

16.04.2021

POL-2021-39251

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Hallintovaliokunta torstai 22.04.2021 klo 11.45 / O 12/2021 vp / Lausuntopyyntö

Helsingin poliisilaitoksen asiantuntijalausunto

1 Asia

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

Eduskunnan hallintovaliokunta pyytää Helsingin poliisilaitosta antamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon seuraavista kysymyksistä:

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.

Lausuntopyynnön liitteinä on toimitettu sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön selvitykset asiasta.

2 Lausunto

Helsingin poliisilaitoksen Rikostutkintayksikössä toimii uhkatutkintaryhmä, jonka tehtäviin kuuluu käsitellä vakavaa uhkaa aiheuttavia henkilöitä Poliisihallituksen poliisin uhkien käsittelystä ja torjunnasta annetun määräyksen ja muiden ohjeiden mukaisesti (POL-2015-16683, 13.6.2017).

Ennalta estävää toimintaa ja viranomaisyhteistyötä asiaan liittyen tekee myös poliisilaitoksen Hälytys- ja valvontayksikön ennalta estävä toiminto, joka siirtää vakavimmat tapaukset uhkatutkintaryhmän käsiteltäväksi.

Rikostutkintayksikön uhkatutkintaryhmä saa huolta aiheuttavia henkilöitä koskevia tietoja muun muassa keskusrikospoliisilta, suojelupoliisilta, oman nettitiedustelun kautta sekä poliisilaitoksen sisäisesti esimerkiksi poliisin ennalta estävän työn kautta.

Viranomaisilta tulevien ilmoitussäännösten mukaisten ilmoitusten määrän, tiedon merkityksellisyyden ja viranomaisyhteistyö vaikuttavuuden osalta Helsingin poliisilaitos viittaa lausuntopyynnön liitteenä olevaan SM:n selvitykseen, jota varten poliisilaitos on jo antanut tietoja.

KHO 2021:13 (Ilmoittamissäännöksen tulkinta)

Helsingin poliisilaitos haluaa erityisesti kiinnittää huomioita säännöksen vaikiintuneeseen tiukkaan tulkintaan terveydenhuolto- ja sosiaaliviranomaisissa, mikä on saanut vahvistuksen korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä KHO 2021:13 (Ilmoittamissäännöksen tulkinta).

KHO:n ennakkopäätöksessä vahvistettiin kanta, jota Helsingin kaupungin terveys- ja sosiaaliviranomaiset ovat jo pitkään noudattaneet ilmoitussäännöksen tulkinnassa. Tulkinnan mukaan ilmoitussäännös oikeuttaa viranomaiset antamaan poliisille tietoja vain oma-aloitteisesti, mutta ei pyynnöstä, eikä poliisilain 4 luvun mukaisen poliisin tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen katsota soveltuvan tilanteeseen lainkaan, koska erityislaissa tiedonsaanti on säädelty tyhjentävästi. Poliisille tietoja ei voida tämän tulkinnan mukaan antaa tietoja pyynnöstä. KHO:n ja sitä edeltävä Helsingin hallinto-oikeuden päätös olivat yksimielisiä, joten näiden päätösten jälkeen säännöksen sisältöä voidaan tältä osin pitää selvänä.

Päätöksen taustalla on tilanne, jossa Helsingin poliisilaitoksen tutkintayksikön uhkatutkintaryhmä pyysi Helsingin kaupungin sosiaalivirastolta väkivaltaista käyttäytymistä koskevan uhka-arvion laatimista varten tiedon tietopyynnössä mainitulle henkilölle tarjotuista sosiaalihuollon tukitoimista ja niiden toteutumisesta. Lisäksi pyydettiin tiedot hänen nykyisestä puhelinnumerostaan, asuinpaikastaan ja mahdollisesta siirtymisestään omaan asuntoon, päihteiden käytöstä sekä mahdollisesta koulunkäynnin jatkamisesta. Mikäli sosiaaliviraston tietoon oli tullut muita väkivaltaisen käyttäytymisen arvion kannalta keskeisiä tietoja, pyydettiin ne liittämään vastaukseen.

KHO:n ratkaisun keskeisin ajatus on, ettei sosiaaliviranomainen voi antaa poliisin pyynnöstä tietoja, koska laissa on säädetty vain oma-aloitteisesta oikeudesta tietojen antamiseen. Asiaa ei voi arvioida tämän tulkinnan mukaan niinkään, että poliisi antaa joitain tietoja huolta aiheuttavasta henkilöstä tiedoksi sosiaaliviranomaiselle poliisilain 4 luvun 2 §:n nojalla ja sosiaaliviranomainen yhdistää näin saadut tiedot jo ennestään hallussaan oleviin tietoihinsa, minkä jälkeen se voi päätyä asiassa itsenäisen arvion perusteella varsinaiseen oma-aloitteiseen tiedonluovutukseen poliisille.

KHO:n ratkaisun jälkeen poliisi ei voi enää tehdä tietopyyntöjä, joiden yhteydessä luovuttaa tietoja, koska tiedon luovuttamiseen poliisin tekemän pyynnön perusteella ei katsota nyt olevan mahdollista. Poliisi tarvitsee lakitasoisesti säädetyn perusteen salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle toiselle viranomaiselle. Huolta aiheuttaviin henkilöihin liittyvät asiat on katsottu poliisissa salassa pidettäväksi julkisuuslain 24.1 §:n 4 kohdan mukaisina ennalta estävinä selvityksinä tai 32 kohdan nojalla tämän yksityiselämään kuuluvana tietona, minkä lisäksi muutkin mainitun pykälän mukaiset salassapitokohdat saattavat tulla sovellettaviksi.

KHO:n ja hallintoviranomaisten tulkinnan taustalla näyttäisi olevan perinteisesti ehdottomaksi käsitetty jo pelkän asiakas- ja potilassuhteen salassa pidettävyys eikä siitä ole tahtotilaa poiketa kuin lainsäädännön mahdollistamissa selkeissä tilanteissa. Asiaa on tarkasteltava myös tiedon luovuttajan oikeusturvan näkökulmasta, sillä hän luovuttaa salassa pidettävää tietoa toiselle viranomaiselle. Intressipunninta asiassa ei tulkinnan mukaan voida tehdä, kun asiakas- ja potilassuhde käsitetään yhtä arkaluonteiseksi ja salassa pidettäväksi tiedoksi kuin itse suhteen sisällöstä kertovat tiedot.

KHO:n ratkaisu ilmoitussäännöksen tulkinnasta ei tue poliisin toimintaa keskeisenä turvallisuusviranomaisena, joka ennalta estävästi pyytää väkivallan uhkien torjumiseksi tietoja eri viranomaisilta, minkä jälkeen tiedot yhdistetään, analysoidaan sekä otetaan toimenpiteitä suunniteltaessa huomioon. Linjauksen perusteella poliisi odottaa, että eri viranomaiset havaitsevat itse uhkaavan henkilön omassa toiminnassaan ja katsovat aiheelliseksi ilmoittaa asiasta poliisille. Poliisin vastuulla on kuitenkin väkivallan uhkien torjunta ja ennalta estäminen.

Väkivaltaisen teon estämiseksi poliisi tarvitsee tietoa toimivaltuuksiensa käyttämiseksi, esimerkiksi poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinojen (kuten televalvonta ja suunnitelmallinen tarkkailu) osalta. Tietoja voidaan tarvita myös arvioitaessa esitutkintakynnyksen ylittymistä törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelun osalta tai pakkokeinoina muokattujen keinojen käyttöä arvioitaessa. Tietoja voidaan tarvita myös henkilön paikantamiseen. Edellä mainitussa KHO:n päätöksessä Helsingin poliisilaitos oli pyytänyt myös henkilön yhteys- ja olinpaikkatietoja, mutta niitä ei katsottu voitavan luovuttaa. Poliisi perusteli asiaa myös intressipunninnan kautta, koska pyydetyt tiedot ei eivät olleet kovinkaan arkaluonteisia eivätkä kuuluneet salassapitovelvollisuuden ydinsisällön piiriin.

Toinen oikeudellinen ongelma ilmoittamissäännöksen käytännön soveltamisessa liittyy hallintoasian asianosaikäsitteeseen tai sen tulkintaan, jonka Helsingin kaupungin sosiaaliviranomainen teki edellä mainitussa KHO:n tapauksessa. KHO ja Helsingin hallinto-oikeus eivät kuitenkaan ottaneet kantaa tähän asiaan. Sosiaaliviranomainen antoi poliisin tietopyynnön tiedoksi kohdehenkilölle vastoin poliisin pyyntöä ja kysymättä asiasta tarkempia tietoja poliisilta ennen ratkaisuaan. Poliisin tietopyyntö annettiin kohdehenkilölle tiedoksi, vaikka sosiaaliviranomainen kieltäytyi antamasta tietoja poliisille. Mikäli samaa ajatusta sovelletaan johdonmukaisesti poliisille tehtäviin oma-aloitteisiin ilmoituksiin, niin näyttää siltä, että asiasta ilmoitetaan kohdehenkilölle. Tämä on ongelmallista, koska poliisin tarkoituksena on käyttää asiassa useimmiten salaisia tiedonhankintakeinoja ja pyytää siksi myös tuomioistuimelta pakkokeino-oikeudenkäynnin salassapitoa.

Uhkatutkinnan lakiperusta ja keinovalikoima

Sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä keskeisten toimijoiden yhteistyönä valmisteltiin poliisin ja terveydenhuollon väliseen tiedonvaihtoon liittyvää ohjetta vuonna 2018-2019. Helsingin poliisilaitos osallistui työhön tuoden esille myös tiedonsaannin uhka-arvioinnin kohteena olevista henkilöistä. Tällöin haasteena oli perustella STM:n hallinnonalan viranomaisille ja

tietosuojavaltautetun toimistolle, mihin poliisin toimivalta uhkatutkinnasta oikein perustuu, kun kyseessä ei ole esitutkinta, poliisitutkinta eikä rikosasian esiselvittelykään. Uhkatutkinta perustuu poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaiseen poliisin yleiseen toimialasäännökseen ja Poliisihallituksen antamaan ohjeistukseen. Toimialaa koskeva säännös ei kuitenkaan luo poliisille toimivaltaa tehtävän suorittamiseksi tai tarvittavien tietojen saamiseksi. Tämä aukko uhkatutkinnan lakitasoisessa sääntelyssä saattaa vaikuttaa haitallisesti poliisin tiedonsaantiin muilta viranomaisilta.

Tässä yhteydessä on syytä tuoda esille myös EOA:n 3.6.2020 antama kanteluratkaisu (EAOK/2186/2019), jonka mukaan poliisilain 2 luvun toimivaltuudet näyttäisivät olevan riittämättömiä poliisin vastuulla olevien tehtävien suorittamiseksi rikosten ennalta estämisen suhteen. EOA saattoi näkemyksensä sisäministeriön tietoon ja pyysi harkitsemaan lainsäädännön kehittämistarpeita asiassa.

Uhkatutkinnassa ei voida käyttää esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaisia rikostutkintaa koskevia eikä poliisilain mukaisia poliisitutkintaa koskevia toimivaltuuksia. Siten ketään ei voida kutsua noudon uhalla kuulusteluun tietyn oikeuksin ja velvollisuuksin ja antamaan lausumaa totuudessapysymisvelvollisuuden alaisena rangaistuksen uhalla. Asiassa ei voida tehdä myöskään etsintöjä asuinhuoneistoihin tai muihinkaan rakennuksiin tai tarkastaa esineitä tai asiakirjoja. Sovellettavaksi jäävät lähinnä poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinot, mutta niiden edellytyksenä on konkreettinen rikosolettama eivätkä edellytykset välttämättä täyty siinä vaiheessa, kun poliisi saa tiedon väkivallan uhkaa aiheuttavasta henkilöstä.

Toimintaympäristön muutoksen huomioiminen ja kehittämis ehdotukset

Eri laeissa olevia samansisältöisiä ilmoittamissäännöksiä koskeva yhteinen hallituksen esitys on annettu eduskunnalle vuonna 2014. Lakimuutoksen taustalla olivat erityisesti perhesurmat. Tämän jälkeen toimintaympäristö on muuttunut siihen suuntaan, että huolta aiheuttavat myös yhä enemmän poliittista, uskonnollista tai ideologista ääriajattelua edustavat henkilöt tai henkilöryhmittymät. Väkivallan uhkien torjunta ja ennalta estäminen on keskeistä nykyisessä poliisin toimintaympäristössä.

Poliisin tiedonsaanti vakavien väkivaltaisten tekojen ja tapahtumien ennalta estämisessä ei tule olla muiden ja toisistaan erillään toimivien viranomaisten oma-aloitteisen ilmoitusoikeuden varassa, vaan poliisin tulee keskeisenä turvallisuusviranomaisena ja rikosten estämisen vastuuviranomaisena voida oma-aloitteisesti pyytää ja saada tietoa eri viranomaisilta. Tiedot yhdistetään, analysoidaan ja sitä kautta muodostetaan huolta aiheuttavan henkilön muodostamasta väkivallan uhasta kokonaiskuva, joka perustuu riittäviin, oikeisiin ja ajantasaisiin tietoihin.

Tietojen antaminen poliisille on nykysäännöksen mukaan viranomaisen harkinnassa eli kyseessä on oikeus eikä velvollisuus. Tämä saattaa johtaa siihen, että epävarmassa tilanteessa salassa pidettävää tietoa ei luovuteta eikä ilmoittamista muutoinkaan priorisoida ensisijaiseksi velvollisuudeksi. Poliisin tiedonsaantia ja sitä kautta väkivaltarikosten estämistä ja varhaista

puuttumista väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja käyttäytymiseen voisi tehostaa tiedonsaantisäännöksen muuttaminen siihen muotoon, että kyse olisi poliisin pyynnöstä sekä myös oma-aloitteellisesta velvollisuudesta antaa tietoja poliisille.

Lisäksi on pidettävä tarpeellisena ja toiminta-aluetta selkeyttävänä säätää uhkatutkinta eli henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointi ja uhkaavan teon estäminen ja yleisemminkin rikoksia ennalta estävä toiminta poliisitutkinnaksi joko poliisilaissa tai erillislaissa samaan tapaan kuin esimerkiksi kadonneen henkilön tutkinta tai työtapaturman tutkinta.

Rikostutkintayksikön johtaja
Rikosylitarkastaja


Jonna Turunen

Automaattisesti päivittyvä allekirjoitusfraasi. Älä poista tätä kenttää, jos allekirjoitat asiakirjan sähköisesti.

Jakelu

Tiedoksi