



Viranomaisten tehokkaan tiedonvaihdon edellytykset; poliisin tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn kehittäminen

Poliisilain ja poliisin henkilötietolain muutokset

Poliisilain ja poliisin henkilötietolain tiedonvaihtoa koskevien säännösten muutostarpeet tulisi arvioida suhteessa voimassa olevaan yleislainsäädäntöön ja poliisin nykyisen toimintaympäristön vaatimuksiin. Arvion pohjalta voidaan valmistella ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Poliisilain ja poliisin henkilötietolain sääntelyn olisi mahdollistettava tehokas ja toimiva tiedonvaihto ottaen samalla huomioon yleislainsäädännön sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset (ks.

PO_HO_liite 5. Poliisin tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn kehittäminen).

Voimassa oleva tiedonvaihtoa koskeva sääntely on osoittautunut joiltain osin puutteelliseksi mm. oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen näkökulmasta. Selvittämistarpeita on käsitelty esim. huhtikuussa julkaistussa poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita koskevassa selvityshenkilön loppuraportissa (sisäministeriön julkaisu 2023:19). Raportin mukaan sääntelyä olisi tarvittaessa täsmennettävä niin, että viranomaiset voivat salassapitosäännösten estämättä vaihtaa keskenään tietoja sen selvittämiseksi, antavatko eri viranomaisilla hallussaan olevat tiedot yhdistettyinä aiheen uhka-arvioon. Tämä tarkoittaisi muun muassa poliisilain täsmentämistä, jos katsotaan nykyisen sanamuodon olevan riittämätön muutoin salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen muulle viranomaiselle uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi.

Poliisin uhkien käsittelyssä yleisenä tavoitteena on tunnistaa huolta aiheuttava henkilö ja suorittaa sellaisia oikeinmitoitettuja toimenpiteitä, joilla uhkia hallitaan eivätkä ne realisoidu tekoina. Näiden henkilöiden käyttäytymisessä on tyypillisesti havaittu yhteiskunnan yleisen tai jonkun yksityisen turvallisuuden kannalta erityisen huolestuttavia piirteitä. Uhka-arvioinnin avulla viranomainen voi kohdentaa voimavaroja niihin henkilöihin, joiden toiminnasta voi seurata vakavia turvallisuusvaikutuksia yhteiskunnalle, sivullisille ja henkilölle itselleen. Poliisin toimien lisäksi muiden viranomaisten toimet voivat olla heidän tarjoamiaan palveluita, jotka vähentävät riskiä uhkien eskaloitumista teoiksi. Esimerkkeinä uhka-arvioinnin avulla mahdollisesti tunnistettavasta kohdennetusta väkivallasta voidaan mainita oppilaitos- tai kouluampumiset, nuorten ja aikuisten tekemät massamurhat, vakava koti- ja parisuhdeväkivalta, vainoaminen sekä poliitikkoihin ja julkisuuden henkilöihin kohdistuvat väkivallanteot.

Samassa yhteydessä olisi selvityshenkilön loppuraportin mukaan syytä arvioida tarvetta täsmentää poliisin oikeutta kiinnittää potentiaalisen rikoksen uhrin huomiota uhuriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa. Poliisilaki ei yksiselitteisesti anna poliisille oikeutta olla yhteydessä esimerkiksi törkeän petoksen uhriksi joutumisen riskissä olevaan yksityishenkilöön tai oikeushenkilöön rikoksen estämisen tarkoituksessa.



Tiedonvaihdoissa havaittuja puutteita käsitellään myös huhtikuussa julkaistussa poliisin hallintorakenneselvityksessä (sisäministeriön julkaisu 2023:18). Selvityksessä todetaan, että tiedonvaihto eri viranomaisten ja toimijoiden välillä on keskeinen asia esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisessa torjunnassa. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan luo poliisille riittävää toimivaltaa luovuttaa tietoa tässä tarkoituksessa. Selvityksessä nostetaan esiin seuraavat esimerkit: a) poliisin mahdollisuus tehdä taustatarkistuksia ja luovuttaa tietoa esim. ns. COVID-tukea tai EU:n elpymisvälineen rahastosta rahoitusta hakevista yrittäjistä tai yrityksistä, b) poliisin mahdollisuus luovuttaa oma-aloitteisesti tietoa ulosottoviranomaisille ulosoton kohteena olevan rikoksesta epäillyn omaisuudesta (Helsingin HO:n päätös 4.3.2021, dnro S 20/1738 ja KKO:n ratkaisu 29.3.2023, dnro S2021/237) ja c) poliisin mahdollisuus luovuttaa tietoa ulkomaalaisten maakaappoihin liittyviin selvitys- tai lausuntopyyntöihin. Hiljattain annetun hovioikeuden päätöksen mukaan toisen viranomaisen varoittaminen järjestäytyneen rikollisuuden toimijoista todettiin lainvastaiseksi. Myös hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden selontekoa koskevassa mietinnössään nostanut esiin tarpeen selvittää poliisin mahdollisuutta antaa nykyistä laajemmin oma-aloitteisesti rikollisuuteen liittyvää tietoa muille viranomaisille (HaVM 19/2021 vp).

Viranomaisten oma-aloitteiseen tiedonvaihtoon liittyen käynnissä on parhaillaan Itä-Suomen yliopiston toteuttama VN TEAS selvitys- ja tutkimushanke (Virvotieto). Hanke painottuu turvallisuusviranomaisten väliseen oma-aloitteiseen tietojenvaihtoon. Hankkeen loppuraportti ja siihen liittyvä ns. Policy Brief julkaistaan lähiaikoina. Hankkeessa tullaan esittämään oma-aloitteisen tiedonvaihdon kehittämiseksi suosituksia, joiden pohjalta voidaan analysoida tarvittavia toimenpiteitä viranomaisten oma-aloitteisen tiedonvaihdon parantamiseksi.

STM:n ja OKM:n hallinnonalan viranomaisten tietojen luovuttaminen uhka-arviointia varten

Uhka-arviointi käynnistyy poliisissa tyypillisesti poliisille tulleen ilmoituksen perusteella, jossa esitetään huoli henkilön uhkaavasta käytöksestä. Uhkan selvittäminen edellyttää poliisin tiedonhankintatietojen lisäksi tietoja muilta viranomaisilta. Kun poliisi on laatinut henkilöstä uhka-arvion, voidaan tehdä tarkoituksenmukaisia ja riittäviä toimia uhkan tason mukaan. Esim. sosiaalihuollon tiedot ovat uhka-arvioinnissa välttämättömiä, koska niiden perustella voidaan arvioida henkilön elämää suojaavia tekijöitä ja arvioida muiden toimenpiteiden tarvetta. (SM:n selvitys hallintovaliokunnalle O 12/2021 vp.)

Sisäministeriön perhesurmaselvityksessä (Perhesurmien ehkäisyä koskevan työryhmän suositukset, sisäministeriön julkaisu 1/2014) havaittiin, että heikko signaali voi näyttäytyä satunnaisena yksittäiselle viranomaiselle, mutta useammalle eri viranomaiselle tulevat signaalit voivat yhdessä synnyttää vakavan huolen vakavasta väkivallasta. Mikäli poliisi ei saa tietoa näistä heikoista signaaleista, uhan tunnistaminen ja teon estäminen vaikeutuu.

Tietyille sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan viranomaisille on säädetty oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten muutoin salassa



pidettävät välttämättömät tiedot (HE 333/2014 vp, HaVM 41/2014 vp). Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2021:13) mukaan poliisilla ei kuitenkaan ollut voimassa olevan sääntelyn nojalla oikeutta saada pyynnöstä henkilön tietoja sosiaalihuolloilta siitä huolimatta, että tämän epäiltiin saattavan tehdä yleisellä paikalla useisiin henkilöihin kohdistuvan terroristisen väkivallanteon. Hallintovaliokunta on kiinnittänyt ratkaisuun huomiota mm. sisäisen turvallisuuden selonteon yhteydessä (HaVM 19/2021 vp) ja nostanut esiin, että tiedot pitäisi voida luovuttaa poliisin pyynnöstä. Ellei tietojen luovutus keskeisten oikeushyvien, hengen ja terveyden suojelemiseksi toimi, on välttämätöntä velvoittaa viranomaiset tietojen luovuttamiseen lainsäädäntöä muuttamalla.

Eduskunta hyväksyi sisäisen turvallisuuden selonteon johdosta seuraavan hallintovaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton (EK 11/2022 vp): Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä ja sen pohjalta valmistelees esityksen lainsäädännön muuttamiseksi siten, että sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan viranomaisia veloitettaisiin antaa poliisille ainakin henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten muutoin salassa pidettävät välttämättömät tiedot.

Moniammatillinen yhteistyö

Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy sekä rikosten ennalta ehkäiseminen ovat laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä edellyttävä kokonaisuus. Sisäisen turvallisuuden selonteossa mainitaan esimerkkinä moniammatillinen Ankkuri-toiminta, jossa työskentelee pääsääntöisesti poliisin, sosiaalityön, terveystoimen sekä nuorisotoimen asiantuntijoita yhdessä nuoren haastavan tilanteen parantamiseksi. Hallintovaliokunta toteaa selontekoa koskevassa mietinnössään, että toimintamallilla on saatu hyviä onnistumisia eri puolilla maata (HaVM 19/2021 vp).

Moniammatillinen yhteistyö nostetaan esiin myös rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita koskevassa selvityshenkilön loppuraportissa (sisäministeriön julkaisu 2023:19). Raportissa viitataan sisäministeriön hallintovaliokunnalle 31.12.2020 antamaan selvitykseen (SMDno-2020-166), jossa sisäministeriö on nostanut esille, että moniammatillisesta yhteistyöstä ja etenkin sen tiedonvaihdoista tulisi säätää nykyistä selkeämmin yleislainsäädännössä, esimerkiksi julkisuuslaissa. Myös sisäministeriön vuonna 2014 julkaistussa perhe- ja lapsisurmien ehkäisyä ja estämistä sekä viranomaisten tiedonvaihtoa koskevassa selvityksessä esitettiin tarvetta tarkastella moniammatillisen yhteistyön sääntelyä (SM:n julkaisuja 1/2014). Selvityshenkilön loppuraportin mukaan olisi aiheellista kartoittaa lainsäädännön muutostarpeet sen varmistamiseksi, että poliisi ja muut viranomaiset voivat moniammatillisessa yhteistyössä vaihtaa keskenään tietoja, joiden perusteella kukin viranomainen voi punnita, ylittyykö tapauksessa salaisten tietojen luovuttamisen kynnyks.

Kyberturvallisuus

Kybertoimintaympäristön ja sen uhkien kehittyminen vaatii kyberturvallisuuden jatkuvaa parantamista ja lainsäädännön ajantasaistamista vastaamaan kybertoimintaympäristön uhkiin. Sisäministeriön ja puolustusministeriön yhteisessä laajapohjaisessa selvityshankkeessa valmistellussa raportissa (Selvitys viranomaisten



toimintaedellytyksistä kyberturvallisuudessa, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:31) tunnistettiin lukuisia toimenpidetarpeita, joihin kuuluu mm. tehokkaamman tiedonvaihdon mahdollistaminen viranomaisten välillä (ks. **KTY HO liite_3_Kyber, Viranomaisten toimintaedellytyksiä on tarve parantaa kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa ja kyberpuolustuksessa**).

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen

Tiedonvaihdon edellytyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa arvioidaan parhaillaan VM:n 21.6.2022 asettamassa työryhmässä (VM063:00/2022). Työryhmä julkaisee työnsä toimintasuunnitelmana, joka sisältää myös HE-luonnoksen työryhmän tunnistamista lainmuutostarpeista. Toimintasuunnitelmaluonnos lähetetään julkiselle lausuntokierrokselle kesän aikana. Työryhmän tunnistamien kehittämistarpeiden pohjalta voidaan ryhtyä tarvittaviin lainvalmistelu- ja muihin toimenpiteisiin tiedonvaihdon parantamiseksi.

Yritysten luotettavuuden selvittäminen

Tehokas viranomaisten välinen tiedonvaihto on tärkeää myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Tiedonvaihtoa koskevalla sääntelyllä tulisi mm. varmistaa, että poliisilla on riittävät oikeudet saada taloudellisen luotettavuuden arviointia ja julkisten velvoitteiden hoitoa koskevia tietoja muilta viranomaisilta lupahallinnon tarkoituksiin.

Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään (SIS)

Terrorismin ja vakavan rikollisuuden tehokas torjunta, turvallisuuden korkean tason varmistaminen Euroopan unionissa sekä muuttoliikkeen hallinta edellyttävät laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä. Yhden keskeisimmistä viranomaisten työkaluista kansainvälisessä yhteistyössä muodostaa Schengenin tietojärjestelmä (SIS). Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin ulkomaalaislain nojalla kerättyjen biometrinen tietojen käyttämisen Suomen SIS-kuulutuksissa vain hyvin rajoitetusti. Sääntelyä käsitellessään hallintovaliokunta katsoi aiheelliseksi, että ulkomaalaisten henkilöiden biometrinen tietojen käsittelyedellytyksiä tarkastellaan kokonaisuudessaan esimerkiksi mahdollisen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä (ks. **SM HO Maahanmuutto Liite 1 Ulkomaalaislain kokonaisuudistus**) tai erillisen selvityksen pohjalta. Eduskunta edellytti kansallista SIS-lainsäädäntöä koskevassa vastauksessaan, että hallitus selvittää ja arvioi tarkkaan ulkomaalaisten biometrinen tietojen käsittelyä koskevaa kansallista ja EU-sääntelyä, mukaan lukien edellytyksiä kansallisiin tietojärjestelmiin tallennettujen biometrinen tietojen käyttämiselle SIS-asetusten mukaisissa kuulutuksissa, ja ryhtyy tarvittaessa asianmukaisesti toimiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi (HE 35/2021 vp - EV 92/2022 vp).

Yhteyshenkilö: erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja, p. +358 295 488 379, suvi.pato-oja@gov.fi