2.11.2021

829/01.04.01.00/2021.

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite: Hallintovaliokunnan lisäselvityspyyntö asiassa VNS 4/2021 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

VIRANOMAISTIEDONVAIHTOA KOSKEVAT ONGELMAT JA NIIDEN KORJAAMISEKSI TARVITTAVAT LAINSÄÄDÄNTÖTOIMET

Taustaa

Eri viranomaisten välisellä mahdollisimman esteettömällä tiedonkululla on erittäin suuri merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn kannalta. Suojelupoliisin muilta viranomaisilta ja niiden rekistereistä saamat tiedot voivat olla välttämättömiä riittävän varhaisessa vaiheessa tapahtuvan ensihavainnon saamiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Muiden viranomaisten rekisteritiedot voivat samoin olla välttämättömiä tiedustelumenetelmien käytön riittävän tarkaksi kohdentamiseksi taikka muista lähteistä saatujen epävarmojen tietojen todentamiseksi tai rikastamiseksi. Rekisteritietojen ensisijainen käyttö suhteessa tiedustelumenetelmiin on poliisilain 1 luvussa säädettyjen suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen mukaista, koska muuta tarkoitusta varten jo tallennettujen tietojen hyödyntämisellä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi puututaan vähemmän syvällisesti tiedustelun kohteen yksityisyyden suojaan kuin häneen kohdistuvalla tiedustelumenetelmien käytöllä.

Tämän muistion ensimmäisessä osassa käsitellään Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien puutteita yleisesti. Osa puutteista on syntynyt siviilitiedustelusta säätämisen tahattomana seurauksena asettaen siten Suojelupoliisin kyvyn suojata kansallista turvallisuutta joiltain osin heikompaan asemaan kuin mitä se oli ennen siviilitiedustelusta säätämistä. Muistion toisessa osassa käsitellään Suojelupoliisin ja muun poliisin puutteellista oikeutta saada muun muassa terroristisessa tarkoituksessa tehtävien väkivallantekojen estämiseksi välttämättömiä tietoja sosiaaliviranomaisten asiakkaista. Sosiaalihuollon asiakastietoihin kohdistuvaa poliisin tiedonsaantioikeutta koskee Korkeimman hallinto-oikeuden tuore vuosikirjapäätös KHO:2021:13, jonka mukaan poliisilla ei ollut oikeutta pyynnöstään saada henkilön tietoja sosiaalihuollolta siitä huolimatta, että tämän epäiltiin saattavan tehdä yleisellä paikalla useisiin henkilöihin kohdistuvan terroristisen väkivallanteon. Suojelupoliisi on käsitellyt tästä aiheutuvia ongelmia aiemmin hallintovaliokunnalle valtiopäiväasian O 12/2021 vp yhteydessä antamassaan lausunnossa. Hallintovaliokunta on puolestaan kiinnittänyt huomiota asiaan lausunnossaan HaVL 24/2021 vp.

1100 - 0321

SUOJELUPOLIISI
Ratakatu 12, PL 151, 00121 HELSINKI
Vaihde 0295 480 131 | kirjaamo@supo.fi | www.supo.fi

Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien puutteista yleensä

Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömän tiedonsaannin perustan muodostaa poliisilain 4 luvun 1 §:n 1 momentin säännös, jonka olennainen sisältö on se, että poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon antamista poliisille ei ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Koska säännöksen tarkoittama tiedonsaantioikeus on voimassa kaikissa poliisin tehtävissä, on se käytössä myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, joka säädetään poliisin tehtäväksi poliisilain 1 luvun 1 §:ssä.

Poliisilain 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyn tiedonsaantioikeuden käyttö edellyttää, että pyynnön kohteena olevan tiedon antamista poliisille ei ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Tiedon antamista poliisille rajoittavia säännöksiä sisältyy verrattain runsaasti eri sektoriviranomaisten toimintaa sääntéleviin lakeihin. Yleensä kyse on siitä, että tiedon antaminen on rajoitettu tapahtuvaksi poliisin rikostorjuntatehtäviä varten eli rikoksen estämisen tai selvittämisen tarkoituksessa. Siviilitiedustelulainsäädännön myötä Suojelupoliisilta poistettiin esitutkintavaltuudet, mikä merkitsee sitä, ettei sillä enää ole eikä pidä olla oikeutta saada viranomaisilta tietoja rikoksen selvittämistä varten. Suojelupoliisilla toisaalta säilyi valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten estämistä koskeva tehtävä, ja sen tulee aiempaan tapaan voida saada tämän tehtävänsä suorittamiseksi välttämättömiä tietoja muilta viranomaisilta.

Edellä mainitusta itsestään selvänä pidettävästä lähtökohdasta huolimatta siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulo heikensi Suojelupoliisille sen rikoksen estämistehtävässä perinteisesti kuuluneita tiedonsaantioikeuksia. Syynä on se, että joissain Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuden kannalta tärkeissä sektoriviranomaisten laeissa tiedon luovuttamista poliisille koskeva rajoitus on muotoiltu siten, että tietoa voidaan luovuttaa rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi *esitutkintaviranomaiselle*. Esitutkintaviranomaisen säännöksissä mainitsemisen tarkoituksena ei liene ollut toimia tiedon luovutusoikeutta supistavana rajoituksena, vaan kyse lienee ollut siitä, että on haluttu käyttää kokoavaa käsitettä, joka poliisin ja sen yksiköiden ohella kattaa myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen. Sääntelyrakenne on epäonnistunut, sillä säännöksissä luovutusperusteena mainittu rikoksen estäminen ei ole käsitteellisesti yhteydessä luovutuksensaajan esitutkintaviranomaisuuteen. Käytännön ongelmia sääntelyrakenne ei silti aiheuttanut, sillä kaikki ne viranomaiset, joille on laissa säädetty rikoksen estämistehtävä, ovat perinteisesti olleet samanaikaisesti myös rikoksen selvittämiseksi toimivaltaisia esitutkintaviranomaisia.

Asetelma muuttui siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon myötä, kun Suojelupoliisilta poistettiin rikoksen selvittämistehtävä ja siten myös esitutkintaviranomaisen asema. Koska edellä mainitut tietojenluovutussäännökset edellyttävät luovutuksensaajan olevan esitutkintaviranomainen, seuraa tästä, ettei Suojelupoliisi säännösten perusteella voi saada sille laissa säädetyn vakavien rikosten estämistehtävän hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. On ilmeistä, että Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien supistuminen tapahtui tahattomasti, ja että taustalla on

se, että tiedustelutoimivaltuuksista säätämisen monimutkaisia yhtymäkohtia ja vaikutuksia muuhun lainsäädäntöön ei osattu kauttaaltaan hahmottaa. Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien palauttamisella entisen laajuisiksi rikoksen estämisessä on suuri merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn kannalta, sillä eräiden seurauksiltaan erityisen vahingollisten ja laajakantoisten rikosten - esimerkiksi vakoilu- ja valtiopetosrikosten - estämistehtävä on poliisihallinnossa osoitettu ainoastaan Suojelupoliisille.

Edellä käsitellyt lainmuutostarpeet koskevat muun muassa lakia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999), lakia finanssivalvonnasta (878/2008), ulosottokaarta (705/2007) ja lakia harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010).

Sen lisäksi, että Suojelupoliisin edellä kuvatulla tavalla tahattomasti supistuneet tiedonsaantioikeudet rikoksen estämiseksi tulisi palauttaa entisen laajuisiksi, tulisi kansallisen turvallisuuden suojaaminen säätää edellä mainituissa laeissa itsenäiseksi perusteeksi luovuttaa tietoja Suojelupoliisille. Esimerkiksi verottajan tai ulosoton tiedoilla voi tapauskohtaisesti olla erittäin suuri merkitys hankittaessa tietoja sellaisista maakaupoista tai yritysostoista, joiden epäillään vaarantavan kansallista turvallisuutta. Näissä tilanteissa on tyypillisesti kyse toiminnasta, joka ei koskaan muodostu rangaistavaksi rikokseksi. Kansallisen turvallisuuden suojautumiskyvyn kannalta ei ole eduksi eikä suhteellista, että nykylainsäädäntö sallii esimerkiksi verottajan luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tietoja kaikkein lievimpienkin rikoksen selvittämiseksi, vaan ei Suojelupoliisille valtion suvereenisuuteen kohdistuvien vakavimpien uhkien estämiseksi.

Suojelupoliisin ja muun poliisin oikeus saada sosiaalihuollon asiakastietoja

Edellä on todettu, että poliisilain 4 luvun 1 momentti säätää poliisille yleisen muiden viranomaisten salassa pidettäviä tietoja koskevan tiedonsaantioikeuden sikäli kuin tietojen antamista poliisille ei ole muussa laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

Sosiaaliviranomaisten oikeutta antaa poliisille asiakkaitaan koskevia salassa pidettäviä tietoja rajoitetaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki; 812/2000) 18 §:ssä. Pykälän 3 momentin 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.

Muissa kuin säännöksen tarkoittamissa tilanteissa sosiaaliviranomaisella ei ole velvollisuutta eikä edes oikeutta antaa poliisille rikoksen estämiseksi tarpeellisia salassa pidettäviä tietoja. Sosiaaliviranomaiselle ei ole lainkaan säädetty oikeutta tai velvollisuutta antaa poliisille sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joiden saanti olisi välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 § rajoittaa sosiaaliviranomaisen oikeutta ja velvollisuutta antaa poliisille asiakkaitaan koskevia *salassa pidettäviä* tietoja.

Sosiaalihuollon asiakastietojen salassapidosta säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoa muun muassa sosiaalihuollon asiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta. Salassapito koskee poikkeuksellisen laajaa ryhmää tietoja. Sosiaalihuollon asiakaslain esitöiden mukaan "koska jo tieto siitä, että henkilö on sosiaalihuollon asiakas, saattaa paljastaa arkaluontoisen seikan, salassapito ulottuu kaikkiin asiakasta koskeviin tietoihin" (HE 137/1999 vp, s. 30). Salassapidon piiriin eivät siten kuulu pelkästään asiakkaan sosiaaliviranomaiselle luottamuksellisesti antamat arkaluontoiset tiedot tilanteestaan, vaan myös esimerkiksi hänen osoitteensa ja muut yhteystietonsa.

Korkein hallinto-oikeus antoi 21.1.2021 vuosikirjapäätöksen KHO:2021:13 koskien sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin tulkintaa. Ratkaisun aiheena olleessa tapauksessa oli kyse siitä, että Helsingin poliisilaitos oli saanut tiedon henkilöstä, jonka ääri-islamistisesta ajattelustaan johtuen epäiltiin saattavan tehdä yleisellä paikalla useisiin henkilöön kohdistuvan vakavan väkivallanteon. Poliisilaitos pyysi sosiaaliviranomaiselta tiedot muun muassa henkilön vastaanottamista sosiaalihuollon tukitoimista ja niiden toteutumisesta, hänen puhelinnumerostaan, asuinpaikastaan ja mahdollisesta siirtymisestään omaan asuntoon, päihteiden käytöstä sekä mahdollisesta koulunkäynnin jatkamisesta. Tiedonsaantipyynnössä perusteltiin, kuinka pyydetyt tiedot liittyivät henkilön uhkaavan käyttäytymisen vakavuuden ja todennäköisyyden arviointiin. Henkilön asuinpaikkaa ja puhelinnumeroa koskevia tietoja pyydettiin, koska ne olivat tarpeen henkilön tavoittamiseksi samoin kuin rikoksen estämiseksi välttämättömän salaisen tiedonhankinnan kohdentamiseksi häneen. Kyse oli sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömistä tiedoista.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan poliisilla ei ollut oikeutta saada mitään pyytämiään tietoja sosiaaliviranomaiselta. Merkitystä ei ollut sillä, olivatko pyydetyt tiedot välttämättömiä vakavan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän väkivaltarikoksen estämiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perustui siihen, että sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin mukaan tällaisten tietojen antaminen voi tapahtua ainoastaan sosiaaliviranomaisen aloitteesta. Niiden antaminen ei sen sijaan voi perustua poliisin aloitteeseen, koska laissa ei ole erikseen säädetty sosiaaliviranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta antaa rikoksen estämiseksi välttämättömiä tietoja poliisin pyynnöstä.

Sosiaalihuollon asiakastiedot ovat potentiaalisesti erittäin tärkeitä terrorismirikosten ja muiden valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, mutta Suojelupoliisilla tai muilla poliisiyksiköillä ei ole nykyisin lainkaan oikeutta saada niitä pyynnöstään edellä mainittujen tehtäviensä suorittamista varten. Tietojen saamattomuuden seurauksena voi olla, ettei kyseisiä rikoksia ja uhkia kyetä estämään, vaikka niiden seuraukset sekä rikoksen uhrien että laajemmin yhteiskunnan kannalta muodostuvat kestämättömiksi. Osan ongelmaa muodostaa se, että salassapito ulottuu kaikkiin sosiaalihuollon asiakastietoihin siihen katsomatta, kuinka arkaluontoisina niitä objektiivisesti tarkasteltuna voidaan pitää. Suojelupoliisilla tai muulla poliisilla ei esimerkiksi ole oikeutta saada pyynnöstään henkilön osoitetta tai olinpaikkaa koskevaa tietoa siinäkään

tapauksessa, että henkilö on välttämätöntä tavoittaa hänen muodostamansa välittömän terroristisen uhkan estämiseksi.

Edellä käsitellyistä syistä Suojelupoliisi näkee perustelluksi sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n muuttamisen siten, että sosiaaliviranomaiselle säädetään velvollisuus antaa poliisille sen pyynnöstä sosiaalihuollon asiakasta koskeva salassa pidettävä tieto silloin, kun tieto on välttämätön rikoksen estämistä tai paljastamista taikka kansallisen turvallisuuden suojaamista varten. Rikoksen estämisen ja paljastamisen osalta tiedon luovuttamisen edellytykseksi on perusteltua säätää se, että rikoksesta voidaan tuomita vähintään esimerkiksi neljän vuoden vankeusrangaistus.