oi-

keuksista annetun lain (asiakaslaki) 18 §:n ja siinä erityisesti henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömien tietojen ilmoittamista poliisille koskevan 3 momentin toisen virkkeen välinen suhde.

Viimeksi mainitun lainkohdan (270/2015) mukaan sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Tämän jälkeen oli ratkaistava, oliko poliisilaitoksella oikeus saada pyytämänsä tiedot mainittujen säännösten perusteella. Asiakslain 18 § koskee salassa pidettävien tietojen antamista sosiaalihuollon asiakkaan suostumuksesta riippumatta.

Asiakslain 18 §:ää oli sitä kokonaisuutena arvioiden ja lainvalmisteluaineistossa lausuttu huomioon ottaen pidettävä säännöksenä, jolla poliisin oikeutta saada tietoja ja asiakirjoja oli poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla nimenomaisesti rajoitettu. Poliisilaitoksella ei siten ollut oikeutta saada pyytämiään tietoja poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella vaan tietojensaantioikeus määräytyi yksinomaan asiakslain 18 §:ssä säädetyn perusteella.

Tietojen ilmoittamista poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten koskeva asiakslain 18 §:n 3 momentin toinen virke koski ainoastaan tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen edellytyksiä. Poliisilaitoksella ei jo tästä syystä ollut sanotun säännöksenperusteella oikeutta saada pyytämiään tietoja.

Kun kysymys ei ole ollut muustakaan asiakslain 18 §:ssä tarkoitettusta tietojen luovuttamisesta koskevasta tilanteesta, poliisilaitoksella ei ollut oikeutta saada pyytämiään tietoja sosiaalihuollon viranomaiselta".

Asiakslain 18 §:ssä todetaan seuraavasti (<https://www.finlex.fi>)

"Salassa pidettävien tietojen antaminen asiakkaan suostumuksesta riippumatta eräissä muissa tilanteissa.

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai henkilötietolaissa säädetään, sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa, jos se on välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi, antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle asiassa, jossa sosiaalihuollon viranomaiselle on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus panna asia vireille taikka osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla. Lisäksi tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa sosiaalietuuksia käsittelevälle viranomaiselle tai laitokselle etuutta koskevan väärinkäytöksen selvittämiseksi, jos väärinkäytöstä on perusteltua syytä epäillä.

Sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan tulee pyydettyäessä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäjäviranomaiselle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain (39/1889) 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa oma-aloitteisestikin tiedon, kun epäillään edellä 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka silloin, kun epäillään jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen, jos sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Lisäksi sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhanarkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Sosiaalihuollon viranomainen saa 1–3 momentissa tarkoitettujen tapausten lisäksi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se on välttämätöntä tarkistettaessa sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi olennaisen tärkeää tietoa tilanteissa, joissa viranomaisella itsellään on oikeus saada tieto".

On selvää, että lainsäädäntö ei ole riittävä, jos tietojen sääntely uhka-arvioiden osalta perustuu oma-aloitteeseen tietojen luovuttamiseen, eikä sääntely mahdollista poliisin perustellusta pyynnöstä tietojen luovuttamista, sen keskeisemmän lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi uhkien torjumiseksi, arvioimiseksi ja vakavien rikosten ennalta estämiseksi.

Rikosten ennalta estäminen ja selvittäminen ovat eri asioita. Rikoksen selvittäminen on epäillyn jo tapahtuneen rikoksen esitutkintaa. Rikosten estämisellä pyritään kokonaan estämään tahi keskeyttämään aloitettu, taikka jatkuva rikollinen teko tai vaarallinen tapahtuma, joka johtaisi rikokseen.

Poliisin tietopyynnöstä ei pitäisi kulkeutua tietoa pyynnön vastaanottaneen viranomaisen toimesta henkilölle, josta on tietoja pyydetty. On huomioitava, että poliisilla ei ole aina mahdollisuus ilmaista kaikkia asiaan liittyviä seikkoja. Syynä voi olla esimerkiksi vaara tietolähteen paljastumisesta, joka voi aiheuttaa hengen ja terveyden vaaraa tai merkittäviä haittoja viranomaisen kansainväliseen toimintaan, esimerkiksi tekemällä tyhjäksi toiminnan tarkoituksen ennalta estää tietty vaarallinen tapahtuma.

Tietopyynnön saajan tietojen edelleen luovuttaminen voi romuttaa täysin poliisin toimenpiteet ja esimerkiksi nopeuttaa henkilön suunnitteleman väkivallan teon suorittamista, saada hänet vaihtamaan kohdetta tai tekemuotoa. Lienee aika selvää, että tällaisen tiedon paljastamisen voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan, vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Lähtökohta tulisi olla se, että ko. tieto saataisiin paljastaa asiakkaalle vain tietoja pyytäneen viranomaisen luvalla.

Tiedonvaihdon osalta sujuva vuoropuhelu viranomaisten kesken on olennaista. Tiedon luovuttamisen edellytyksiä voidaan käydä läpi esimerkiksi lääkärin tai sosiaalitoimikijän ja asiaa hoitavan poliisin kesken.

Lisäksi tulisi jatkossa harkita yhteistyössä sitä, millä keinoin poliisille oma-aloitteisesti tehtävien ilmoitusten määrää saadaan kattavammaksi. Tieto uhkaavista tilanteista ei tule aina ensimmäisenä poliisin tietoon. Tällöin aktiivinen alustavien tietojen välittäminen parantaisi merkittävästi mahdollisuutta väkivaltaisten tapahtumien ennalta estämiseen myös poliisin toimin. Tämä loisi edellytyksiä arvioida tilanteen vaatimia keinoja yhdessä eri viranomaisten kesken paikallisella tasolla. Ennalta estävän työn keskeinen teema on ennalta pyrkiä vaikuttamaan havaittuun uhkaavaan tilanteeseen huomioiden sekä mahdollisen uhrin, että huolta aiheuttavan henkilön oikeudet.

Ylipäättään toimintaympäristön muuttuessa ja ennalta estämisen tärkeyden korostuessa, olisi hyvin keskeistä tarkastella poliisin oikeutta saada ja luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti rikosten ennalta estämiseksi eri toimijoiden suhteen, uhkien, vaarallisten tekojen ja rikosten torjumiseksi. Yksi mahdollisuus olisi säätää noita osa-alueita kattava rikostiedustelulaki. Rikostiedustelulain säätämisen tarpeellisuutta, on esiin nostanut mm. tietosuojavaltuutettu.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos

Robin Lardot

Tilannekeskuslinjan päällikkö
Rikostarkastaja

Arto Tuomela

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 21.04.2021 klo 10:24. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.