



Kari Laitinen ja Kimmo Kuukasjärvi

**Viranomaisten tietojen antaminen
ja -vaihtaminen, tiedonkulku ja
lainsäädäntö muuttuneessa
turvallisuus- ja toimintaympäristössä**

Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 34

Viranomaisten tietojenantaminen ja -vaihtaminen, tiedonkulku ja lainsäädäntö muuttuneessa turvallisuus- ja toimintaympäristössä

Kari Laitinen ja Kimmo Kuukasjärvi

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2023

Kari Laitinen ja Kimmo Kuukasjärvi
Viranomaisten tietojenantaminen ja -vaihtaminen, tiedonkulku ja
lainsäädäntö muuttuneessa turvallisuus- ja toimintaympäristössä

Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 34
ISBN 978-951-815-422-1
ISSN 2341-6394

Grano Oy, 2023

Tiivistelmä

Tämä katsaus valmistui osana Virvotieto-hanketta, jonka loppuraportti julkaistiin 8.6.2023¹. Tuon aiemmin julkaistun raportin empiirisen osan tekstit ovat tässä raportissa mukana joko sellaisenaan tai mukailtuina. Tämä katsaus kattaa laajemmin viranomaishaastatteluisia esiin tulleen aineiston ja huomioi kattavammin muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön kuin edellä mainittu raportti. Katsauksessa kuvataan haastatteluissa ja erillisessä työpajassa saadun aineiston avulla myös sitä, mikä tekijä tai mitkä tekijät eri viranomaisten toiminnassa estävät oma-aloitteista tietojen vaihtamista ja miksi, ja millä tavoin tämä näkyy eri viranomaisten toiminnassa ja niiden välisessä yhteistyössä.

Hankkeessa kuultiin² yhteensä 60 henkilöä, jotka edustavat 20 eri organisaatiota. Haastateltavien lukumäärä vaihteli eri organisaatioiden välillä. Haastattelutavat omaavat monipuolista kokemusta tietojen vaihtamisesta ja viranomaisyhteistyöstä.

Muuttunut toimintaympäristö edellyttää viranomaisilta entistä tiiviimpää yhteistyötä. Vallitseva tietojenvaihtamista koskeva lainsäädäntö on paikoin haasteellinen, vaikeatulkintainen ja pirstaleinen. Tulevaisuudessa haasteet hankaloituvat entisestään. Lainsäädännön näkökulmasta on merkittävä haaste, kuinka mukautua muuttuviin olosuhteisiin. Mahdollistaako lainsäädäntö tulevaisuuteen kohdistuvan suunnittelun ja toiminnan? Merkittävä havainto haastatteluissa oli kritiikki lainsäädännön sirpaleisuutta ja tulkinnallisuutta kohtaan. Lainvalmistelussa tarvitaankin parempaa yhteistyötä viranomaiskentän kanssa.

Tiedonvaihtamisen ja oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen tulisi olla yksiselitteisimmin säädeltyä. Tietojärjestelmien käytettävyyttä tulisi parantaa. Koulutukseen ja toisen viranomaisen toiminnan ymmärtämiseen tulisi panostaa. Tietojohdoisuutta tulee edistää samoin kuin kykyä ennakoida ja ennalta estää. Entistä haasteellisempi ja monimutkaisempi toimintaympäristö näkyy siinä, miten merkittävää tarve on kyetä hahmottamaan se, millaista tietoa ja missä

¹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165005>.

² Hanketutkija Tuomas Hassinen (Itä-Suomen yliopisto) haastatteli ja tuotti tekstin runkosisällöt Rajavartiolaitoksen ja Tullin osalta. Muut organisaatiot ja henkilöt haastateltiin Kari Laitisen ja Kimmo Kuukasjärven toimesta, jotka ovat vastuullisia tämän julkaisun lopullisesta muodosta ja sisällöstä.

muodossa toinen viranomainen omassa työssään tarvitsee. Sujuva tiedonkulku mahdollistaisi paremman tilannekuvan, tukisi ennalta estävää toimintaa sekä rikostorjuntaa ja siten turvallisempaa yhteiskuntaa.

Sammanfattning

Denna översikt blev klar som en del av projektet Virvotieto, vars slutrapport publicerades den 8 juni 2023³. Texterna i den tidigare publicerade rapportens empiriska del ingår i denna rapport antingen som sådana eller i omarbetad form. Denna översikt inbegriper ett mer omfattande material som framkommit i myndighetsintervjuerna och beaktar den förändrade säkerhets- och verksamhetsmiljön på ett mer heltäckande sätt än ovan nämnda rapport. I översikten beskrivs med hjälp av det material som erhållits i intervjuerna och i en separat workshop också vilken faktor eller vilka faktorer i de olika myndigheternas verksamhet som förhindrar informationsutbyte på eget initiativ och varför, och på vilket sätt detta syns i de olika myndigheternas verksamhet och samarbetet mellan dem.

I projektet hördes⁴ sammanlagt 60 personer som representerar 20 olika organisationer. Antalet intervjuade varierade mellan de olika organisationerna. De intervjuade har mångsidig erfarenhet av informationsutbyte och myndighetssamarbete.

Den förändrade verksamhetsmiljön förutsätter ett allt tätare samarbete mellan myndigheterna. Den rådande lagstiftningen om informationsutbyte är ställvis utmanande, svårtolkad och splittrad. I framtiden kommer utmaningarna att försvåras ytterligare. Ur lagstiftningssynpunkt är det en stor utmaning att anpassa sig till föränderliga förhållanden. Möjliggör lagstiftningen planering och verksamhet som sträcker sig in i framtiden? En betydande observation i intervjuerna var kritik mot lagstiftningens splittring och tolkningsbarhet. I lagberedningen behövs ett bättre samarbete med myndighetsfältet.

Byte av information och utlämnande av uppgifter på eget initiativ bör regleras entydigt. Informationssystemens användbarhet bör förbättras. Man bör satsa på utbildning och förståelse för andra myndigheters verksamhet. Kunskapsbaserad ledning ska främjas på samma sätt som förmågan att förutse och förebygga.

³ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165005>.

⁴ Projektforskare Tuomas Hassinen (Östra Finlands universitet) intervjuade och producerade textens ram innehåll för Gränsbevakningsväsendets och Tullens del. De övriga organisationerna och personerna intervjuades av Kari Laitinen och Kimmo Kuukasjärvi, som är ansvariga för den slutliga formen och innehållet av denna publikation.

En allt mer utmanande och komplicerad verksamhetsmiljö syns i hur betydande behovet är att kunna gestalta hurdan information en annan myndighet behöver i sitt eget arbete och i vilken form. Ett smidigt informationsflöde skulle möjliggöra en bättre lägesbild, stödja den förebyggande verksamheten samt brottsbekämpningen och därmed ett säkrare samhälle.

Summary

This study was completed as part of the Virvotieto project, for which the final report was published on 8 June 2023⁵. The texts of the empirical part of the previously published report are included in this report either as such, or in an adapted format. This study covers more comprehensively the material collected in interviews with the authorities and takes the changed security and operating environment into account more broadly than the aforementioned report. The study describes, with the help of material collected through interviews and a separate workshop, also the factor or factors in various authorities' operations that prevent the spontaneous interchange of information and reasons for that, and the ways in which this is reflected in the operations of various authorities and in the cooperation between them.

A total of 60 persons, representing 20 different organizations, were interviewed⁶ in the project. The number of interviewees varied between organizations. The interviewees have diverse experience of information exchange and cooperation between the authorities.

The changed operational environment requires even closer cooperation from the authorities. The legislation in force concerning information exchange is somewhat challenging, difficult to interpret, and fragmented. In the future, the challenges will become even more complex. From the viewpoint of legislation, adapting to the prevailing conditions presents a major challenge. Will legislation facilitate future-oriented planning and operations? A significant observation in the interviews was criticism of the fragmented nature of legislation and the fact that it is subject to interpretation. Therefore, better cooperation with the field of authorities is required in legislative drafting.

More unambiguous provisions should apply to information exchange and spontaneous handing over of information. The usability of information systems should be improved. Efforts should be focused on training and understanding

⁵ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165005>.

⁶ Project researcher Tuomas Hassinen (University of Eastern Finland) conducted the interviews and produced the body content of the text regarding the Border Guard and Finnish Customs. Other organizations and persons were interviewed by Kari Laitinen and Kimmo Kuukasjärvi, who are responsible for the final form and content of this publication.

the operations of other authorities. The intelligence-led nature of operations, and the ability to anticipate and prevent should be promoted. The fact that the operating environment is more challenging and complex is reflected in how important it is to be able to perceive what kind of information, and in which format, the other authorities need in their work. The fluent flow of information would facilitate a better situation awareness picture, support preventive activities and crime prevention, and thus contribute to higher safety in the society.

Sisällys

Tiivistelmä	4
Sammanfattning	6
Summary	8
Esipuhe	11
Johdanto	12
1. Menetelmälliset valinnat, aineisto ja rajaukset	14
2. Turvallisuus- ja toimintaympäristön haasteet ja muutokset	18
2.1. Lainsäädännön mahdollisuus reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön?	20
2.2. Tiedon muuttuva merkitys	27
3. Viranomaisten välinen tietojenantaminen ja -vaihtaminen	33
3.1. Poliisin tietotarpeet ja tietojenvaihtaminen	33
3.2. Suojelupoliisi tiedonantajana	46
3.3. Syyttäjä ja tiedonvaihtaminen	48
3.4. Verohallinto turvallisuuden tuottajana ja tiedonantajana	51
3.5. Verohallinnon ja Aluehallintoviraston välisestä tietojen vaihtamisesta	57
3.6. Rikosseuraamuslaitos ja tiedonvaihtaminen	62
3.7. Ulosottolaitos ja tiedonantaminen	65
3.8. Rajavartiolaitos ja tiedonantaminen	69
3.9. Tulli ja tiedonantaminen	75
4. Hanketyöpajan havainnot ja ratkaisuehdotukset	81
5. Yhteenveto ja kehittämistarpeita	93
Lähteet	101
Liitteet	106
Liite 1 Empiirisen osan temahaastattelurunko ja haastateltaville toimitetut alustavat kysymykset	106
Liite 2 Turvallisuutta ja toimintaympäristöä käsittelevät strategiat ja selonteot	109

Esipuhe

Tämä katsaus valmistui osana ”viranomaisten välinen oma-aloitteinen tietojenvaihto-projektia” (työnimeltään Virvotieto-hanke), jonka loppuraportti on julkaistu 8.6.2023⁷. Tuon aiemmin julkaistun raportin empiirisen osan tekstit ovat tässä raportissa mukana joko sellaisenaan tai pääsääntöisesti mukailtuna ja laajemmassa muodossa. Lisäksi tässä katsauksessa on ollut mahdollista hyödyntää myöhemmin esiin tullutta aineistoa sekä aiheesta käytyä keskustelua.

Tämä katsaus käsittelee VNTEAS-raporttia laajemmin viranomaishaastatteluisa esiin tullutta aineistoa. Toiseksi, siinä huomioidaan muuttunut turvallisuus- ja toimintaympäristö huomattavasti kattavammin. Tämä on tarpeen, koska merkittävä esiin tullut kysymys kesän ja syksyn 2022 aikana käydyissä keskusteluissa sekä tammikuussa 2023 pidetyssä työpajassa oli juuri varsin haasteelliseksi muuttunut turvallisuus- ja toimintatoimintaympäristö sekä vallitseva lainsäädäntö. Viranomaisten käsitysten mukaan vallitseva lainsäädäntö ei riittävissä määrin tunnista nykyistä yhteiskunnallista kontekstia ja sen haasteita.

⁷ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165005>.

Johdanto

Käsillä olevassa katsauksessa kuvataan viranomaisten turvallisuus- ja toimintaympäristöä ja heidän kokemuksiaan tietojenantamisesta ja –vaihtamisesta toisten viranomaisten kanssa. Osa viranomaisista, kuten poliisi, toimii erittäin laajan sidosryhmä- ja toimijaverkoston parissa, kun taas osa toimii enemmän kahdenvälisesti. Muuttunut toimintaympäristö esimerkiksi rikostorjunnan tai kansallisen turvallisuuden kysymysten osalta, kuvaa niitä olosuhteita ja monimutkaisia haasteita, joissa eri viranomaiset toimivat. Vallitseva toimintaympäristö myös selittää ja perustelee haastatteluissa esiin nousseita huomioita, vastauksia ja tehtyjä havaintoja. Katsaus rakentuu kahdesta erityisestä elementistä eli muuttuneesta turvallisuus- ja toimintaympäristöstä sekä laajasta haastattelu- ja työpaja-aineistosta, joissa huomio kiinnittyy eri viranomaisten kokemuksiin ja näkemyksiin tietojenantamista ja –vaihtamista koskevasta lainsäädännöstä.

Katsaus hahmottaa myös entistä hankalammin haltuun otettavia turvallisuuden liittyviä ilmiöitä kuten esimerkiksi teknologisen muutoksen tuomia vaatimuksia. Nämä tekijät puolestaan vaikuttavat siihen, kuinka tieto, informaatio ja tiedonvaihtaminen ymmärretään verrattuna vuosikymmenten takaiseen aikaan, jolloin osa voimassa olevasta lainsäädännöstä on kirjoitettu.

Edellä todettu kuvaa yhtäällä sitä todellisuutta, jossa rikostorjuntaa tai viranomaisten välistä yhteistyötä tehdään. Samalla se viestii myös lainlaatijan ja -sääntäjän suuntaan olosuhteista, joissa lakeja tulkitaan. Lisäksi katsaus kuvaa ja todentaa kysymyksiä ja haasteita, joita lainlaatijan tulisi huomioida nyt ja tulevaisuudessa. Aiemmin mainitun lisäksi havainnot tukevat haastatteluissa (useamman kerran eri organisaatioiden toimesta) esiin tullutta näkemystä, että eri tahoilla on tarve kyetä entistä paremmin ja monipuolisemmin vaikuttamaan ja tuomaan esiin omia tarpeitaan kun lakeja va valmistellaan.

Katsauksessa käydään tutkijoiden tekemien havaintojen ja kentän välistä vuoropuhelua. Näin saamme nostettua esille keskeiset havainnot, mutta kykenemme myös tuomaan esille sen, mitä viranomaiset arjessaan kokevat. Eri viranomaisia käsittelevissä luvuissa on runsaasti suoria lainauksia ja esimerkkikuvauksia, jotka ovat tarpeellisia välittämään realistista kuvaa siitä, millä tavoin

tiedonkulku yleisesti – ja etenkin oma-aloitteinen tietojen antaminen ja luovuttaminen – näyttäytyvät heidän arjessaan.

Käsillä oleva raportti muodostaa kokonaiskuvan, jonka puitteissa kentän yksittäiset äänet tuodaan esiin. VNTEASin toimesta aiemmin julkaistussa raportissa analysoidut lakitekstit piirtävät sekä yksityiskohtaisen että laajemman kokonaiskuvan esimerkiksi vaihtelevasta lainsäädännön laadusta sekä sen paikoittaisesta pirstaleisuudesta. Vastaavalla tavalla haastatteluaineisto muodostaa yhtäaikaaisesti pirstaleisen, mutta tavallaan myös yhtenäisen ja johdonmukaisen kuvan monisyisestä ja varsin haasteellisesta toimintaympäristöstä. Haastatteluaineisto kokonaisuudessaan haastatteluiden ja työpajojen myötä välittää ”kentän äänen” ja siten nostaa esiin yksittäisiä ja kirkkaita huomiota, jotka ansaitsevat tulla kuulluksi sekä siten mahdollisesti lisäselvitysten kohteeksi. Tässä katsauksessa esitetyt näkemykset ovat, luonnollisesti, vain tekijöiden vastuulla. Raportissa käytetään termejä tietojen antaminen, tietojenvaihtaminen ja tietojen luovuttaminen eri yhteyksissä. Viranomaisten toimiessa arjessa on usein hankala määrittää, onko kyse antamisesta, luovuttamisesta, pyynnöstä luovuttamisesta tai ennalta estävästä tietojen vaihtamisesta. Tämän raportin sisällön kannalta olennaista on huomioida se, kuinka eri viranomaiset eri rooleissaan toimivat mahdollisesti yhden yksittäisen tapauksen puitteissa välillä tietojen antajina, vaihtajina sekä luovuttajina.

1. Menetelmälliset valinnat, aineisto ja rajaukset

Virvo-tietohankkeen suunnitelmassa kuvatut menetelmälliset ja aineistovalinnat luonnollisesti määrittävät myös tätä katsausta. Lisäksi tässä katsauksessa hyödynnetään ja sovelletaan laajemmin yhteiskuntatieteellistä ja turvallisuustutkimuksen sekä tietojohdoisen toiminnan ajattelua kuin aiemmin julkaistussa VNTEAS-raportin empiirisessä osassa.

Hankesuunnitelman mukaisesti empiirisessä osassa selvitettiin kokemuksia oma-aloitteisesta ja turvallisuusintressiperusteisesta tietojen vaihtamisesta haastatteleamalla useita eri viranomaisia. Haastatteluiden avulla saatiin muodostettua yhtäällä yksittäistä viranomaista ja tematiikkaa koskeva laaja ymmärrys tietojen vaihtamisen kokemuksista. Tutkimustehtävänä on siis ollut selvittää haastattelujen avulla mikä tai mitkä tekijät eri viranomaisten toiminnassa esittävät oma-aloitteista tietojen vaihtamista ja miksi? Millä tavoin tämä näkyy eri viranomaisten toiminnassa ja niiden välisessä yhteistyössä? Millä perusteella tietoa voidaan jakaa, ja millä ei? Millaisia osaamis- ja kehittämistarpeita eri viranomaisissa on? Liitteen yksi sisältämät haastatetuille toimitetut kysymykset kuvaavat samalla viranomaisten arkea ja sitä millä tavoin tiedonvaihtaminen, antaminen ja luovuttaminen näyttäytyy heidän toiminnassaan, toisaalta nämä kysymykset ja erityisesti niihin saadut vastaukset, joita tässä raportissa kuvataan muodostavat kokonaisuuden, jonka puitteissa tämä raportti tarkastelee viranomaisten välistä tiedonkulkua, vaihdettua tai annettua, ja tiedonkulkua koskevia haasteita.

Raportin tutkimuksellinen ote on laadullinen ja yhteiskuntatieteellisesti orientoitunut. Laadullisen tutkimuksen katsotaan muodostuvan erinäisestä joukosta tulkinnallisia tutkimuskäytäntöjä, joissa yleisesti tavoitteena on ilmiön ymmärtäminen, tulkinta ja merkityksen antaminen. Laadullisen tutkimuksen alassa aineisto toimii tutkijan teoreettisen ajattelun lähtökohtana ja välineenä, jonka avulla tutkittavasta asiasta tehdään aineiston laatu huomioiden havaintoja tutkimustehtävän suunnassa. Tulkinnassa tapahtuva tutkijan pohdinta ja tehdyt havainnot muodostavat analyysin, josta tehdään johtopäätöksiä. Aineiston kokoa arvioitaessa tulee huomioida tutkimuksen rajaukset. Laadullisen

tutkimuksen alassa ei perinteisesti pyritä tilastollisiin yleistyksiin tai merkittävyyskyysiin.⁸

Katsauksen tekstiä voidaan luonnehtia tapaustutkimukseksi. Tällöin huomio tulee kiinnittää tutkittavan ilmiön piirissä esille nouseviin seikkoihin aineistolähtöisesti. Empiirisessä osassa tavoite on kuvata todellisen elämän tapahtumia, tarkastella tutkittavaa kohdetta kokonaisvaltaisesti, löytää ja paljastaa tosiasioita.⁹ Oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta on olennaista millä sanalla tiedonkulkua ja -vaihtoa kuvataan, mutta kun pyritään kuvaamaan viranomais-ten arkea ja siinä esiintyviä haasteita, ei yksittäisen sanan kirjoitusasu ole vastaavassa asemassa.

Tarkastelun empiirinen osa voidaankin ymmärtää sosiaalisen konstruktivismiin kehityksessä. Tämä tarkoittaa, että tutkittavan ilmiön katsotaan olevan sosiaalisesti yhteisesti rakennettua ja moninäkökulmaisesti jaettua¹⁰. Onkin syytä huomioida, että kuva todellisuudesta rakentuu aina rajatusti ja valikoidusta näkökulmasta käsin. Näin ollen emme voi puhua määrällisen tutkimuksen tavoin esimerkiksi tilastollisesta merkitsevyydestä. Empiirisessä osassa aineistosta tehtyjä havaintoja (erityisilmiöitä ja seikkoja) suhteutetaan laajemman kokonaisuuden osaksi, jolloin tulokinnassa otetaan haltuun ja kuvataan laajempaa ilmiökenttää¹¹.

Hankkeessa haastateltiin¹² yhteensä 60 henkilöä¹³, jotka edustavat 20 eri organisaatiota. Haastateltavien lukumäärä vaihteli eri organisaatioiden välillä.

⁸ Alasuutari 2011; Eskola & Suoranta 2000, 22–24, 61–62; Hirsjärvi ym. 2004, 170–175; Metsämuuronen 2009, 207–213; Denzin & Lincoln 2000.

⁹ Alasuutari 2011, 248–250; Hirsjärvi ym. 2004, 152–155; Vilka ym. 2018.

¹⁰ Burr 2015; Baert ym. 2011.

¹¹ Alasuutari 2011, 231–250.

¹² Hanketutkija Tuomas Hassinen (Itä-Suomen yliopisto) haastatteli ja tuotti tekstin runkosisällöt Rajavartiolaitoksen ja Tullin osalta. Muut organisaatiot ja henkilöt haastateltiin Kari Laitisen ja Kimmo Kuukasjärven toimesta, jotka ovat vastuullisia tämän julkaisun lopullisesta muodosta ja sisällöstä.

¹³ Syyttäjälaitos (sis. valtakunnansyyttäjän toimisto) 3 haastateltavaa, Poliisihallinto 26 haastateltavaa (Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, Sisä-Suomen poliisilaitos, Helsingin poliisilaitos, Lounais-Suomen poliisilaitos, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, Itä-Suomen poliisilaitos), suojelupoliisi 3 haastateltavaa, Rikosseuraamuslaitos 4 haastateltavaa, puolustusministeriö 4 haastateltavaa, puolustusvoimat 1 haastateltava, Verohallinto 5 haastateltavaa (sis. Harmaan talouden selvitysyksikkö), Lääkäriliitto 2 haastateltavaa, Ulosottolaitos 2 haastateltavaa, Etelä-Suomen Aluehallintovirasto 1 haastateltavaa, Rajavartiolaitos 5 haastateltavaa ja Tulli 3 haastateltavaa.

Haastateltavien¹⁴ valikoinnissa kriteerinä oli, että heillä oli joko asemansa tai työhistoriansa johdosta kokemuseräistä tietoa ja ymmärrystä viranomaisten välisestä tietojen vaihtamisesta. Haastateltaville oli yhteistä, että heillä on pitkä ja monipuolinen kokemus tietojen vaihtamisen sääntelystä ja soveltamisesta yksittäisessä tai useammassa viranomaisorganisaatiossa.

Haastattelut suoritettiin etänä tai läsnäollessa yksilö- tai ryhmähaastatteluna. Kukin haastattelu kesti keskimäärin noin kaksi tuntia. Kaksi organisaatiota toimitti haastatteluvastauksensa kirjallisesti. Haastattelut suoritettiin luottamuksellisesti ja haastateltavien kanssa sovittiin, että raportissa ei tuoda yksittäisten henkilöiden nimiä esiin, vaan ainoastaan organisaatio tai hallinnonala¹⁵. Yleisesti ottaen haastatteluita on paikallaan luonnehtia erittäin hyvähenkisiksi ellei jopa innostuneiksi – kaikki haastateltavat olivat kiinnostuneita osallistumaan ja kokivat tämän selvitystyön hyvin tärkeäksi.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna¹⁶. Ennen haastattelua haastateltaville toimitettiin hanketta kuvaava tiivistelmä, liite 1 ja alustavia kysymyksiä, jotta he pystyivät valmistautumaan haastatteluun. Teemahaastattelurungon lisäksi kullekin viranomaiselle esitettiin sille räätälöityjä kysymyksiä haastattelutilanteen edetessä. Puolistrukturoidun teemahaastattelun luonteen mukaisesti haastatteluissa keskustelu eteni haastateltavien esittämien huomioiden suunnassa¹⁷. Haastatteluissa haastateltavat saivat tuoda esille vapaalla kerronnalla teemojen ohjaamana omia kokemuksiaan ja näkemyksiään oma-aloitteiseen tietojenvaihtamiseen liittyen. Näin ollen haastatteluiden aikana esille nousi myös sellaisia haastateltavien tärkeitä asioita, joita ei ole voitu huomioida tutkijoiden toimesta ennalta kysymyksenasettelussa. Nämä haastateltavien esille nostamat huomiot, jotka osin menivät hankkeen asettamien rajausten ulkopuolelle liittyivät usein hankelaan arkiseen toimintaympäristöön ja laajemmin tietojen vaihtamiseen yleisemmin kuin vain oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen. Tästä syystä tavoiteasettelun suun-

¹⁴ Haastateltujen virkanimikkeitä: erikoissyöttäjä, valtiosyöttäjä, poliisiylitarkastaja, poliisitar- kastaja, rikoskomisario, rikosylikomisario, rikosylikonstaapeli, rikostarkastaja, komisario, yli- konstaapeli, operatiivinen lakimies, poliisilakimies, ylitarkastaja, lakimies, tietosuojavastaava, tiimivastaava, päälakimies, neuvotteleva virkamies, asiantuntija, suunnittelija, erityisasian- tuntija, apulaisjohtaja, johtaja, ulosottoylitarkastaja, tietosuojajohtaja, varapäällikkö, päällik- kö, yksikönpäällikkö.

¹⁵ Mm. Kallinen et.al. 2022.

¹⁶ Patton 2002, 341–354; Tuomi & Sarajärvi 2004, 76–79.

¹⁷ Hirsjärvi & Hurme 2000; Eskola ym. 2018.

nassa haastateltavien annettiin kuvata omasta näkökulmastaan kokemaansa arjen problematiikka myös laajemmin tietojen vaihtamisen kontekstissa.

Haastatteluista tehtiin kirjalliset muistiinpanot. Haastatelluille annettiin mahdollisuus toimittaa hankkeelle myös kirjallista aineistoa, jossa he saivat tarkentaa haastatteluissa esittämiään asioita. Osan haastateltujen tahojen kanssa käytiin erillisiä jatkokeskusteluja kerätyn aineiston osalta, näitä keskusteluja hyödynnetään myös tämän raportoinnin yhteydessä. Eri viranomaisten toimintaympäristöä käsittelevässä ja kuvaavassa luvussa tuodaan esiin haastatteluiden lisäksi aiemmin eri hankkeissa ja prosesseissa kertyneitä havaintoja, osaamista sekä siten tulkinallista kehystä. Hankesuunnitelmassa mainitaan muun muassa Misec- ja MOVI- hankkeet. Lisäksi on huomioitu haastatteluiden yhteydessä esiin tulleita raportteja, asetettuja työryhmiä sekä hallituksen esityksiä.

Laadullisen tutkimuksen piirissä tutkijoiden objektiivisuuden merkitys korostuu. Tutkijoiden omat ennakoasenteet tai -olettamukset eivät saisi vaikuttaa aineiston tulkintaan ja siitä tehtäviin johtopäätöksiin. Tässä empiirisessä osassa on menetelmällisesti hyödynnetty triangulaatiota, jonka avulla tutkijat ovat lähestyneet empiiristä aineistoa monitieteisellä otteella.¹⁸ Pääasiallisena analyysimenetelmänä sovellettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia¹⁹. Analyysissa aineistosta etsittiin tutkimustehtävän suunnassa keskeisiä haastateltujen viranomaiset arkityötä koskettavia seikkoja ja merkitystekijöitä oma-aloitteisen tietojen vaihtamisen kontekstissa. Ensiksi aineistoa redusoiittiin eli siinä oleva informaatio tiivistettiin kunkin suoritetun haastattelun osalta. Toiseksi aineistoa ryhmiteltiin yksittäisten ja yleisempien havaintojen suunnassa. Kolmantena vaiheena aineisto abstrahoiittiin, eli siitä eroteltiin tutkimustehtävän suunnassa olennaiset esille nousseet tiedot, jotka esitetään kattavasti tässä raportissa.²⁰

¹⁸ Denzin 2012; Lukkarinen 2015.

¹⁹ Tuomi & Sarajärvi 2004.

²⁰ Tuomi & Sarajärvi 2004, 109–115.

2. Turvallisuus- ja toimintaympäristön haasteet ja muutokset

”Toimintaympäristöjen kuvaaminen perustuu yhä enemmän ajatukseen jatkuvasti muuttuvasta ja verkostoituneesta todellisuudesta. Eroa perinteiseen staattiseen ja paikalleen asettuneeseen todellisuuteen voidaan kuvata Lego-palikoiden ja vesivärien erolla. Lego-palikoita voi yhdistellä toisiinsa melko vakioidulla ja rajoitetulla tavalla ja purkaa erilleen helposti. Sen sijaan vesivärien asettuminen paperille johtaa siihen, että värejä ei saa enää toisistaan irti.”²¹

Tässä luvussa huomion kohteena on kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö, jota leimaa murros²². Tätä toimintaympäristön murrosta tarkastellaan yhdessä haastatteluaineistosta esiin nousevien yleisempien ja yksittäisten havaintojen valossa. Teksti nojaa haastatteluissa ja työpajassa esille tulleiden asioiden sekä niissä käytyjen laaja-alaisten keskustelujen lisäksi hankesuunnitelmassa mainittuun triangulaatio-menetelmään, ja sen myötä monitahoiseen aineistoon. Samalla tulee esiin tekijöiden työhistorian myötä lukuisten hankkeiden, tutkimusten ja selvitysten kautta muotoutunut laaja ymmärrys turvallisuusympäristöstä. Tätä ymmärrystä ja tulkintaa vasten peilataan haastattelujen viranomaisten esiin nostamia kysymyksiä ja haasteita sekä mahdollisia kehittämistoimia.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen ulkoinen ja sisäinen turvallisuustoimintaympäristömme on ollut murroksessa. Valtionhallinto on reagoinut tähän lukuisten eri hallitusten ja viranomaisorganisaatioiden toimesta muun muassa tekemällä eri teemoihin ja hallinnonaloihin kytkeytyviä selontekoja, strategioita ja analyyseja. Näitä eri tematiikkoihin liittyviä dokumentteja on hyvin runsaasti.²³ Oma haasteensa on, että ne eivät muodosta kattavaa kokonaiskuvaa kansallisesta turvallisuudesta.²⁴ Ylipäätään selonteoilla ja strategioilla on lukuisia funktioita kuten viestintä ja hallinnonalojen yleisempi ohjaaminen. Jos stra-

²¹ Laitinen & Huhtinen 2021, 34.

²² Ks. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18. Ajankohtais selonteko turvallisuusympäristön muutoksesta.

²³ Ks. liite 2.

²⁴ Laitinen & Huhtinen, 2021, 31–34.

tegioista ei kuitenkaan seuraa punnittuja ja suunniteltuja toimenpiteitä, niin miksi niitä sitten tehdään? Viime aikoina on ollut tekeillä ja / tai valmistunut useita selvityksiä ja selontekoja, joissa todetaan muuttuneen turvallisuusympäristön tuomat haasteet, mutta myös tarve konkreettisiin toimenpiteisiin.²⁵

Tämän hankkeen näkökulmasta on merkille pantavaa se, kuinka selonteoissa usein kuvattu entistä monimutkaisempi todellisuus ei näytä välittyneen lainlaatijan pöydälle ja edelleen laintulkitsijan ja -käyttäjän arkeen. Siihen, miksi näin on, ei tässä hankkeessa tehtyjen haastattelujen valossa ole kuitenkaan mahdollista vastata. Ehkä erillinen lainsäädäntö- ja empiirinen oikeustutkimus kykenisivät avaamaan edellä esitettyä kysymystä. Muutamissa haastatteluissa tuli esiin se, että kentän tarpeista ei välttämättä oltu osattu tai kyetty viestimään lainlaatijalle tai sitten niitä ei oltu haluttu huomioida.

Edellä todetusta huolimatta pitkään murroksessa ollut toimintaympäristö sekä jatkuvasti yltyvät vaatimukset entistä kustannustehokkaammasta toiminnasta edellyttävät turvallisuuden kontekstissa toimivilta entistä tiiviimpää yhteistyötä sekä yhteistä tavoiteasettelua. Entistä paremmin jaettu tilannetietoisuus ja -kuva, parempi ymmärrys kumppaniviranomaisen tehtävistä, tarpeista ja toimivaltuuksista, käytettävissä olevista työkaluista sekä siten rakentuva parempi yhteistyö tuottavat paremmin toimivaa ja turvallisempaa yhteiskuntaa.²⁶

”Kattavan ja reaaliaikaisen tilannekuvan sekä ennakkovaroitusajan saaminen erilaisista uhkista on yhä tärkeämpää. Muutuva turvallisuusympäristö edellyttää selonteonkin mukaan ennakoivaa ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Valiokunta korostaa muuttuneessa turvallisuusympäristössä erityisesti selonteon niitä kohtia, joissa painotetaan tarvetta varmistaa tiedustelulainsäädännön ajantasaisuus ja toimivuus. Turvallisuusympäristön perustavanlaatuiset muutokset tulevat lisäämään tarvetta hankkia siviili- ja sotilastiedustelun keinoin tietoa sotilaallisesta toiminnasta tai muutoin vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Valtiojohtoon on tarve oikea-aikaisen tilannekuvan saamiseen on entisestään korostunut.”²⁷

²⁵ Ks. esim. Valtioneuvoston julkaisu 2023:31, 46-48.

²⁶ Ks. Jukarainen et.al. 2023a, 25-26.

²⁷ HaVM 35/2022 vp, 3.

Haastatteluissa tuli esiin esimerkiksi syyttäjän ja poliisin osalta kasvava tarve entistä tiiviimpään yhteistyöhön ja vuoropuheluun. Haastatteluhavainto konkretisoitui tältä osin yhtäällä tietojärjestelmiin ja toisaalta syyttäjän salassapitovelvollisuuteen. Toimivalla yhteistyöllä voidaan välttää niukkojen resurssien käyttämistä päällekkäisiin toimiin sekä edistää ennalta estävää toimintaa. Tämä pitkään turvallisuustutkimuksessa esillä ollut toimintaympäristön muutos tuli merkittävänä havaintona esiin lähes kaikissa haastatteluissa.

Lainsäädännön näkökulmasta on merkittävä haaste, kuinka mukautua muuttuviin olosuhteisiin²⁸. Käytännössä kaikki viranomaiset kohtaavat uusia tehtäviä samalla kun on huolehdittava myös aiemmista tehtävistä.²⁹ Lisäksi eri ilmiöt ja tehtävät linkittyvät toisiinsa – tämä muodostaa merkittävän lainsäädännöllisen ja henkilöstön koulutukseen sekä osaamiseen liittyvän haasteen. Haastatteluaineistossa tämä täsmentyy koulutustarpeeseen sekä tarpeena eri viranomaisten keskinäiseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön. Oma-aloitteisen tietojenvaihdon merkitys ja vaikuttavuus kasvavat mitä paremmin eri toimijat ymmärtävät toistensa tietotarpeita.

2.1. Lainsäädännön mahdollisuus reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön?

Muuttuva maailma edellyttää jatkuvaa intressipunnintaa. Haastatteluissa intressipunnintaa kuvattiin muun muassa seuraavasti: viranomaiskentällä tapahtuvassa työssä punninta yleisen ja yksityisen välillä, yhteiskunnan tahtotilan tavoittaminen, turvallisuuden tuottaminen, kansallisen edun edistäminen.

”Lainsäädäntöä tulee arvioida ja kehittää ajassa toimintaympäristössä kehittyvien uhkien, tiedustelua koskevan kansainvälisen oikeuden ja sopimusten kehittymisen sekä lainsäädännön vaikutuksia ja puutteita koskevien kokemusten ja havaintojen edellyttämällä tavalla.”³⁰

Virvotieto-hankkeen viranomaisten käytännön toimintaan kohdistuva kysymys on, tukeeko ja mahdollistaako lainsäädäntö viranomaisten välistä oma-aloitteista tietojen luovuttamista? Toisin sanoen, tukeeko lainsäädäntö ja ymmär-

²⁸ Ks. Lonka & Laitinen 2023.

²⁹ Ks. Tolvanen 2023, 8-11.

³⁰ HaVM 35/2022, 12-13.

tääkö se nykyistä viranomaisten toimintaa kuten rikostorjuntaa, ennalta estävää toimintaa ja esimerkiksi kansallista turvallisuutta tukevaa toimintaa? Mahdollistaako lainsäädäntö tulevaisuuteen kohdistuvan suunnittelun ja toiminnan? Haastatteluiden myötä kävi ilmi, kuinka tietojenluovuttamiseen (oma-aloitteinen, oikeus luovuttaa, velvollisuus luovuttaa ym.) liittyy haasteita jo senkin osalta, että millä tavoin mielletään ja säädellään mahdollisuutta tai velvollisuutta luovuttaa tietoja tarpeellisuudesta puhumattakaan.³¹ Yleisellä tasolla haastatteluista käy ilmi, että osaamiseen ja koulutukseen tulee panostaa aiempaa enemmän.

Merkittävä havainto kautta linjan oli kritiikki lainsäädännön sirpaleisuutta ja tulkinnallisuutta kohtaan. Poikkeava ja yhtäältä huomionarvoinen havainto oli, kuinka eräs lainsäätämistyöhön pitkään osallistunut virkamies koki vastoin yleistä haastateltujen linjaa, että lainsäädäntökokonaisuus voi vaikuttaa hajanaiselta, mutta riittävällä asiantuntemuksella ja harjaantuneisuudella lainsäädäntökokonaisuus on hallittavissa:

”Keskeistä on hahmottaa kokonaisuus, sillä tietojen luovuttamiseen (myös oma-aloitteeseen) poliisissa tulee sovellettavaksi useaa eri lainsäätöä tilanteesta riippuen. Vaikka tämä tietojen luovuttamiseen liittyvä lainsäädäntökokonaisuus vaikuttaa ensivaikutelmana hieman sekavalta, muodostaa se kuitenkin loogisen kokonaisuuden, kunhan siihen pääsee riittävän syvälle sisälle. Tärkeää on kiinnittää huomiota eri lakien soveltamisalaan.”

Yleisen tason havaintona voidaan pitää sitä, että monisyisen toimintaympäristön ymmärtämisellä on huomattava merkitys nykyhetkessä saati tulevaisuuden muuttuvan turvallisuusympäristön hallinnassa sekä siihen varautumisessa. Tästä luonnollisesti seuraa, että myös lainsäätäjä on merkittävien haasteiden edessä yrittäessään tavoittaa muuttunutta toimintaympäristöä sekä pyrkimyksessään kuulla ajantaisaista asiantuntijuutta lainvalmistelun yhteydessä.

³¹ Tähän liittyen haastatteluissa tuotiin esiin siviiliräjähteisiin liittyvä huoli. Kyseessä on käytännön esimerkki viranomaisten keskinäiseen yhteistyöhön ja oma-aloitteiseen tiedonkulkuun liittyvästä piilevästä riskistä. Nykytilassa on useita toimijoita, jotka valvovat ja hallinnoivat esimerkiksi siviiliräjähteiden käyttöä ja varastointia. Valvonnan ja ennalta estävyyden kannalta on tarvetta keskitetylle seurannalle ja automatisoidulle, koko valtakuntaa kattavalle tiedonkululle välittämättä hallinnollisista tai maantieteellisistä rajoista.

”Viranomaisten ja valtion johdon lisäksi tilannetietoja vakavista kyberuhista olisi voitava jakaa entistä tehokkaammin huoltovarmuuskriittisille yrityksille, kunnille sekä hyvinvointialueille tarkoituksenmukaisella tavalla tiedon turvaluokat huomioiden. Tämä tukisi organisaatioiden varautumista ja vahvistaisi kyvykkyyttä toimia nopeasti ja tehokkaasti häiriötilanteissa. Samalla kun viranomaisten tiedonsaantia koskevia oikeuksia ja organisaatioiden niihin liittyviä velvollisuuksia tarkennettaisiin lainsäädännössä, tulisi varmistaa, ettei lainsäädäntöön jäisi sellaisia esteitä, jotka estävät kyberturvallisuuden keskeisiä viranomaisia toimittamasta kybertilannekuvatietoa edellä mainituille tahoille tai jotka estäisivät näitä vastaanottamasta kybertilannetietoja.”³²

Samalla lienee myös selvää, ettei ole tarkoituksenmukaista kirjoittaa sellaista lainsäädäntöä, joka käytännössä edellyttää merkittävää perehtyneisyyttä tai peräti lainvalmistelijan osaamista, jotta lakeja osaa tulkita ja käyttää oikein.³³ Lainsäädäntö on lähtökohtaisesti hidas ja jäykkä työkalu. Pelkästään tästä syystä olisi hyvä kyetä tuottamaan laadukasta ja toimivaa lainsäädäntöä.

Turvallisuusympäristön muuttuessa ja turvallisuuden hallinnan monimutkaisuudessa myös hallintorakenteet, prosessit ja esimerkiksi tulosjohtaminen kohtaavat maailman, jossa yhä monimutkaisemmat uhkakuvat ovat entistä hankalammin määriteltäviä.³⁴ Tämä koskee yhtä lailla yksittäistä hallinnonalaakin kuin sitä säätelevää lainsäädäntöä³⁵.

Haastateltavien kanssa käydyissä keskusteluissa korostuivat monitahoiset ja hankalasti menneisiin toimintatapoihin sovittautuvat uhkakuvat, joita on vaikea tunnistaa ja jotka kohdistuvat useamman viranomaisen tai hallinnonalan vastuulle. Tämä asettaa erityisesti haasteita ministeriöiden säädösvalmisteluun, joka on usein todettu hyvin siiloutuneeksi ja ministeriökeskeiseksi³⁶. Haastatteluaineisto ikään kuin pakottaa kysymään, että millaisin keinoin tähän haasteeseen voitaisiin vastata? Haastatteluissa tuli esiin laaja-alaisemman val-

³² Ks. Valtioneuvoston julkaisu 2023:31, 33.

³³ Ks. kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi Lonka ym. 2020.

³⁴ Ks. Laitinen ja Huhtinen 2021.

³⁵ Ks. Valtioneuvoston julkaisu 2023:31, 21-25. Kyberturvallisuuden alalla toimii lukuisia toimijoita, joiden toimintaa sääntelee, luonnollisesti, useat toimivaltuussäännökset.

³⁶ Ks. mm. Oikeusministeriö 2019 ja valtioneuvoston julkaisu 2022:66, viimeisimpään versioon mm. lisätty tarve huomioida kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus.

mistelun ja paremman eri toimijoiden keskinäisen tiedonvaihdon lisäksi entistä kattavampi valmistelu eli prosessi, jossa esimerkiksi ministeriöiden edustajat tekisivät lainvalmistelua entistä useammin yhdessä. Myös resurssien puute tuli lainvalmistelun osalta esille.

Turvallisuusympäristön ja uhkakuvien muutokset ovat käytännössä pakottaneet synnyttämään erilaisia poikkihallinnollisia viranomaisyhteistyötoimintoja ja verkostoja (PTR, HTSY³⁷). Yhtenä esimerkkinä tuoreista toimintatavan muutoksista, joiden taustalla on muuttunut turvallisuusympäristö ja sen tuomat haasteet on tuore hallituksen esitys (HE 243/2022 vp) eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 22 §:n muuttamisesta:

”Lakeihin ehdotetaan muutoksia, jotka mahdollistaisivat sujuvamman viranomaisten välisen tiedonvaihdon yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta merkittävässä tietoturvaloukkaustilanteissa ja niiden uhkissa. Ehdotuksessa Puolustusvoimien ja poliisin Liikenne- ja viestintävirastolle antamaa virka-apua ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan merkittäviä tietoturvaloukkauksia ja -uhkia. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi viestinnän välittäjän oikeudesta oma-aloitteisesti luovuttaa Liikenne- ja viestintävirastolle tietoja viesteistä ja välitystiedoista tietoturvaloukkausten selvittämiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi.”

Edellisen hallituksen esitys kuvaa toimintaympäristön aiheuttamaa yleisempää muutostarvetta sujuvammalle tiedonkululle. Vuonna 2022 eletty kriisiaika joudutti tämän esityksen valmistelua, mutta sujuvamman tiedonkulun tarve on ollut olemassa jo vuosia.

Tutkimuksessa, ennakkoinnissa ja suunnittelutyössä tunnistetut tarpeet muuntuvat laeiksi tai lakiesityksiksi melkoisen verkkaisesti. Oma ulottuvuutensa on valtionhallinnon rakenteet, jotka yhdessä paikoin pirstaleisen lainsäädännön ja tulosohjausprosessin kera muodostavat kokonaisuuden, joka ei parhaalla mahdollisella tavalla kykene reagoimaan muuttuviin olosuhteisiin. Kyberturvallisuus on malliesimerkki ilmiöstä, jonka parissa toimii lukuisa joukko eri vi-

³⁷ Poliisi, Tulli ja Raja yhteistyö; Harmaan talouden selvitysyksikkö.

ranomaisia, joita kaikkia säädellään erikseen lainsäädännön keinoin³⁸. Virvotieto-hankkeen puitteissa tehdyt haastatteluhavainnot sekä aiemmat havainnot vahvistavat asiantilan problemaattisuuden.

Yhteiskunnan haavoittuvuuksien lisääntyminen tapahtuu osin huomaamatta ja ennalta arvaamatta eri hallinnonalojen ja laajan toimijajoukon ratkaisujen seurauksena. Tämä realisoituu jatkuvana yksittäisten lakipykälien korjaamisena, jotka usein lisäävät lakien pirstaleisuutta. Haastatteluissa lähes jokaisen organisaation edustaja totesi tästä esimerkkinä julkisuuslain jatkuvat ”paikkomiset” ja yksittäisiin pykäliin kohdistuvat korjaamiset, vaikka koko julkisuuslaille olisi suotavaa tehdä kokonaisreformi.

Haastatteluissa korostuikin juuri tällainen yksittäisen seikan tai kysymyksen korjaaminen tai uudelleen muotoilu, joka ei suinkaan aina edes kohdistu hankalimmaksi koettuun lain kohtaan. On helppo kuvitella, että millaisia seurauksia tällaisella toimintatavalla on pitkällä aikavälillä. On merkittävä riski, että tuotamme entistä pirstaleisempaa lainsäädäntöä, jonka tulkitseminen vaikeutuu puhumattakaan toiminnasta viranomaistyön arjessa.³⁹

Uhkien ja riskien tarkasteleminen irrallisina, yksittäisinä, helposti nimettävänä ja jonkin sektorin vastuualueelle yksinomaan kuuluvina tai sille kuulumattomina antaa uhkista vääränlaisen käsityksen. Tällöin juuri ne ominaispiirteet, joita turvallisuustoimintaympäristöä leimaava kompleksisuus tuo mukanaan, jäävät huomioimatta ja lopulta ymmärtämättä. Löydämme tehokkaita ratkaisuja osaongelmiin, mutta kadotamme samalla kosketuspinnan kokonaisongelman luonteeseen.⁴⁰ Lainsäädäntö on näin ollen osa ongelmaa säädellössään yksityiskohtaisesti eri toimijoita ymmärtämättä asioiden, ilmiöiden ja toimijoiden alati vahvistuvaa keskinäisriippuvuutta.

Pyrkimystä synnyttää suorituskykyä olemassa oleviin ja tuleviin haasteisiin edustaa hanke ”Selvitys viranomaisten toimintaedellytyksistä kyberturvalli-

³⁸ Valtioneuvoston julkaisu 2023:31, 11. ”Yhteiskuntien digitalisoituminen, teknologinen kehitys ja toimijoiden kykyjen kasvu ovat moninaistaneet ja kasvattaneet kyberuhkia. Tämä on näkynyt niin vakavan kyberrikollisuuden kasvuna kuin kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvina uusina uhkina.”

³⁹ Edellä kuvatut ilmiöt ovat vahvasti esillä myös syys-talvi 2022-2023. Ks. Poliisiammattikorkeakoulussa tehdyt järjestäytynyttä rikollisuutta koskevat selvitykset Jukarainen et.al. 2023 a ja b.

⁴⁰ Ks. Heino, Huotari & Laitinen 2020.

suudessa”. Tavoitteena oli arvioida viranomaisten kykyjä kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa, kyberpuolustuksessa sekä nopeasti kehittyvissä kyberturvallisuuden uhkatilanteissa. Hankkeen tehtävänä oli muun muassa arvioida viranomaisten sen hetken toimintaedellytyksiä kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa vakavia kyberuhkia vastaan sekä tunnistaa keskeiset kehittämistarpeet, arvioida kansallisesta ja kansainvälisestä toimintaympäristön muutoksista johtuvat kehittämiskohteet, arvioida tämän hetken toimintatapamallia vakavissa kansallista kyberturvallisuutta vaarantavissa tilanteissa, arvioida edelliskohtaan liittyen viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja yhteistoimintaa koskevia kehittämistarpeita johtamisen ja yhteistoiminnan eri tasoilla, sekä antaa tarvittaessa ehdotus lainsäädännön muutostarpeista.⁴¹

Keskusteluissa tuli esiin edellä kuvattu toimintaympäristö haasteineen sekä viranomaisten konkreettinen huoli siitä, kuinka olemassa olevilla työkaluilla kyettään toimimaan sellaisissa olosuhteissa, joissa ilmiöt, riskit ja uhkakuvat eivät asetu tarkkarajaisesti ja tarkoituksenmukaisesti yksittäisen viranomaisen hallinnonalalle? Tämä kysymys kuvastaa laajemminkin kansallista turvallisuusympäristöämme ja viranomaisten huolta sen tulevaisuudesta.

Turvallisuusviranomaisten haastatteluissa toistuva teema oli ennalta estävyys. Pelkästään nykytilan tarkastelu luo tarpeen ymmärtää laajempia kehityskulkuja sekä eri tavoin toimivia ja vaikuttavia keskinäisriippuvuuksia niin ilmiöiden kuin toimijoiden välillä. On kustannustehokasta, vaikuttavaa ja ennen kaikkea järkevää toimia ennalta ja laatia lainsäädäntöä, joka tukee ennalta estävää suunnittelua ja toimintaa. Haastatteluiden yleinen viesti oli, että viranomaisten tulisi tunnistaa toisen viranomaisen tietotarpeet paremmin ja voida vaihtaa sekä luovuttaa ennalta estävyyttä palvelevaa tietoa yhä paremmin.

Lakeja valmistelevat ja säätävät ovat hankalien haasteiden edessä. Usein kysymys on laajoista periaatteellisista kysymyksistä, kuten yleisestä yhteiskunnallisesta luottamuksesta, ihmisoikeuksista, poliittisen järjestelmän toimivuudesta ja kansallisesta turvallisuudesta puhumattakaan yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Yhtäällä kyse on kansakunnan ja yhteiskunnan tulevaisuudesta sekä siitä, kuinka Suomi toimii osana Euroopan unionia ja laajemmin kansainvälistä yhteisöä. Arkinen todellisuus näyttäytyy eri tavoin lakiteksteissä ja vi-

⁴¹ Ks. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:31 ja HaVM 35/2022 vp, 6.

ranomaistyössä. Näkökulma on relevantti esimerkiksi kokonaisturvallisuuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osalta sekä kansallisen turvallisuuden kannalta. Kysymys on valtion ja yhteiskunnan eri tahoille asettamista tavoitteista, mutta myös prosesseista, joissa laki tai tieto ovat välineitä tavoitteeseen pyrittäessä. Niiden osalta ei ole kenelläkään tai millään ehdotonta omistajuutta, vaan kyse on eri toimijoiden eri tavoin kussakin tilanteessa tekemästä yhteistyöstä. ”Kansallisen turvallisuuden suojaaminen edistää osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista”⁴².

Kysymys on lopulta siitä, mihin tarkoitukseen, miksi ja ketä sekä mitä varten tietoa tuotetaan ja käytetään sekä siitä, mitä lainsäädännöllä tavoitellaan. Seuraavassa lainvalmisteluun osallistuneen poliisin sitaatissa ilmenee hyvin, kuinka poliisissa tulkitaan toimivaltasäätelyn sallimat mahdollisuudet oma-aloitteeseen tietojen luovuttamiseen. Toisaalta sitaatio osoittaa, kuinka käsitykset pykälien soveltamisalasta eivät ole yhteneviä laintulkinnan eri tasoilla:

”Säännös (poliisilaki 7:2) on tarkoitettu sovellettavaksi myös oma-aloitteisiin tietojen luovuttamiin. Kyseistä pykälää valmisteltaessa ja myöhemminkin poliisilain uudistusten yhteydessä on tarkasteltu sitä, tulisiko säännöksen käyttöalaa supistaa vain pyynnöstä tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen. Tässä tarkastelussa on kuitenkin päädytty siihen lopputulokseen, että säännöstä tulee soveltaa myös oma-aloitteeseen tietojen luovuttamiseen. Siksi säännökseen ei ole kirjattu sanaa ”pyynnöstä”, jolla olisi rajoitettu säännöksen soveltamisalan koskemaan vain pyynnöstä tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen.

On valitettavaa, etteivät ylimmät laillisuusvalvojat tai tuomioistuimet ole selvittäneet säännöksen soveltamisalaa oma-aloitteeseen tietojen luovuttamiseen lain valmistelijoilta, vaan ovat useissa ratkaisuisa päätyneet selkeästi lainsäätäjän tahdon vastaiseen lopputulokseen, että säännös estäisi tietojen oma-aloitteiden luovuttamisen. Toisaalta meidän lainvalmistelijoiden olisi selkeämmin tullut mainita säännöksen perusteluissa, että säännös on tarkoitettu myös oma-aloitteeseen tietojen luovuttamiseen. Säädestä valmisteltaessa ja arvioitaessa ei vain tullut mieleen, että joku voisi alkaa tulkita pykälää siten, että se sanamuodosta huolimatta ei mahdollistaisi tietojen oma-aloitteista luovuttamista.”

⁴² HaVM 35/2022 vp, 4.

2.2. Tiedon muuttuva merkitys

Haastatteluissa sivuttiin suoraan tai epäsuorasti myös sitä, millaisia haasteita tieto eri ulottuvuuksineen asettaa. Strategisempi tiedon ulottuvuus liittyy Virvotieto-hankkeen osalta siihen, kuinka tietoa tarvitaan, vajavaisenakin, toiminnan ja suunnittelun tueksi. Yleisenä havaintona haastatteluiden osalta voidaan todeta, että tietoa tarvitaan entistä enemmän ja sitä (ml. datamassat) tulisi voida entistä tehokkaammin analysoida ja yhdistellä. Sekä viranomaistoiminnan että lainsäädännön nykyisenä ja tulevana haasteena on, kuinka ennakoida tulevaa ja ymmärtää käynnissä oleva tietoa ja sen luonnetta koskeva muutos⁴³.

Kysymys tilannekuvasta on jatkuvasti esillä eri muodoissaan yhteiskunnallisessa ja poliittisessa keskustelussa. Siitä puhuttiin myös haastatteluissa ja työpajassa. Tilannekuva on ehkä eräänlainen aikamme muotisanakin, mutta se ei poista sanan vakavuutta ja tärkeyttä. Tilannekuvalla on useita ulottuvuuksia ja kaikkiin niistä liittyy olennaisesti tieto ja tiedonkulku. Tilannekuvalla ja tilannetietoisuudella on luonnollisesti huomattava merkitys häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Vähintään yhtä olennaista on ymmärtää toimivan tilannekuvatoiminnon ja – prosessin merkitys ennakoinnissa, ennalta estämisessä, strategisessa suunnittelussa, (kansallisen) turvallisuuden johtamisessa, päätöksistä ja siten viestinnässä. Jos tilanne on se, että eri viranomaisten välillä ei tieto välity, niin tällöin ei yksittäisellä viranomaisella ole tarvittavaa tietoa esimerkiksi varautumisen tai oikea-aikaisen ja hyvälaatuisen analyysin tuottamiseksi.

Tilannetietoisuus saavutetaan ja ylläpidetään kommunikaation ja tiedon jakamisen avulla. Se perustuu monipuoliseen analysoituun tietoon ja sen perusteella luotuun tilannekuvaan. Tilannetietoisuus tukee päätöksentekoa, lisää ymmärrystä toimintaympäristöstä ja mahdollisista kehityskuluista. Hyvä tilannetietoisuus mahdollistaa tietojohtoisen toiminnan kuten turvallisuussuunnittelun, ennakoinnin ja strategisen johtamisen. Hyvän tilannetietoisuuden luomiseksi tiedon laatu, pääsy oman toiminnan kannalta tärkeään tietoon ja merkityksellisen tiedon jakaminen ovat olennaisia tekijöitä.

Konkreettisemmin kysymys tilannekuvasta näkyi vastauksissa, joissa pohdittiin, sitä missä eri muodoissa eri viranomaiset käsittelevät tietoa – missä määrin rekisteritieto tai jonkin laitteen sisältämä tieto on olennaista toiminnan tai en-

⁴³ Ks. esim. HaVM 2018, 16 ja Tolvanen 2023, 9, 13, 68-69.

nalta estämisen kannalta? Merkittävä ja entistä isompi osa yhteiskunnallista ja siten rikollista toimintaa tapahtuu tietoverkoissa. Tieto liikkuu verkossa, salatuissa viestintäapplikaatioissa ja pimeässä netissä. Lainsäädännön tulisi vastata tähänkin haasteeseen entistä kattavammin samalla kun sen tulisi olla teknologiariippumaton⁴⁴. Toisin sanoen, kuinka voidaan huomioida tuleva teknologinen kehitys?

Rajat ylittävä rikollisuus on merkittävä haaste niin kansallisesti kuin Euroopan unionin tasolla. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Kiinassa toimii useita merkittäviä palvelun(tiedon)tuottajia, servereitä ja siten merkittäviä tiedonkeskittymiä. Euroopan unionin alueella tällaisia ei samassa määrin ole. Millainen merkitys tällä on tulevaisuudessa esimerkiksi kansallisen tason rikostorjunnassa? Haastatteluissa tuli esille seuraava kommentti:

”Yhdysvalloissa kansallisen lain mukaisesti hankittua tietoa ei voida käyttää Suomessa hyväksi, koska se ei vastaa EU:n sääntelyä...Virossa epämääräisemmin tuotettu tieto kelpaa ja saa käyttää, mutta Yhdysvalloissa tuotettu luotettavaa tietoa ei ole voitu käyttää...”

Tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen tekemillä tulkinnoilla on jo nyt nähtävissä haittaavia vaikutuksia sekä rikostutkintaan että ennalta estävää toimintaan. Haastatteluissa tuli esiin erityisesti poliisin osalta avoimet lähteet. Avoimet lähteet ja yksilöiden vapaaehtoisesti sinne luovuttama tieto on huomattava haaste viranomaistoiminnalle. Yksi viranomaisen voi hyödyntää toiminnassaan eri alustoille ihmisten luovuttamaa tietoa, mutta toinen ei, koska henkilötietojen suoja estää tietojen käyttämisen. Haastattelujen yhteydessä kävi ilmi lainsäädännön eri viranomaisia koskeva epä johdonmukainen kohtelu. Esimerkiksi poliisi ja veroviranomainen sekä muut hallinnollista valvontaa suorittavat saavat käyttää avoimia lähteitä eri oikeuksin. Tämä tuli esiin muun muassa avointen lähteiden tiedonhankinnan osalta⁴⁵.

Edellä mainittuun liittyen oman haasteensa tuo ylikansallinen tietosuojasääntely Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin muodossa. Erityisesti poliisin näkökulmasta asia näyttäytyy siten, että

⁴⁴ Ks. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:31, 42.

⁴⁵ Ks. esimerkiksi EOAK/4552/2018 kanteluratkaisussa avointen lähteiden tiedonhankintaa käsitellään vain lainvalvontaviranomaisten osalta.

poliisilla on esitutkintalaista tuleva velvoite selvittää rikos, mikäli tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Uhrin henkilöllisyys tulee selvittää, mikä puolestaan esimerkiksi netissä tapahtuvien seksuaalirikosten osalta johdattaa poliisin verkossa olevien avointen lähteiden juurelle.

Poliisin edustajat toivat esiin huolen, että tällä hetkellä vallitseva tulkinta yksityisyydensuojan ensisijaisuudesta tarkoittaa käytännössä, että tilanteessa, jossa ei ole tietoa uhrin henkilöllisyydestä, pitää kunnioittaa yksityisyydensuojaa muiden perusoikeuksien⁴⁶ jäädessä taustalle. Vastaava havainto koskee biometrisia tunnisteita. Suomen linja ei ole tässä asiassa Euroopan unionissa vallitseva. Ainakin poliisihallinnon edustajien näkemyksen mukaan Suomi ei käytä eikä hyödynnä kaikkia käytettävissä olevia keinoja. Suomi saattaakin tässä mielessä muodostaa turvallisuuspoikkeaman EU-kontekstissa.

Yleisen tason havainto on, että toimintaympäristön ja tiedon entistä monimutkaisempi ja keskinäisriippuvaisempi luonne tarkoittaa käytännössä sitä, että toisen viranomaisen on entistä hankalampaa ymmärtää ja tietää mihin kaikkiin tarkoituksiin toinen viranomainen tarvitsee tietoa ja missä muodossa. Samanaikaisesti on lisääntynyt tarve käsitellä eri tavoin saatua ja muodostunutta tietoa⁴⁷, eräs haastateltu kuvasikin, että

”Analyysitoiminnan tarve syvenee, jotta tiedon arvoa voidaan suunnata käytännön tarpeiden mukaisesti.”

Rajapintojen merkitys saattaa lainsäädännön osalta olla paikoin tarkkarajaista ja selkeää, mutta haastatteluiden kuvaama todellisuus ei tätä olettamusta tue. Sen sijaan oma-aloitteisuus, pyynnöstä tapahtuva, oikeus saada, oikeus pyytää, oikeus luovuttaa ja oikeus käyttää muodostavat käytännössä sangen vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Tämä tarkoittaa myös, että huomattava määrä resursseja kuluu näiden eri näkökulmien tarkasteluun ja punnintaan.

Tätä kuvaa sekä Vero- että puolustushallinnon tilanne. Ennalta estävyyden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta tai hallinnollisen rikostorjunnan roolissa Verohallinnolla voisi olla merkittävämpi rooli kuin nykyään, mikäli se voisi

⁴⁶ Suomen perustuslaki 7 ja 21§.

⁴⁷ Mm. Kuukasjärvi ym. 2021; Tolvanen 2023, 72.

toimia laajemmin oma-aloitteisen tiedonluovuttajana. Kansainvälinen rajat ylittävä rikollisuus, kansallisen turvallisuuden kysymykset sekä esimerkiksi kansalliseen huoltovarmuuteen sekä hybridivaikuttamiseen liittyvissä kysymyksissä Verohallinnolla olisi huomattavan olennaista informaatiota.

Vastaavasti puolustushallinnolla voisi olla suurempi rooli ulkomaiseen strategiseen omistajuuteen liittyvissä kysymyksissä. Tämä suhteellisen tuore strateginen kansallisen turvallisuuden toiminto ja tehtäväkenttä kuvaa hyvin viranomaisten ja valtionhallinnon muuttunutta toimintaympäristöä. Maa-alueiden ja kiinteistöjen omistajuuteen, etuosto-oikeuteen ja pakkolunastuksiin liittyvissä kysymyksissä puolustusministeriön virkamiesten tulee asioida kysymyksestä ja asiayhteydestä riippuen mm. seuraavien viranomaisten kanssa: Puolustusvoimat, Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, keskusrikospoliisi, Huoltovarmuuskeskus, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, Maanmittauslaitos, senaattikonserni, Metsähallitus, Patentti- ja rekisterihallitus, Maahanmuuttovirasto, Rikosseuraamuslaitos ja oikeusrekisterikeskus.

Seuraavassa sitaatissa esitettävän haastatellun puolustushallinnon virkamiesten kuvaamia haasteita pyritään ratkaisemaan tuoreen hallituksen esityksen (HE 222/2022 vp⁴⁸) avulla.

”Tällä hetkellä lupahakemuksen saavuttua tarkastellaan aina sitä sijaitseeko kohde Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai huoltovarmuuden näkökulmasta kriittisellä sijainnilla. Suomi on kuitenkin täynnä alueita, joilla ei ole relevanssia mainittujen suojattavien intressien osalta, vaikka toki näin ainakin paikallisesti haluttaisiin uskoa ja kokea. Tällaiselta alueelta voisi esimerkiksi Yön susien kaltainen toimija hankkia kiinteistön ja sillä sijaitsevat rakennukset kerhotoimintaansa varten ja se olisi ongelma kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Tämän kaltaisia tilanteita ajatellen on nyt lakiin ehdotettu esimerkiksi juuri tuo kansallisen turvallisuuden lisääminen lakien soveltamisalaan.

Kansallisen turvallisuuden lisääminen soveltamisalaan tulee myös parantamaan (toivottavasti) tiedonvaihtoa SM:n hallinnonalan viranomaisten kanssa. Esimerkiksi KRP ei voi tällä hetkellä luovuttaa meille mitään

⁴⁸ Eduskunta hyväksyi 20.12.2022 Laki 1098/2022

tietoa, mutta se toki johtuu muistakin syistä, mutta soveltamisalan laajentamisella pyritään löytämään ratkaisu tiedon vaihtoon.

Henkilötietojen vaihto viranomaisten kesken ilman lausuntoprosessia on käytännössä mahdotonta ja lausuntoprosessia hyödyntäessäkkin se on rajoittavaa. Tietosuojalainsäädäntö estää tämän tehokkaasti ja siten myös tiedon vaihdon sellaisista toimijoista, jotka voivat aidosti vaarantaa Suomen turvallisuutta. Lisäksi viranomaisille määrätty velvoite siitä, että tietoa saa aina käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on kerätty estää tällä hetkellä järkevän ja perustellunkin tiedon vaihdon. Samaan aikaan julkisuuslaki edellyttää kaikkien henkilötietojen antamisen viranomaisprosesseista median edustajille, pl. passi- ja henkilökorttitiedot.”

Viranomaisten toimintaa vaikeuttaa edellä kuvatun lisäksi lainsäädännön pirstaleisuus, vaikeatulkintaisuus ja päällekkäisyys. Eräs haastateltu kuvasi, että ”*tarkkarajaisuus on kokonaiskuvan vastakohta*”. Kuinka siis kartoittaa kokonaiskuva, toisin sanoen ilmiöt, riskit ja uhkakuvat on erittäin haasteellista niin lainsäätäjälle kuin sen puitteissa toimivalle. Millaista lainsäädäntöä, kuinka joustavaa ja ennakoivaa sekä millä tavoin koeteltua ja testattua lainsäädäntöä tarvitsemme tulevaisuudessa?

Tieto ei välity tarkoituksenmukaisella tavalla viranomaiselta toiselle. Pahimmillaan tämä vesittää ennalta estävää toimintaa, estää rikosvastuuta toteutumasta, suojelee rikollista, ei uhria, tuottaa huomattavia taloudellisia kustannuksia puhumattakaan inhimillisestä kärsimyksestä ja siten myös merkittäviä taloudellisia seurauksia niin yksilölle kuin yhteiskunnalle. Tällainen rapauttaa luottamusta yhteiskuntaan, viranomaisiin ja oikeusjärjestelmään. Tämä mahdollistaa pidemmällä aikaa myös erilaisen hybridivaikuttamisen heikentämällä alttiutta ja valmiutta toimia yhteisen hyvän eduksi.⁴⁹

”Suomen kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta vihamielisen toiminnan aiheuttamien vahinkojen tehokkaan estämisen kannalta yhteistyön ja tiedonvaihdon olisi kuitenkin oltava tiiviimpää erityisesti uhkaympäristön havainnointiin liittyen. Tiedonvaihtoon vaikuttaa eri viranomaisten puutteellinen ymmärrys toistensa tehtäväkentästä,

⁴⁹ ”Kansallisen turvallisuuden kannalta paljastuneiden tietojen laatu on teon tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta merkityksellisempää.” HaVM35/2022, 14.

tietotarpeista tai tiedon liitynnöistä toisen viranomaisen tehtävään. Lisäksi kybertoimintaympäristön keskinäisriippuvuudet voivat johtaa ennakoinnattomiin vaikutuksiin toisen viranomaisen tehtäviin, joita ei ensimmäisen asteen vaikutusarvioinnissa ole kyetty tunnistamaan.”⁵⁰

Viranomaisten välisen tiedonvaihdon edistämiseen olisi panostettava selvästi nykyistä enemmän ja pyrittävä yhteistyössä ratkaisemaan tiedonvaihtoa koskevia ongelmakohtia sekä ehdottamaan lainsäädäntömuutoksia tilanteissa, jossa viranomaiset yhdessä identifioivat tietotarpeen ja toteavat, ettei lainsäädäntö mahdollista tiedonantamista. Tehdyt tulkinnat ovat nyt usein virkamieskeskeisiä ja yhteisiä soveltamisohjeita ei saada muodostettu. Onkin ilmeinen tarve luoda yhteisiä pelisääntöjä ja johdonmukaisia käytäntöjä.

⁵⁰ Valtioneuvoston julkaisuja 2023:31, 33-34.

3. Viranomaisten välinen tietojenantaminen ja -vaihtaminen

Luvussa kolme tarkastellaan sekä laajemmin että yksityiskohtaisemmin eri viranomaisten haastatteluissa esiin tuomia seikkoja ja haasteita tiedonvaihdon osalta. Eri viranomaisia käsittelevien lukujen myötä avautuu arkinen todellisuus, jossa viranomaiset yhdessä ja erikseen toimivat.

Seuraavissa alaluvuissa muuttunut turvallisuus- ja toimintaympäristö jäsentyy entistä yksityiskohtaisemmin. Samalla aiemmin esiin nostetut yleiset havainnot kohdistuvat osin tiettyihin viranomaisiin ja samalla antavat entistä paremman ja realistisemmän kuvan haasteista ja tarvittavista muutoksista niin lainsäädännön kuin viranomaisten oman toiminnan kehittämisen osalta. Kokonaisuineen perusteella on ilmeinen tarve kaventaa olemassa olevaa ”kuilua” turvallisuus- ja toimintaympäristön ja vallitsevan lainsäädännön välillä ja siten edistää tiedonluovuttamisen edellytyksiä johdonmukaisen ja paremmin ennalta estävän toiminnan huomioivan sääntelyn myötä.

3.1. Poliisin tietotarpeet ja tietojenvaihtaminen

Poliisin edustajat toivat laajasti esille haasteita ja ongelmia poliisin ja terveydenhuoltoviranomaisten välisessä tietojenvaihtamisessa. Poliisityön arjessa on toistuvasti tilanteita, joissa poliisilla on tutkinnallinen tarve saada tietoa siitä, kuka henkilö on mahdollisesti potilaana sairaalassa tai muussa terveydenhuollon yksikössä, tai että onko hoitoon hakeutunut esimerkiksi tiettyyn tapahtumaketjuun sopivaa henkilöä. Tällaisissa tilanteissa poliisilla on lähtökohtaisesti yleisen edun suojaamisen ja turvaamisen intressi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tavoite sekä poliisin ennalta ehkäisevän tehtävän suorittaminen.

Poliisit kokivat, että useissa tilanteissa henkilötietojen oma-aloitteinen luovuttaminen on kuitenkin hankalaa, kuten seuraava haastatellun esimerkki kuvaa:

”Toisinaan sairaala itse ilmoittaa, että heillä on hoidettavana henkilö, joka vaikuttaa rikoksen uhrilta (esim. ampumahaava jalassa), mutta sairaala ei suostu antamaan henkilön henkilötietoja, koska he kokevat, ettei

heillä ole tähän oikeutta. Tai, poliisilla on tiedossa tapahtumasarja, jonka johdosta joku on todennäköisesti hakeutunut terveydenhuollon piiriin – esim. auto ojassa, tuulilasi halki, verta ja hiuksia halkeamassa – tai narkomaanikämpän vessassa hylsy lattialla ja verta seinässä. Poliisi yrittää tiedustella lähialueen sairaaloista, onko sinne tullut viime aikoina näihin tapahtumiin sopivia potilaita hoidettaviksi.”

Haastatteluisa nousi toistuvasti esille, että terveydenhuoltohenkilöstölle on usein epäselvää, että onko heillä ylipäänsä oikeus ja millä edellytyksillä antaa poliisille tietoja, jotka liittyvät henkilöllisyyden todentamiseen tai siitä ilmoittamiseen. Lääkäriliiton mielestä poliisin esittämien tietopyyntöjen ja niiden perustelujen laatuun tulisi kiinnittää tarkempaa huomiota, jotta tiedon käsittelyn välttämättömyys ja tarpeellisuus tulee todennettua riittävällä tarkkuudella ja asiat hoidettua sujuvasti erityisesti tietopyyntötilanteissa.

Poliisi kantoi huolta tiedonsaannin yleisistä ongelmista ja eri viranomaisten pelkoon siitä, että uskaltaako tietoa luovuttaa, jottei luovuttaja itse joutuisi vaikeuksiin. Vaikuttaa siltä, että sosiaali- ja terveystieteiden virkamiehet suhtautuvat erittäin varovasti henkilöön liittyvien tietojen luovuttamiseen. Taustalla vaikuttaa huoli siitä, että toimiiko henkilö lainvastaisesti tietoa luovuttaessaan. Seuraavassa sitaatissa poliisihaastateltava kuvaa haasteita, jotka liittyvät lapsen oireilun ja poliisille ennalta estävän työn alassa luovutettavan tiedon laatuun ja luovuttamista koskeviin tulkintaerimielisyyksiin siitä, voiko tietoa luovuttaa poliisille. Samanaikaisesti on todettava, että epäselvistä tulkinnoista ja arkuudesta huolimatta viranomaisissa toimii niin sanottu ”keittiön kautta toiminto” eli epävirallisesti tapahtuva tiedon luovuttaminen, koska viranomaiset tunnistavat käsillään olevan tiedon yleisesti tärkeäksi ja järkeväksi luovuttaa poliisille.

”Liittyy lähinnä lasten ja nuorten oireiluun liittyviin asioihin: Tiedonsaanti sosiaalityöntekjöiltä ns. virallista reittiä pitkin on nykyään mennyt hankalammaksi. Tulee ilmi, että heidän organisaatiossa on esimerkiksi kielletty (lakimiehet) luovuttamasta tietoa salassapitopykäliin vedoten ja tämän jälkeen yksittäinen virkamies on hankalassa välikädessä, vaikka esimerkiksi tulkitseisi itse lapsen oireilusta (huumeiden käyttö ja siihen liittyvä omaisuusrikollisuus) olevan lapsen edun mukaista ilmoittaa poliisille. Eli näyttää siltä, että ainakin tietyissä tapauksissa tulkitaan niin, että lapsen edun mukaista on, että lapsen asioita ei viedä poliisille. Tietoa voidaan vaihtaa tai asioista keskustella yleisellä tasolla ns. epävirallisesti, mutta

pelätään taustaviraston kieltoa luovuttaa tietoa ja pelko siitä mitä tapahtuu jos tieto ns. poliisille asioiden ”vuotamisesta” tulee tietoon.

Tämä on aika herkkä aihe ja erittäin huolestuttavaa yhteistyön ja tiedonkulun kannalta, mikäli sosiaalipuolella ei ole selkeää linjaa siitä mitä tietoa saa jakaa, tai jos on ehdoton kieltä luovuttaa tietoa poliisille. Myös se, että tietoa välitetään ns. epävirallisesti omien kontaktien tai ns. luotettaville poliisimiehille teemalla ”ethän kerro keneltä kuulit” on huolestuttavaa. Ympäristö missä sosiaalityön virkamies joutuu itse punnitsemaan lapsen edun ja viraston ohjeiden rikkomisen välillä ei ole kovinkaan terveellinen. Tätä samaa pyörittelyä tulee hyvin paljon myös perusopetuksen opettajilta.”

Edellä kuvattu esimerkki kuvaa hyvin, kuinka viranomaisten tietojen vaihtamisen yhteydessä tulee toistuvasti tehdä arviointia siitä, miten yhdessä viranomaisessa hankittua tietoa voidaan käyttää toisessa viranomaisessa. Esimerkiksi poliisin hallussa oleva tieto voi olla monessa suhteessa merkityksellistä esimerkiksi lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä ja toisin päin, mutta tiedon käytettävyyttä ja luovuttamisen ehtoja voi rajoittaa tiedon laatu ja siihen liittyvä riittävä varmentaminen.

Viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja ymmärrystä toisten tietotarpeista tulisikin selvästi lisätä, jotta tulkintaerimielisyydet vähenisivät ja viranomaisten ei tarvitsisi käyttää epävirallisia reittejä. Tätä havainnollistaa oivallisesti seuraava poliisihaastattelun huomio, jossa korostuu jatkuvan arvioinnin taito ja tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn osaaminen tilanteessa, jossa poliisi joutuu tekemään arviota yksilön perusoikeuksien ja yleisen edun välillä:

”Esim. Sosiaalitoimi tiedustelee poliisilta lapsen vanhempien rikosasioita. Lastensuojelu kysyy toisinaan poliisilta (tilannekeskus) tietoja lapsen vanhempien tutkittavana olevista epäillyistä rikoksista. Kysymyksen takana on selvästi sen arvioiminen, onko lapsen huostaanotolle perusteita – kiireellisesti tai muutoin. Nämä ovat poliisille vaikeita tilanteita monestakin syystä. Ensinnäkin on epäselvää, missä tilanteissa ja mitä tietoa voidaan ylipäänsä luovuttaa. Asiasta päättäminen kuuluu luonnollisesti tutkinnanjohtajalle, joka puolestaan ei ole välttämättä tavoitettavissa sillä aikataululla, jolla ratkaisu kiireellisestä huostaanotosta täytyy tehdä. Toisekseen poliisin järjestelmiin kirjautuu (etenkin tutkinnan

alkuvaiheessa) paljon sellaistaakin tietoa, joka ei tosiasiallisesti ole totta. Useimmiten tämä liittyy siihen, että huoltajuus- tai muun kiistan riivamat vanhemmat tekevät toisistaan rikosilmoituksia, jotka perustuvat hyvin yksipuolisiin tietoihin tai ovat kokonaan perättömiä. Tällaisten tietojen antaminen toisen viranomaisen käyttöön päätöksenteon perusteiksi olisi poliisilta hyvin kyseenalaista. Toisaalta lapsen edun tulisi olla asiassa painava intressi, joten missään tapauksessa lapsi ei saisi jäädä vaaralliseen ympäristöön siksi, että poliisi ei ole jotain oleellista tietoa antanut.”

Yleisesti lähes kaikissa niin poliisin kuin muiden viranomaisten haastatteluissa ajankohtaisena ja toistuvana haasteena kuvattiin se, että tiedonluovuttamiseen ja -pyytämiseen liittyvät tulkinnat ovat viranomaisissa hyvin poikkeavia ja erilaisia riippuen siitä, että missä päin maata asiaa käsitellään. Poliisin osalta eri virkamiesten tulkinnat koettiin tiedonluovuttamisen osalta usein tarpeettoman ahtaina ja yleistä etua ja erityisesti rikosten ennalta ehkäisemistä ja esitutkintaa haittaavana tekijänä.

Rikosasioiden ohella poliisit kokivat olevansa joskus moraalisesti hankalissa tilanteissa, koska inhimillisinä syinä pidettävä asiat vaatisivat oma-aloitteista tietojenluovuttamista, kuitenkin toimivalta ja virkatehtävän edellytykset eivät sääntelyn puolesta aina mahdollista tiedonluovuttamista. Eräs poliisin edustaja kuvasi tietojenluovuttamista ja sen intressiä seuraavasti:

”Melko usein törmätään tilanteeseen, jossa sairaalassa on heikkokuntoinen potilas – yleensä tapaturman tai liikenneonnettomuuden uhri – jonka hoitohenkilökunta arvelee piakkoin kuolevan ja pyytää siksi poliisia selvittämään potilaan lähiomaisten yhteystietoja. Olisi vähintäänkin inhimillistä, että näissä tilanteissa omaisten tiedot voitaisiin laillisesti selvittää. Muodollisesti tilanne kuitenkin on se, ettei poliisilla ole oikeutta hakea tietoja väestötietojärjestelmästä, koska nykytulkinnan mukaan tilanne ei muodosta poliisille virkatehtävää, johon poliisin toimivaltaa voisi käyttää. Linja on ollut se, ettei tietoa anneta, koska mitään ns. yleistoimivaltaa poliisilla ei ole, eikä mikään toimivaltanormi sovellu tilanteeseen. Olen tästä tulkinnasta henkilökohtaisesti inauksen eri mieltä, mutta linjaus on tehty johtokeskusten toimintaa ohjaavaa virkatietä / esimiespolkua, eikä minulla ole juridisia argumentteja tämän tulkinnan kumoamiseksi. Itse selvittäisin lähiomaisen tiedot ja vastaisin tarvittaessa kante- luun.”

Viranomaisten käytännön työtä haastaa merkittävästi ristiriidat laintulkinnan ja sääntelyn soveltamista ”tarkentavien” ohjeiden välillä. Haastatteluissa kuvattiin usein, että laajassa viranomaisyhteistyössä tehdyn työryhmätyöskentelyn näkemyksillä ja lain soveltamisen tulkinnoilla ”pyyhitään pöytää”⁵¹. Oman haasteensa tuo viranomaisten riita-asioina oikeudessa käsiteltyjen tapausten eriävät tulkinnat ja ratkaisut eri oikeusasteissa, jotka osaltaan ohjaavat tai vaikuttavat viranomaisten laintulkintoihin ratkaisujen antamisen jälkeisessä ajassa.

Haastatteluissa poliisi ja Lääkäriliitto toivat esille, että erityisesti poliisin ja terveydenhuoltoviranomaisen välisiä tiedonvaihdamisen haasteita on pyritty korjaamaan ja parantamaan tiiviisti vuodesta 2017 lukien. Syyskuussa 2017 aloitettiin selvitystyö poliisin ja terveydenhuoltoviranomaisten välisestä tietojenvaihtamisesta. Selvitystyössä esitettiin, että erityisesti terveydenhuoltoviranomaisille laaditaan ohjeistus, jota sosiaali- ja terveysministeriö ja poliisi voisivat jakaa omissa organisaatioissaan eteenpäin – yhteisenä tavoitteena parantaa tietojenluovuttamisen tulkintoja ja käytäntöä. Lopulta sosiaali- ja terveysministeriö laati ohjeistuksen tiedonvaihdosta terveydenhuollon ja poliisin välillä⁵².

Poliisin ja Lääkäriliiton edustajien haastattelujen perusteella laintulkinnan nykytila on jäänyt poliisin ja terveydenhuollon välisen tiedonluovuttamisen osalta hyvin epäselväksi ja ristiriitaiseksi esimerkiksi edellä kuvatun sosiaali- ja terveysministeriön laatiman ohjeistuksen suhteen. Koska muun muassa HUS laati oman ohjeen, jossa todetaan, että HUS:ssa kyseistä sosiaali- ja terveysministeriön ohjetta ei voida soveltaa siinä esitettyjen eriävien laintulkintojen vuoksi⁵³.

Tiedonluovuttamisen ristiriitaisuus edellä mainituissa ohjeissa koskettaa muun muassa tulkintaa siitä, millaisen rikoksen tulisi olla jo tapahtunut ja esitutkinnan alkaneen, jotta terveydenhuoltoviranomainen voisi luovuttaa tietoa poliisille. Koska terveydenhuollon ammattilaisen tiedonluovuttaminen perustuu pääosin *oikeuteen* eikä *velvollisuuteen*, tiedonluovuttamisen tulkinnat ovat hyvin tapauskohtaisia. Poliisihaastateltavien viesti olikin, että ristiriitaisen tulkintojen ohjeistaminen ei käytännön työssä palvele oikein miltään osin yksityisen tai yleisen edun ajamista. Käytännössä tietojenluovuttamista ja siihen

⁵¹ Ko. työryhmä tuotti dokumentin ”Ohje terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon”, johon kaikki keskeiset tahot eivät kuitenkaan toiminnassaan sitoutuneet.

⁵² STM 3.2.2020.

⁵³ HUS 2.4.2020.

liittyviä ratkaisuja tekevät virkamiehet asetetaan kohtuuttoman vaikeaan tilanteeseen.

Tiedon luovuttamista poliisille vaikeuttaa myös se, että poliisin tiedonintressit kytkeytyvät laaja-alaisesti eri poliisitoiminnan tasoihin nopeisiin operatiivisessa toiminnassa tehtäviin uhka-arvioihin ja rikosten ennalta ehkäisemiseen, yleisen ja yksityisen edun turvaamiseen, mutta myös esitutkintaprosessiin ja sen tutkinnallisiin intresseihin. Esimerkkinä yleisen ja yksityisen edun turvaamisesta tuotiin esille niin sanottujen kadonneiden henkilöiden tapaukset, joissa poliisi ei käytännössä voi saada tietoa terveydenhuoltoviranomaiselta, koska kyseessä ei ole törkeä rikos, tai rikos lainkaan. Sama koskee osin itsetuhoisia henkilöitä. Poliisien mukaan on kuitenkin selvää, että esimerkiksi tällaisissa tapauksissa intressinä on selvittää niin henkilön yksilön turvallisuuteen liittyviä seikkoja, mutta myös yleisiä etuja, jotta viranomaisten voimavaroja käytettäisiin järkevästi.

Lainsäädännöllisenä haasteena poliisi kuvasi, että tiedonluovuttamista rajoittaa osin törkeän rikoksen tutkinnan raja, joka käytännössä rajaa pois paljon ennalta ehkäisevässä työssä tehtävää tietojenvaihtamista ja -luovuttamista. Poliisinhallinnon edustajien haastatteluissa nousi esille, että poliisin ennalta estävän työn ja toiminnan toimivallan sääntelyä tulisi tarkastella lähemmin. Ennalta estävän työn toimivaltasääntelyä ei ole täsmällisesti määritelty, joten se vaikeuttaa osaltaan tietojen vaihtamista. Toiveena oli esimerkiksi se, että poliisilaissa poliisin tiedonsaantiin liittyviä osia täsmennettäisiin tai, että tiedonvaihdon osalta säädettäisiin uusi pykälä, jossa täsmällisemmin määriteltäisiin terveydenhuolto- ja sosiaaliviranomaisen ja poliisin välistä tietojenvaihtoa. Näin epäselvään ja monitulkintaiseen nykytilaan saataisiin kaivattua muutosta edes joltain osin ja voitaisiin palvella ennalta estävää työtä.

Yleisesti eri viranomaisten haastatteluissa erittelevämpi tietojenvaihtamisen sääntely sai myös kritiikkiä sen huonon sovellettavuuden osalta (vrt. muuttuva toimintaympäristö ja turvallisuuden muutos). Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden lisääminen nähtiinkin useiden viranomaisten toimesta osin myös huonona kehityskulkuna, koska yleisemmällä tasolla oleva sääntely toisaalta mahdollistaa ennakoimattomien tilanteiden paremman hallinnan.

Poliisihaastatellut pitivät nykytilaa ”absurdina” siltä osin, että terveydenhuoltoviranomainen ja poliisi riitelevät aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti

tiedonluovuttamiseen liittyvissä asioissa. Yleisesti riita-asioissa koettiin olevan vahva järkiperustaisuus yleisen ja yksityisen edun suojaamisessa ja varmistamisessa. Eräs poliisi kuvasikin, että

”Haluammeko todella, että terveydenhoidon alueet ovat rikosvastuusta vapaita alueita?”

Haastatellut poliisit pitivät nurinkurisena ja yleisen oikeustajun vastaisena sitä, että esimerkiksi terveydenhuollon tiloissa voidaan vallitsevan oikeuskäytännön mukaan pitää hallussa huomattavia määriä huumausaineita ilman pelkoa siitä, että asiassa rikoksesta epäilty henkilöä voitaisiin tunnistaa ja saattaa rikosvastuuseen. Tätä näkökulmaa havainnollistettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyn oikeustapauksen kautta. Haastatellun kuvaus paljastaa kuinka henkilöön liittyviä tietoja käsitellään eritavoin niin viranomaisissa kuin oikeusasteissa⁵⁴:

Tapaus KHO 2018:93 Potilas, jolla hallussaan huumausaineita

”Sairaalassa potilaana olleelta henkilöltä oli takavarikoitu huumausaineita. Tieto henkilön olemisesta potilaana terveydenhuollon toimintayksikössä oli julkisuuslain perusteella salassa pidettävä. Tämä tieto kuului terveydenhuollon ammattihenkilön ja hänen palveluksessaan tai muuten hänen apunaan toimivan henkilön oikeudenkäymiskaaren mukaisen todistamiskiellon piiriin. Poliisilaitoksen tietopyynnön perusteena olleessa rikosepäilyssä ei ollut kysymys sellaisesta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 14 §:n tarkoitetusta rikoksesta, johon todistamiskieltoa ei sovellettaisi. Tämän vuoksi poliisilaitoksella ei ollut poliisilain perusteella oikeutta saada sairaanhoitopiiriltä huumausaineiden takavarikointia koskevaan asiakirjaan sisältyvää tietoa potilaan henkilöllisyydestä.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen rikoskomisario on 22.4.2016 päivätyllä tietopyynnöllä pyytänyt Pirkanmaan sairaanhoitopiiriä luovuttamaan poliisilaitokselle poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla sairaanhoitopiirin hallussa olevan asiakirjan taikka tiedon, josta ilmenee, keneltä vartijat ovat Acutassa 18.2.2016 suoritettussa turvatarkastuksessa avustaessaan ottaneet epäilty huumausaineet haltuunsa. Tällainen asiakirja

⁵⁴ Ks. lähemmin KHO 2018:93 ratkaisu.

on esimerkiksi Securitaksen haltuunotto-pöytäkirja tai tehtäväilmoitus. Securitaksesta on poliisille ilmoitettu, että sillä ei ole hallussaan pyydettyä asiakirjaa ja että asiakirjaa säilytetään sairaanhoitopiirin tiloissa. Pyyntö ei koske varsinaisia potilasasiakirjoja.

Tietopyynnössä on lausuttu lisäksi muun ohella seuraavaa: Poliisille on 18.2.2016 kello 14.22 vartijoiden toimesta ilmoitettu, että Acutassa on potilaan repusta löytynyt 78 ekstaasitablettia ja 11 LSD-lappua. Vartijat ovat luovuttaneet aineet poliisille, joka on kirjannut haltuunotosta takavarikopöytäkirjan, ja rikosepäilystä on kirjattu rikosilmoitus 5680/R/8969/16, epäilty huumausainerikos.

Lisäksi poliisin valituksessa KHO:een on todettu mm. seuraavaa: Poliisi ei ole pyytänyt huumerepun omistajan potilas- tai hoitosuhdetietoja vaan ainoastaan tietoa hänen nimestään. Koska näin saatavaa nimitietoa ei ilman lisätietoja pystytä yhdistämään potilastietoon tai hoitosuhteeseen, henkilön yksityisyyden suoja ei vaarantuisi. Vartiointiliikkeen kirjaama ja toimeksiantajalleen sairaanhoitopiirille luovuttama tieto ei ilmaise edes sitä, onko repun omistaja ollut ensiavussa potilaana. Näissä tiloissa oleskelee myös muita kuin potilaan asemassa olevia henkilöitä. Salassapitosäännökset eivät kata kaikkien jossakin terveydenhuollon toimipisteessä oleskelevien henkilöiden tietoja. Poliisi ei missään vaiheessa ole pyytänyt muuta kuin nimitietoa, joskin johtajaylilääkärin hallinto-oikeudelle antamasta lausunnosta ilmeni, että tietopyynnön kohteena oleva henkilö oli ollut hoidettavana Tampereen yliopistollisessa sairaalassa. Mikäli kaikkien sosiaali- tai terveydenhuollon toimipaikassa oleskelevien henkilöllisyyteen liittyvä tieto olisi kattavasti ja kategorisesti salassa pidettävää, tulisi esimerkiksi sairaaloista käytännössä rikosvastuusta vapaita alueita erittäin törkeitä rikoksia lukuun ottamatta.

KHO toteaa perusteluissaan mm. seuraavaa: Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan lääkäri tai muu terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa todistaa henkilön tai hänen perheensä terveydentilaa koskevasta arkaluonteisesta tiedosta tai muusta henkilön tai perheen salaisuudesta, josta hän asemansa tai tehtävänsä perusteella on saanut tiedon, ellei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, suostu todistamiseen. Pykälän 2 momentin

mukaan tuomioistuini voi velvoittaa 1 momentissa tarkoitetun henkilön todistamaan, jos syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentin mukaan sillä, joka on saanut 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun tiedon toimiessaan lainkohdassa tarkoitetun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan, on vastaava velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta kuin vastaavassa lainkohdassa tarkoitettulla henkilöllä.

Tieto siitä, että henkilö on ollut terveydenhuollon toimintayksikössä potilaana, on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa tarkoitettu henkilön terveydentilaa tai saamaa terveydenhuollon palvelua koskeva tieto, joka sanotun lainkohdan perusteella on salassa pidettävä.

Poliisilaitoksen asiassa pyytämä henkilöllisyystieto ilmenee Tampereen yliopistollisen sairaalan hallussa olevasta sairaanhoitopiirin lomakepohjalle laaditusta vartijan täyttämästä asiakirjasta, joka koskee huumausaineiksi epäiltyjen aineiden takavarikointia ja luovuttamista poliisille. Korkein hallinto-oikeus on tutustunut tähän asiakirjaan.

Asiakirjasta itsestään ei ilmene, onko henkilö, jolta huumausaineet on takavarikoitu, ollut sairaalassa potilaana vai muussa tarkoituksessa. Kysymys ei myöskään ole potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaisesta potilasasiakirjasta, joka olisi mainitun lain perusteella salassa pidettävä. Poliisilaitoksen tietopyynnön mukaan vartijat olivat ilmoittaneet poliisille, että huumausaineet oli löydetty potilaan repusta. Tieto siitä, että kysymyksessä oleva henkilö on ollut sairaalassa nimenomaan potilaana, ilmenee lisäksi Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän johtajaylilääkärin päätöksestä ja lausunnosta hallinto-oikeudelle.

Henkilön yksityisyyden suojan toteutumisen kannalta on olennaista, että tieto henkilön hoitosuhteesta terveydenhuollon toimintayksikköön jää hänen niin halutessaan luottamukselliseksi. Tällaisen tiedon luottamukselliseksi jääminen on lisäksi keskeinen tekijä koko terveydenhuoltojärjestelmän yleisiä toimintaedellytyksiä ajatellen. Tähän nähden poliisilaitoksen pyytämä henkilöllisyystieto on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilön terveydentilaa koskeva arkaluonteinen tieto, jota sanotun lainkohdan ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentin mukainen todistamiskielto koskee.”

Useat haastatellut poliisit kokivat, että edellä kuvatussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa henkilötietojen ja yksityisyyden suojaaminen ja poliisin tehtäväksi säädelty rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen törmäävät rajusti. Henkilötietoihin kohdistuva suoja vaikuttaa ylittävän yleisen edun ja rikosten torjunnan merkitykset ko. tapauksen myötä. Viranomaistoiminnan ja prosessien taloudelliset seikat huomioon ottaen tällaisia riita-asioita tulisikin voida välttää, koska ne kuluttavat niin toiminnallisia kuin hallinnollis-taloudellisia resursseja. Laajempi yhteiskunnallinen ja lainsäädännöllinen kysymys on se, että haluammeko henkilötietojen tai henkilön yksityisyyden suojan korkean varmistamisen myötä luoda yhteiskuntaan lainsäädännön kautta tiloja, paikkoja tai olosuhteita, joissa voidaan elää ja olla rikosvastuusta vapaalla tavalla?

Kohdennetun väkivallan uhan arviointi ja tiedonvaihtaminen

Niin poliisin kuin useiden muiden viranomaisten haastatteluissa pohdittiin, että mikä on tehtävän ja toimivaltuuden suhde tiedonluovuttamisen osalta. Yleisesti ottaen haastatellut viranomaiset pohtivat, että jos viranomaiselle on säädetty tehtävä, eikö sen tulisi jo lähtökohtaisesti mahdollistaa ko. kontekstia koskevan tiedonluovuttamisen toiselle viranomaiselle?⁵⁵ Miksi tehtävä ei anna toimivaltuutta ja pitäisikö sen antaa, jotta toiminta olisi käytännössä matala kynnyksistä. Lainvalmisteluun osallistunut haastateltu poliisi kuvasi tätä tehtäväkenttään nivottua toimivaltauottuvuutta seuraavasti:

”Oma-aloitteisessa tietojen luovuttamisessa viranomaisille on varmistauduttava, että luovutettavat tiedot liittyvät poliisilain 1 luvun 1 §:ssä määriteltyyn poliisin tehtävään. Tämä tehtäväalue muuttui 1.6.2019 voimaan tulleella lisäyksellä (581/2019) siten, että poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Tämä poliisin tehtäväalueeseen tehty muutos oikeuttaa poliisia entistä laajempaan oma-aloitteeseen tietojen luovuttamiseen.

Esimerkiksi perusopetuslain 29 §:ssä annetaan kouluviranomaiselle velvollisuus huolehtia koulun turvallisuudesta. Tästä voidaan vetää se johtopäätös, että kouluviranomaisen turvallisuustehtävä sisältyy poliisilain mukaiseen poliisin tehtäväalueeseen. Koska kouluviranomaisen

⁵⁵ Ks. Tolvanen 2023, 53-58.

velvollisuus on huolehtia oppilaiden ja henkilökunnan turvallisuudesta, on sillä selkeä tarve saada tietoa turvallisuutta uhkaavasta vaarasta. Näillä perusteilla on annettu esimerkiksi kouluviranomaisille oma-aloitteisesti tietoja koulun oppilaista, joiden poliisi arvioi aiheuttavan välitöntä vaaraa koulun turvallisuudelle.”

Viitaten edellä kuvatun tehtävän merkitykseen ja sääntelyyn esimerkiksi poliisin tehtävistä (581/2019) voimme kysyä, miten tietojen vaihtamisella kyetään varmistaan yleinen etu ja yhteisöjen turvallisuus. Kohdennetun väkivallan uhka ja mielenterveyteen liittyvien sairauksien vaikutukset turvallisuuteen koskettavat yksilön suojaa, mutta ennen kaikkea yhteisöjen turvallisuutta. Haastatteluissa nousi esille yleisenä, mutta varsin painokkaana huomiona se, että yleisen turvallisuuden näkökulmasta viranomaisten välinen tiedonantovelvollisuus voisi/tulisi olla velvoittavampi, jotta eri viranomaisten turvallisuuden ylläpitämisen liittyvät lakisääteiset velvoitteet tulisivat tosiasiallisesti hoidettua. Seuraavassa sitaatiossa kuvataan poliisihallinnon edustajien kokemaa huolta yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämisessä. Haastateltu poliisi ilmaisi koruttomasti sen, että viranomaisten tulisi olla paremmin ”kartalla” turvallisuuteen liittyvistä seikoista (esim. MT-potilas) ja olla halukkaita, jopa velvollisia, välittämään tietoa toisille viranomaisille, jotta yleiset edut ja yhteiskunnallinen riskienhallinta ja siten turvallisuus tulisi huomioitua:

”Esimerkkinä tapaus, jossa poliisissa on tehty henkilöön kohdennettu väkivallan uhka-arvio. Väkivallan uhka on arvioitu tasolle korkea. Henkilö omaa vahvan väkivaltaiseen radikalisoitumiseen viittaavan ideologian. Samoin on merkkejä vakavista mielenterveyden ongelmista, kuten psykoottisesta sairaudesta. Henkilö päätyy poliisiin ja terveydenhuollon tekemän yhteistyön seurauksena tahdosta riippumattomaan hoitoon. Hoitoennuste on useampi vuosi. Terveystieteellisessä hoidossa hoidetaan diagnosoitua psykiatrista sairautta. Osana hoitoa tehdään myös arviota henkilön väkivaltariskistä. Poliisi ei yleensä saa tietoa terveydenhuollossa tehdyistä arvioista. Henkilön mielenterveyteen liittyvään sairauteen, johon on lääketieteellinen psykiatrinen diagnoosi, saadaan terveydenhuollossa hoitovaste. Tämä ei välttämättä poista henkilön väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyviä ajatuksia, koska ne eivät ole psykiatrisen sairauden oire. Henkilö kotiutetaan sairaalasta tai siirretään avohoidon palvelujen piiriin ilman että poliisille ilmoitetaan asiasta. Terveystieteellisellä ei ole lain määräämää velvollisuutta ilmoittaa kotiuttamista poliisille.

Terveysthuollossa ei myöskään käytä oma-aloitteista ilmoitusoikeutta, koska sitä ei tässä tapauksessa nähdä tarpeelliseksi käyttöä. Sairaalaan siis uloskirjoitetaan henkilö, joka on edelleen väkivaltaisesti radikalisoitunut ja potentiaalinen kohdennetun väkivallan uhka ilman, että poliisi on tästä tietoinen.”

Poliisin ilmoituskyynnys yksityiselle toimijalle

Poliisin ennalta estävän toiminnan näkökulmasta oma-aloitteisen tiedonluovuttamisen lisääminen eräissä asioissa voisi lisätä yhteiskunnallista vaikutavuutta rikosten torjunnassa, mutta myös hallinnollisen rikostorjunnan osalta.⁵⁶ Haastateltavat esittivät, että lainsäädännön kehittämisen yhteydessä tulisikin tarkastella viranomaisen mahdollisuuksia luovuttaa oma-aloitteista tietoa yksityisille toimijoille. Poliisihaastateltavat esittivät useita käytännön esimerkkejä siitä, kuinka poliisin hankkima ja saama tieto voisi olla merkityksellistä ennen kuin asiat etenevät liian pitkälle ja päätyvät lopulta poliisin pöydälle rikosasiaina. Seuraavat poliisihaasteltujen kuvaamat esimerkit osoittavat oivallisesti poliisin intressinä on saada rikosvastuun piiriin kuuluvat tapahtumasarjat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kohdennettujen toimien pariin. Esimerkiksi poliisin UHKA-arvioiden tekemisen, elinkeinonharjoittamiseen liittyvien lupien valvonnan ja moniammatillinen yhteistyön terveydenhuoltoviranomaisten kanssa tulisi käsittää osin myös yksityisen sektorin tahoja:

”Henkilö X opiskelee itselleen logistiikka-alan tutkinnon ja rekka-autokortin. Hakee töihin Kallen kuljetusfirma Oy:hyn ja hänet tullaan palkkaamaan. Poliisilla samaan aikaan rekryprosessia tiedossa, että henkilö fiksoitunut ajatuksesta ajaa rekka-autolla väkijoukkoon, mutta kynnys valmistelurikokselle ei ole vielä ylittynyt. Saadaanko ilmoittaa henkilön tullevalle työnantajalle, että henkilöllä on haaveita ajaa väkijoukkoon rekka-autolla?”

Poliisit pohtivat, että kuinka pitkälle rikosvastuun pitää antaa toteutua, jotta asioihin voidaan puuttua hyödyntämällä oma-aloitteista tietojenvaihtamista viranomaiselta yksityiselle toimijalle. Poliisit kokivat myös, että hengelle ja terveydelle vaarallisten tapahtumien estämiseksi tapahtuvan tiedon luovuttamisen lisäksi poliisilla tulisi olla laajemmat mahdollisuudet luovuttaa tietoa

⁵⁶ Ks. Jukarainen et.al. 2023a, 12-21.

yksityiselle toimijalle esimerkiksi omaisuusrikollisuuden torjunnan ja ennalta ehkäisemisen osalta. Esimerkkinä kuvattiin poliisin hankkiman tiedon harkittu yleishyödyllisempi käyttäminen.

Esimerkiksi yhteistyö vakuutusyhtiöiden kanssa koettiin yleisen edun ajamisen näkökulmasta mahdollisuutena, jota ei tällä hetkellä käytännössä hyödynnetä. Vakuutusyhtiöt käsittelevät omassa liiketoiminnassaan tapahtumia, joissa voi olla kyse satojentuhansien tai jopa miljoonien vahingoista. Mikäli ajan kuluessa ja vahingonkorvausten ”juostessa” vakuutusyhtiö huomaa vakuutuspetoksen tai petoksen tunnusmerkkejä, voi yhtiö tehdä asiasta rikosilmoituksen poliisille. On hyvin todennäköistä, että moni vahinkoasia on päässyt rikosvastuun toteutumisen näkökulmasta huomattavan pitkälle. Sen sijaan, että harkitulla tiedonluovuttamisella ja yhteistyöllä yksityisen toimijan kanssa viranomaisen olisi voinut ennalta estää ja torjua rikoksen syntyä tai rajoittaa sen vakavuutta ja prosessuaalista vaikutusta esitutkinta- ja rangaistuksen täytäntöönpanoprosessissa.

Kansainvälinen liikkuva rikollisuus on poliisitoiminnallisesti haastavaa⁵⁷. Kansainvälinen tietojen vaihtaminen toimii pääsääntöisesti hyvin. Maahan tulevista ja maassa liikkuvista ulkomaalaisista ammattimaisesti toimivista rikoksen tekijöistä/ryhmistä poliisi voi saada ja saa tietoa osana kansainvälistä yhteistyötä. Haastellut kuvasivat, että kansallisesti tämän tiedon käyttäminen niin sanotusti ”ennakkovaroituksen tai vihjeen antamisena” yksityiselle toimijalle ei ole kuitenkaan mahdollista. Tilanteissa, joissa poliisilla on tieto, että esimerkiksi tiettyä rikoksen tekotapaa käyttävä ryhmä liikkuu Suomessa jollain alueella, tätä tietoa ei voida luovuttaa yksityiselle toimijalle ja estää täten mahdollisesti ennalta rikoksen syntymistä ja sen myötä syntyviä vahinkoja. Poliisihaastattelut kuvasivatkin, että ”*joudumme hoksauttamaan yksityisiä toimijoita, jotta he voisivat osaltaan estää rikosten syntyä*”.

Useiden poliisihallinnon edustajien mielestä Suomessa tulisi käydä keskustelua julkisen vallan velvollisuudesta ennalta ehkäistä yhä paremmin rikosten ja rikosvahinkojen syntymistä sekä sen yhteydessä käytettävistä toimivaltuuksista. Tiedon näkökulmasta voidaan kysyä, että olisiko laajemmin yleisen edun mu-

⁵⁷ Ks. mm. Helsingin poliisin rikostutkinnan blogi: Rajat ylittävä rikollisuus on muuttunut ammattimaisemmaksi: rikoksia suunnitellaan, valmistellaan ja toteutetaan aiempaa huolellisemmin 15.10.2020.

kaista, että viranomaiset voisivat luovuttaa esimerkiksi edellä kuvatuissa tilanteissa tietoa ja siten mahdollistaa yksityisten toimijoiden omaa varautumista. Tällöin ennalta estävin toimin ehkäistäisiin sekä rikosten että vahinkojen syntymistä. Tämä olisi myös yhteiskunnan ja veronmaksajien etu.

3.2. Suojelupoliisi tiedonantajana

Suojelupoliisilla on muista turvallisuusviranomaisista poikkeava rooli poliisi- ja tiedusteluviranomaisena⁵⁸. Suojelupoliisin toiminnan ytimessä on tieto ja tiedonkulku sekä laaja-alaisesti saatuun tietoon perustuva analyysi. Näin ollen se, kuinka tietojenvaihtaminen toteutuu ja on lainsäädännön puitteissa ylipäätään mahdollista on erittäin olennaista niin Suojelupoliisin kuin muiden viranomaisten sekä valtiojohdon informoinnin kannalta.

Suojelupoliisin tiedonhankinta perustuu tiedustelumenetelmillä tapahtuvaan tiedonhankintaan ja kansainväliseen eri maiden tiedusteluviranomaisten väliseen vuoropuheluun. Suojelupoliisin edustajien haastattelussa todettiin, että tiedustelukeinoin hankitun tiedon luovuttamista voi hankaloittaa se, että luovutuksen myötä edellytykset pitää tieto salassa voivat muuttua. Tiedustelumenetelmin hankitun tiedon lähteen suojaaminen on tiedustelutoiminnan jatkuvuuden kannalta erittäin tärkeää, ja samanaikaisesti poliisilain palomuuripykälän mukaiset rajoitteet on myös huomioitava. Suojelupoliisin toiminnan kannalta on olennaista, että tiedustelutiedon lähde ei paljastu, jotta tiedusteluviranomaisten tärkein ominaisuus – luottamus, ei vaarannu.

Tiedustelulakien voimaantulon myötä suojelupoliisin asema ja toiminta muutuivat. Muutos heijastelee pidempi aikaista tarvetta reagoida muuttuneeseen turvallisuus- ja toimintaympäristöön. Tiedustelulakien myötä suojelupoliisi ei enää saanut kaikkea sitä informaatiota mitä aiemmin säädökset olivat mahdollistaneet. Nämä ilmeiset ei-aiotut virheet korjattaneen, mutta laajemmin kyse on siitä, millaisessa toimintaympäristössä ja mitä tehtävää yksittäinen viranomainen on tekemässä.

⁵⁸ Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi. ([26.4.2019/583](#))

Osaltaan haasteita on siis suojelupoliisia koskevassa lainsäädännössä, osaltaan esimerkiksi sosiaaliviranomaisia koskevissa säädöksissä. Toisin sanoen viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa koskevat tiukat säädökset estävät ennalta estävän toiminnan. Samanaikaisesti eri viranomaisiin kohdistuu merkittäviä vaatimuksia ymmärtää toisen viranomaisen tietotarpeita ja heidän tehtäviään, näin myös suojelupoliisin roolin näkökulmasta. Suojelupoliisin toiminnallisesta muutoksesta huolimatta se on edelleen sisäministeriön alla toimiva valtakunnallinen poliisiyksikkö (10.7.2015/860). Haastateltavien esittämä viesti oli, että suojelupoliisi haluaa toimia lähellä muita viranomaisia ja tuottaa turvallisuutta. Suojelupoliisin haastattelussa korostui, että suojelupoliisi pyrkii toimimaan eri tahojen, muun muassa poliisin, kanssa tiiviissä yhteistyössä jo pelkästään siitä syystä, että se on välttämätöntä heidän omienkin tehtävien hoitamisen kannalta saati kansallisen turvallisuuden tai laajemman yhteiskunnan turvallisuussintressien toteutumiseksi.

Suojelupoliisin toiminnan osalta haastattelussa esille tullut palomuurisääntely on oikeussääntelyn kannalta haasteellinen esimerkki. Yksinkertaisuudessaan kyse on niistä edellytyksistä, joilla suojelupoliisi saa luovuttaa tiedustelumenetelmien avulla hankkimaansa tietoa poliisille ja muille rikostorjuntaviranomaisille, kun kyse on vakavista rikoksista tai syyttömyyden todistamiseen liittyvistä seikoista. Haastattelussa esitettiin, että suojelupoliisin näkökulmasta palomuurisääntelyn tulisi mahdollisimman hyvin tukea kansallisen turvallisuuden suojaamista. Nykyinen tilanne koetaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun (EOAK/289/2021) jäljiltä suojelupoliisissa hankalaksi, koska kyseinen tulkinta ohjaa suojelupoliisin toimintaa:

”Oman akuutin ja huomattavan ongelmansa muodostaa se, että EOA:n edellä mainittu päätös jättää epäselväksi, katsooko hän palomuurin sääntelevän ainoastaan konkreettisia rikoksia koskevien tietojen luovuttamista rikostorjuntaviranomaisille, vai tyhjentävästi kaikkien tietojen luovuttamista niille silloin kun tiedot on saatu tiedustelumenetelmän käytön avulla. Tiedustelumenetelmien avulla voidaan saada sellaista tietoa, joka ei liity mihinkään yksittäiseen rikokseen, mutta jonka luovuttaminen poliisille on välttämätöntä esimerkiksi sen työturvallisuuden varmistamiseen liittyvistä syistä tai jotta se voisi varautua jonkin konkreettisen (mutta ei rikokseksi luonnehdittavan) hybridiuhkan torjuntaan.”

Tämä kokonaisuus eli kansallisen turvallisuuden uhkakuvien tai toisaalta rikostorjuntaa koskevan tiedustelun ja ennakkoinnin luonteen muuttuminen entistä vaikeammin haltuun otettavaksi on jatkuva haaste sekä suojelupoliisin että poliisin toiminnassa.⁵⁹ Ilmiöiden osoittautuminen joksikin tai sen ymmärtäminen, että mikä tieto tai tiedonsirpale on lopulta olennainen on erityisen haastavaa niin viranomaisille kuin lainsäätäjälle. Kuinka ja millaisin keinoin sekä säädöksin tähän kyetään reagoimaan on todellinen haaste suomalaiselle yhteiskunnalle.⁶⁰

Haastattelussa tehtyjen havaintojen perusteella voidaan tiivistäen todeta, että suojelupoliisin mahdollisuuksia luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja rikostorjuntaviranomaisille tulisi parantaa ja tukea siten muiden viranomaisten työtä. Tämä tulee selkeästi esille myös Hallintovaliokunnan tiedusteluselontekoa koskevassa mietinnössä.

”Tiedustelulainsäädäntö velvoittaa tiedusteluviranomaisia toimimaan yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Tiedusteluviranomaiset voivat tiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa muille viranomaisille tietoja, jos se on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai maanpuolustuksen kannalta. Tiedusteluviranomaisten yhteistyö muiden viranomaisten kanssa on yleisesti osoittautunut toimivaksi ja vakiintuneeksi...Selonteossa tuodaan esiin, että joissakin tapauksissa laki sotilas-tiedustelusta tai poliisilain 5 a luku tai muu lainsäädäntö saattavat asettaa käytännön yhteistoiminnalle rajoitteita, ja että tilannetta arvioidaan yhteistoiminnasta saatavien kokemusten ja esille nousseiden ongelmien perusteella. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että selvitetään, ovatko mahdolliset ongelmat lainsäädännössä vai käytännöissä.”⁶¹

3.3. Syyttäjä ja tiedonvaihtaminen

Haastatellut syyttäjät kuvasivat tietojenvaihtamisen sääntelyn olevan kunnossa syyttäjän tehtävienhoidon näkökulmasta. Yhdeksi oma-aloitteisen tietojenluo-

⁵⁹ Ks. Tolvanen 2023, 25-38, 65-67 ja 76-77.

⁶⁰ Ks. HaVM 35 / 2022, 14-15, valiokunta, kuten tiedusteluselontekokin, korostaa niin sujuvan tiedonkulun merkitystä kuin tarvetta selvittää palomuurisääntelyn toimivuutta juuri turvallisuusympäristön ja kansallisen turvallisuuden haasteista johtuen. Ks. myös Valtioneuvoston julkaisu 2023:31, 36.

⁶¹ HaVM 35 / 2022, 8.

vuttamisen sääntelyllisenä ongelmana haastatellut syyttäjät kuitenkin esittivät, että sosiaalitoimen osaamisen tiedon pyytämässä tulisi olla parempaa, koska syyttäjältä sosiaalitoimelle luovutettava tieto voi liikkua vain pyynnöstä, ei oma-aloitteisesti. Hankkeen näkökulmasta selkeä havainto on, että jälleen kerran korostuu osaamisen merkitys toisen viranomaisen tehtävien tuntemisessa – jos osaamista ei ole, ei osata toimia tarkoituksenmukaisesti ja viranomaistoimintaa edistävasti. Eräs syyttäjä kuvasi asiaa seuraavasti:

”Esim. laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 20 §: salassa pidettävä tieto annetaan ’pyynnöstä’; mutta mistäpä sitä sossu osaisi pyytää sellaista tietoa mikä syyttäjällä on, ja syyttäjän voi olla vaikea ilmaista mitä salassa pidettävää tietoa voisi pyynnöstä olla saatavissa ilmaisematta asiaa samalla pyytämättä. On myös syyttäjän tai muun viranomaisen aika vaikea arvata, mikä tieto voisi olla viranomaiselle tarpeen asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi.”

Problemaattisimpana seikkana niin syyttäjien kuin osin myös poliisien haastatelussa nousi esille syyttäjän vaitiolovelvollisuuteen liittyvä sääntely ja se, että vaitiolovelvollisuus (-oikeus) on erilainen verrattuna muihin viranomaisiin. Poliisilla on salassapitovelvollisuus esitutkintaprosessiin liittyvistä tiedonhankintakeinoista yms., mutta syyttäjällä vastaavaa velvollisuutta tai oikeutta ei ole. Mikäli syyttäjällä on tieto jonkin viranomaisen hankkiman tiedon alkuperästä, hän voi joutua kertomaan oikeudenkäynnissä tiedon alkuperän johtuen todistamisvelvollisuudestaan. Tuomioistuimella on vastaavassa asiassa salassapito-oikeus/velvollisuus. Syyttäjän asema viranomaistoiminnan ja tiedonhankinnan turvaamisen näkökulmasta on täten hieman hankala ja voi siten jopa estää oma-aloitteisen tiedon luovuttamista jonkun toisen viranomaisen toimesta.

Haastatellut syyttäjät totesivat, että käytännössä tämä luo problemaattisia tilanteita tiedon luovuttamisessa ja sen osalta, että haluaako syyttäjä ylipäänsä saada tietoonsa sinällään rikosasian ajamisen kannalta relevanttia tietoa esimerkiksi tiedonhankinnasta, koska tätä tietoa syyttäjä ei voi käsitellä salassapito-olettaman kautta. Syyttäjän asemassa voikin tulla käytännössä esille hankala tilanne todistamisesta kieltäytymisen periaatteen kanssa. Syyttäjät kuvasivat haastatelussa, että syyttäjä voi jopa joutua pyytämään, ettei hän saisi jotain tietoa (tai tietoonsa jotain) poliisilta, jottei syyttäjän asema rikosprosessissa mutkistuisi. Tämä seikka voi rajoittaa muiden viranomaisten näkökulmas-

ta oma-aloitteisesti jaettavan tiedon laatua ja määrää, jota heidän näkökulmas-
ta olisi järkevä luovuttaa syyttäjälle.

Sääntelyn kehittämiseksi syyttäjät esittivätkin, että syyttäjän salassapitovel-
vollisuuksia tulisi tarkastella ja mahdollistaa myös vaitinolo sellaisten tietojen
kohdalla, joita esimerkiksi poliisi käsittelee esitutkintaprosessissa salassapidet-
tävänä. Näihin tietoihin lukeutuu muun muassa. tietolähteet ja tiedonhankin-
takeinot. Tämän esitettiin edesauttavan oma-aloitteisen tiedonluovuttamisen
tapahtumista osana rikosprosessia.

Syyttäjät esittivät myös, että lainsäädännön tulisi paremmin mahdollistaa
omassa toimessaan esille tulleen tiedon käyttämistä muussa yhteydessä (vrt.
tiedon käyttötarkoitussidonnaisuus). Eräs syyttäjä kuvasi hämmennystä aiheut-
taviksi tilanteita, joissa viranomaisprosessissa jo esitetty tieto todetaan epäto-
deksi toisessa viranomaisprosessissa ja asiayhteydessä. Esimerkiksi henkilö oli
saanut turvapaikan, jonka hakemusperusteena oli ollut seksuaaliseen suun-
tautumiseen ja käyttäytymiseen liittyvät seikat, mutta rikosasian selvittämisen
yhteydessä kyseisen henkilön seksuaalinen suuntautuminen ja käyttäytymi-
nen olivat selvästi ristiriidassa verrattuna turvapaikkahakemuksen perustelui-
hin. Tuomioistuin oli määrännyt rikosasiassa ilmenneet tiedot salassa pidettä-
väksi. Syyttäjät kuitenkin kokivat, että asiassa oli selvä tarve ilmoittaa toiselle
viranomaiselle ilmenneestä ristiriidasta, mutta heille oli epäselvää voiko tietoja
luovuttaa johtuen salassapitopäätöksestä. Tulisiko sääntelyn siis mahdollistaa
salassapito-olettamasta poikkeaminen, kun kyseessä todetaan olevan ristirii-
taisen tiedon tilanne, jonka voidaan tunnistaa vaikuttavan johonkin toiseen vi-
ranomaistoimenpiteeseen.

*”Esimerkki elävästä elämästä: rikosjuttuja ajaessaan syyttäjä voi saada
tietoa siitä, että turvapaikan Suomesta saaneen peruste vaikuttaisi ole-
van epätosi: esimerkiksi hänen hakuperusteenaan ilmoittama seksuaali-
nen suuntautuminen ei vaikuttaisi olevan totta rikosasian yhteydessä il-
menevä seksuaalinen käyttäytyminen huomioon ottaen. Tällaiset tiedot
tuomioistuin määrää salassa pidettäväksi (antaa salassapitomääräyksen,
jota syyttäjän on noudatettava). Voiko tällaisen tiedon saattaa sen viran-
omaisen tietoon, joka päättää turvapaikka-asiasta.”*

Syyttäjän vaitiolovelvollisuuden ja siihen kytkeytyvä oma-aloitteisen tiedon-
luovuttamisen problematiikka ulottuu monitasoisesti rikosprosessiin ja sen

laatuun. Syyttäjä voi joutua tietoa käsitellessään hankalaan tilanteeseen myös silloin, jos hän saa tietää rikoksesta epäillyn avustajalta jonkin seikan tai perusteen, jolla avustaja ehdottaa rikosasian syyttämättä jättämistä. Tällaisessa tilanteessa esitetty tieto voi olla niin merkityksellinen, että sen selvittäminen poliisin toimesta olisi hyvin tärkeää. Asianajosalaisuuteen liittyvä sääntely kuitenkin rajoittaa syyttäjälle osoitetun tiedon oma-aloitteista luovuttamista, eli syyttäjä ei voisi ilmaista tietoa poliisille, jotta se voisi selvittää syyttäjälle esitetyn tiedon todenperäisyyttä ja sen eri puolia osana rikosprosessia.

”Ajatellaan, että poliisi on tutkinut rikosepäilyn ja siirtänyt sen syyttäjälle syyteharkintaa varten. Jutussa epäillyn avustaja AA on yhteydessä syyttäjään, ja kertoo syyttäjälle syyteharkintaa varten jonkun epäillyn uuden kiistämisen perusteen ja vaatii syyttämättä jättämistä tällä ilmenneellä uudella perusteella. Samalla AA kieltää syyttäjää ilmaisemasta nyt tietoon saamaansa asianajosalaisuutta kenellekään, koska kysymyksessä on vaitiolovelvollisuuden alainen tieto, joka on salassa pidettävä. Erityisesti AA kieltää ilmaisemasta tietoa myöskään poliisille, koska sitä kautta tieto saattaisi levitä jutun muiden asianosaisten tietoon. Syyttäjä kuitenkin haluaisi toimituttaa lisätutkintaa epäillyn uusien väitteiden selvittämiseksi, minkä lisätutkinnan pyytäminen toisaalta johtaisi siihen, että käytännössä syyttäjä joutuisi paljastamaan poliisille ko. asianajosalaisuuden. Onko tässä ongelmaa, erityisesti kun asianajosalaisuus on uskottu syyttäjälle vain syyteharkintaa varten, vai voiko syyttäjä paljastaa näin tietoonsa saaman, vaitiolovelvollisuuden alaisen tiedon poliisille (esitutkintaa varten). Onko merkitystä sillä, paljastaako syyttäjä tiedon poliisille oma-aloitteisesti?”

3.4. Verohallinto turvallisuuden tuottajana ja tiedonantajana

Verohallinnon edustajien haastattelussa korostui tarve ymmärtää paremmin Verohallinnon rooli laajassa turvallisuuden kuvassa. Harmaan talouden torjunnan näkökulman lisäksi Verohallinnon rooli turvallisuuden tuottamisessa on merkittävä. Verohallinnon edustajat nostivat esille useita huomioita, joihin sääntelyn ja viranomaisten käytännön yhteistoiminnan kannalta tulisi kiinnittää huomiota. Nämä liittyvät tietojen luovutukseen esitutkintaviranomaiselle ja suojelupoliisille, verotustietolain mukaisen tietojenvaihdon kapea-alaisuuteen, rahanpesuilmoituksiin ja kansainväliseen tietojen vaihtoon.

Tietoluovutukset esitutkintaviranomaiselle ja suojelupoliisille

Verohallinnon edustajat kokivat, että nykyinen sääntely soveltuu osin huonosti oma-aloitteiseen tiedonluovuttamiseen poliisille. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden rajat haastavat verotustietolain sovellettavuutta oma-aloitteiseen tiedonluovuttamiseen. Yhtenä haasteena nostettiin esille se, ettei Suomen oikeusjärjestelmän tunnista yleista rikoksista ilmoittamisvelvollisuutta, poislukien vakavat rikokset. Verohallinnon näkökulmasta oma-aloitteisten tietojenluovutusosoikeuksien tulisi kattaa myös vähäisemmät rikokset. Verohallinnon edustajat kuvasivat sääntelyn tulkittavuuden problematiikkaa seuraavasti:

”VTL 18 §:n 1 mom. 2 kohdan mukainen tietojenluovutus edellyttää, että tiedon vastaanottajalla on ’laissa tai asetuksessa säädetty tehtävä’ ja siihen on liitetty ’valvontavelvollisuus’. VTL 18.1 §:n 2 kohta soveltuukin huonosti poliisille tehtävään oma-aloitteiseen tietojen antamiseen, koska poliisi on niin sanottu yleisvalvontaviranomainen rikoslakirikosten osalta. Poliisin yleisvalvontaan liittyvä tehtävä on nykytulkinnan mukaan liian laaja, jotta kyseistä kohtaa voitaisiin soveltaa oma-aloitteiseen tietojenluovutukseen Verohallinnosta poliisille.

Suomen oikeusjärjestelmä ei tunne yleistä rikoksista ilmoittamisvelvollisuutta, kuin tietyistä vakavimmista rikoksista (kuten ihmiskauppa), joiden osalta ilmoittamatta jättäminen on erikseen säädetty rangaistavaksi (RL 15:10 Törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen). Edellä mainituksäännöksessä mainittujen rikosten osalta ei ole tietojenluovutuksen suhteen ongelmaa. RL 15:10 ei kuitenkaan sisällä esimerkiksi paritusrikosta eikä se ota huomioon sitä, mikäli jokin rikos on tehty osana järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa. Lisäksi lainkohta koskee sanamuotonsa mukaan hankkeilla olevia rikoksia tai sellaisia rikoksia, jotka ovat vielä estettävissä. Esimerkiksi RL 36:1 petosrikos on sellainen, joka kuuluu poliisin yleisvalvontaan. Tämä tarkoittaa, että Verohallinnolla ei ole nykytulkinnan mukaisesti oma-aloitteista tietojenluovutusosoikeutta tilanteessa, jossa se tekee petosrikokseen viittaavia havaintoja.”

Verohallinnon haastattelussa nousi esille myös, että suojelupoliisin esitutkintaoikeuksien poistumisen myötä tiedonluovuttaminen Verohallinnosta suojelupoliisille hankaloitui. Käytännössä verotustietojen ja muun Verohallinnon

omassa toiminnassaan hankkiman tiedon luovuttaminen suojelupoliisille ei ole nykysääntelyn puitteissa mahdollista. Verohallinnon edustajat kuvasivat, että kansallisen turvallisuuden ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta tilanne on hankala. Nimittäin Verohallinnolla on mahdollisuus käsitellä sellaista tietoa, jolla voi olla merkitystä esimerkiksi ulkomaalaisten henkilöiden yritystoiminnasta syntyvien uhkien ennalta ehkäisemisessä niin Suomessa kuin muissa Euroopan unionin jäsenmaissa.⁶²

Verohallinnon edustajat kokivat, että verotustietojen ja Harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) tuottaman velvoitteidenhoitoselvitysten (VHS) käytettävyyttä eri viranomaisten toiminnassa tulisi edelleen kehittää ja varmistaa sääntelyn keinoin se, että tieto vaihtuu sujuvasti niiden viranomaisten ja Verohallinnon välillä, joiden tehtävään liittyy tarve laaja-alaisesti tarkastella yksilön tai oikeustoimihenkilön luotettavuutta ja riskejä.

Verotustietolain mukaisen tietojenvaihdon kapea-alaisuus – esimerkkinä Finanssivalvonta

Haastattelussa Verohallinnon edustajat esittivät, että verotustietojen sääntelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta tulisi arvioida uudelleen. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate voi estää tietojen luovuttamista halutussa tai toivottavassa laajuudessa esimerkiksi Finanssivalvonnalle, koska tietojenvaihtamista koskevat sääntelyn osat on kirjoitettu liian kapea-alaiseksi. Kapea-alaisuus mahdollistaa käytännössä sen, että harmaan talouden torjunnan piirissä Verohallinto ja Finanssivalvonta eivät voi toimia optimaalisella tavalla:

”VTL 18.1 §:n 12 kohdan mukaan Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen Finanssivalvonnalle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle sellaisia verovalvonnassa havaittuja tietoja, joilla saattaa

⁶² Ks. HaVM35/2022, 17. ”Suojelupoliisin esitutkintaviranomaisaseman poistumisen myötä ei selvityksen mukaan kuitenkaan ole tarkistettu muuttuneen tilanteen kannalta keskitetyksi eri hallinnonalojen sektorilainsäädäntöä siltä osin kuin kyse on kansallinen turvallisuus tietojen antamisperusteena suojelupoliisille, mikä on johtanut osittain tiedon saannin supistumiseen. Tällaista sektorisääntelyä sisältyy muun muassa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (1346/1999), finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008), ulosottokaareen (705/2007) ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin (1297/2010). Hallintovaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota sisäisen turvallisuuden selontekoa koskevassa mietinnössä (HaVM 19/2021 vp, s. 47)”

olla merkitystä niiden valvoessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luvussa säädettyjä velvoitteita asiakkaan tuntemisesta (12.1.2018/22). Oma-aloitteinen tietojenluovutus on rajattu lainkohdan perusteella tilanteisiin, joissa rahanpesulakia valvova Finanssivalvonta saattaa tarvita tietoa nimenomaan rahanpesulain 3 luvun mukaisten asiakkaan tuntemisvelvoitteiden valvontaan. Verohallinnolla ei siten ole oikeutta antaa Finanssivalvonnalle tietoja muuta kuin tähän tarkoitukseen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa Verohallinto on verotarkastuksessa tehnyt havaintoja, joista voisi olla hyötyä Finanssivalvonnalle, ei tietoja ole mahdollista oma-aloitteisesti jakaa Finanssivalvonnalle sen muun valvontatehtävän suorittamiseksi. Tietojenvaihtosäännös on kirjoitettu hyvin kapea-alaiseksi eikä se ole sidottu viranomaisen valvontatehtävään vaan tiettyyn osaan siitä.”

Rahanpesuilmoitukset ja niiden rajattu hyödyntäminen

Haastattelussa tuli ilmi, että Verohallinto saa rahanpesun selvittelykeskukselta tietoluovutuksia tapauksista, joissa verorikosepäily on rahanpesurikoksen esirikoksena (laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) 4.4 §). Tietojenvaihdon koettiin olevan hyvää tältä osin. Lisäksi todettiin, että VTL 18.1 §:n 6 kohta mahdollistaa tietojen antamisen rahanpesun selvittelykeskukselle verovalonnan yhteydessä havaituista epäilyttävistä liiketoimista tai kun voidaan epäillä liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismirikoksen rahoittamiseen tai sen yritykseen. Matala kynnys mahdollistaa Verohallinnolle hyvin erilaisista havainnoista ilmoittamisen rahanpesun selvittelykeskukselle.

Problemaattisena kuvattiin sitä, että Verohallinnon tehtävien hoitamiseksi sen tulisi saada tietoa myös niissä tilanteissa, joissa esirikoksena ei ole verorikos. Tämä parantaisi verotarkastusten laatua ja kohdentamista. Erityisesti rahanpesuilmoitusten tietojen käyttäminen koettiin tarpeelliseksi. Rahanpesuilmoitusten oma-aloitteinen luovuttaminen tai suoran tarkasteluoikeuden omaaminen niihin koettiin tehostavan Verohallinnon rahanpesun ja terrorismin torjuntaa:

”Verohallinnon olisi kuitenkin hyödyllistä saada käyttöönsä rahanpesuilmoitusten sisältöä muissakin tapauksissa kuin niissä, missä esirikoksena on verorikosepäily. Verohallinto ei esimerkiksi saa pyynnöstä tietoja mahdollisesta muuta esirikosta koskevasta rahanpesuilmoituksesta, vaikka Verohallinnossa olisi meneillään verotarkastus, jossa on havaittu

harmaata taloutta ja tietoja pyydetäisiin verotarkastuksen käyttöön. Ylipäätään rahanpesuilmoituksia voitaisiin hyödyntää laajemmin verovälisissä tarkoituksissa. Esimerkiksi Verohallinnon suora pääsy rahanpesuilmoitustietoihin tehostaisi merkittävästi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyötä. NykYTEknologialla tämä on mahdollista toteuttaa herätetietopohjaisesti automaattikalla, jolloin tietosuojaja tietoturva eivät muodostu ongelmaksi.”

Verohallinnon kansainvälinen tietojenvaihto, tietoluovutukset ja käyttörajoitukset

Haastatteluissa tuli esille huoli siitä, että kansainväliset sopimukset rajoittavat kansainvälisessä yhteistyössä saadun tiedon kansallista käyttöä. Kansainvälisessä yhteistyössä hankitun tiedon käyttöön liittyvää sääntelyä tulisi kehittää niin kansainvälisten sopimusten kuin myös Suomen kansallisen lainsäädännön alassa. Tiedon käyttämistä tulisi ensinnäkin laajentaa muuhunkin kuin vain verorikosten alaan:

”Kansainväliset sopimukset rajoittavat Verohallinnon mahdollisuutta antaa oma-aloitteisesti tai edes pyynnöstä tiettyjä kansainvälisten sopimusten perusteella saatuja tietoja. Jos Verohallinto vastaanottaa esimerkiksi verotarkastukseen liittyvää tai muuta tietoa ulkomaiselta viranomaiselta, koskee vastaanotettuja tietoja pääsääntöisesti tietojen vaihtamiseen sovelletun Suomen ja vieraan valtion välisen sopimuksen ja/tai EU-lainsäädännön mukainen erityinen tietojen käyttö- ja luovutusrajoitus. Sopimuksen määräyksiä tulee aina noudattaa tietoja käytettäessä tai luovutettaessa. Lähtökohtaisesti tietojenluovutus on sopimuksissa rajattu verorikoksiin ja joissakin tapauksissa sitä voidaan laajentaa ko. tiedot luovuttaneen valtion luvalla esimerkiksi kirjanpitorikoksiin ja muihin rikoksiin. Tämän edellyttää kuitenkin luvan pyytämistä, eivätkä sitä kaikki valtiot anna (mikä johtua myös sisäisestä lainsäädännöstä). Luvan pyytäminen on esimerkiksi automaattisista tietojenvaihtoa koskevissa tapauksissa hallinnollisesti raskasta.

Esimerkkejä käyttörajoituksista:

- *EU sisäkauppatiedot (VIES-tiedot): tiedonluovutus poliisille on mahdollista, kun kyse on verotukseen liittyvän rikoksen tutkimisesta (oikeusperusta: Neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010, Art. 55).*

- CRS-, DAC2- ja FATCA-tiedot (tiedot ulkomaisista finanssitileistä): tiedonluovutus poliisille on mahdollista, kun kyse on verotukseen liittyvän rikoksen tutkimisesta.
- CRS- ja DAC2-tietojen osalta oikeusperusta on EU-direktiivi 2011/16/EU (virka-apudirektiivi) Art. 16.
- FATCA-tietojen osalta oikeusperusta on yleissopimus Art. 22 sekä USA:n kanssa tehty verosopimus (11.1.2008/18, SopS 3) Art. 26.

Esimerkiksi finanssitilejä koskevat tiedot voisivat olla poliisille erittäin hyödyllisiä rikoshyötyä jäljitettäessä myös muiden kuin verorikosten osalta. VIES- ja finanssitilitietoja on mahdollista tapauskohtaisesti luovuttaa poliisille muissakin tilanteissa kuin vain verorikosten tutkinnassa, mutta tämä edellyttää tietoja luovuttaneen maan lupaa ja tiettyjen muiden edellytysten täyttymistä.”

”Rekisteritietojen pitäjällä on väliä” – esimerkkinä Palkka.fi -laki

Verohallinnon edustajien mukaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden ja muiden henkilöön kohdistuvien rikosten ennalta ehkäisemisessä ja torjunnassa olisi ensiarvoisen tärkeää, että rekistereiden ja tietovarantojen tiedot olisi viranomaisten käytössä. Usean viranomaisen itsenäistä tehtävän hoitamisesta, mutta myös viranomaisten yhteistyötä, voitaisiin edelleen tehostaa mikäli sääntelyssä huomioitaisiin laajemmin eri tietovarantojen (rekisterien) keskinäisriippuvuudet harmaan talouden ja talousrikollisuuden ja muiden henkilöön kohdistuvien rikosten torjunnassa. Oivallisena esimerkkinä kuvattiin Palkka.fi-lain (laki pientyönantajan maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä, 658/2004), jossa Palkka.fi -tietojen rekisterinpitäjänä on työnantaja. Kyseessä olevassa laissa Verohallinto on tietojen ylläpitäjä, jonka johdosta Verohallinnolla ei ole määräysvaltaa työnantajan ylläpitämiin tietoihin. Esimerkiksi työsuojelullisissa asioissa tai ihmiskaupan torjunnassa Palkka.fi-rekisterissä olevien tietojen käyttämisestä viranomaisten hallinnollisessa rikostorjunnassa pidettiin isona potentiaalina, jota nykyinen sääntely ei mahdollista:

”Asiallisesti palkka.fi:ssä ylläpidetyt asiakirjat/tiedot eivät ole Verohallinnossa eikä Verohallinto saa tietoja luovuttaa. Palkka.fi -lain 3 §:n mukaan Verohallinnolla ei ole oikeutta hakea järjestelmästä esille palvelun käyttäjän tallettamia tietoja laajemmin kuin järjestelmän ylläpitämiseksi ja tietoturvallisuuden varmistamiseksi on tarpeen. Verohallinnolla ei ole

oikeutta käyttää palvelun käyttäjän pitämässä rekisterissä olevia tietoja hyväkseen muiden Verohallinnon tehtävien hoitamiseksi eikä luovuttaa palvelun käyttäjän tallettamia tietoja, jollei palvelun käyttäjä ole antanut siihen suostumustaan. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi poliisilain 4 luvun 2 §:n ei ole katsottu soveltuvan tietojenluovutukseen, kun tiedot eivät ole Verohallinnolla eikä Verohallinto voi niitä luovuttaa. Poliisi ei siten voi kohdentaa tietopyyntöä Verohallinnolle. Tilanteessa, jossa rikoksesta epäilty ei voi tai halua antaa tietoja poliisille tulee todennäköisesti soveltaa pakkokeinolakia (806/2011). Epäillyn ei myöskään tarvitse tietoja luovuttaa, mikäli hän vetoaa itsekriminointisuojaan. Myöskään Verohallinto itse ei voi hyödyntää tietoja esimerkiksi verotarkastuksessa. Näin ollen, jos asiakas kieltäytyy luovuttamasta esimerkiksi Palkka.fi:ssä luotuja palkkalaskelmia verotarkastukselle, ei niitä voida pyytää Palkka.fi:stä.”

3.5. Verohallinnon ja Aluehallintoviraston välisestä tietojen vaihtamisesta

Verohallinnon edustajien mielestä Aluehallintoviranomaisen sisäinen jakautuminen eri valvontatoimintoihin vaikuttaa Verohallinnon mahdollisuuksiin luovuttaa tietoa oma-aloitteisesti. Päällimmäisenä ongelmana koettiin eri toimintojen valvontaintressit ja se, ettei niiden tietotarpeet vastaa sääntelyn tämän hetkistä tilaa ja oikeutta luovuttaa tietoja. Tämä koskee erityisesti tilaajavastuuasioiden ja työsuojelun valvontatehtävien yhteydessä luovutettavan tiedon sääntelyn rajoitteita, jotka liittyvät rikosepäilyyn ja tiedonluovuttamisen edellytyksenä olevan rikosepäilyyn asteen tai nimikkeen arviointiin.

Yleisesti koettiin, että on hyvin hankalaa arvioida esimerkiksi työperäisen maa-hanmuuton valvonnan yhteydessä sitä, millainen rikos on mahdollisesti ky-seessä, jotta tiedonluovuttaminen olisi mahdollista sääntelyn rajoissa:

”Aluehallintovirasto jakautuu valvontaan liittyen erillisiin toimintoihin ja tämä vaikuttaa Verohallinnon oma-aloitteiseen tietojenluovutukseen. Aluehallintoviraston osalta Verohallinnolla on matalampi kynnyks antaa tietoja, jos kyseessä on VTL 18.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettut tilaajavastuuasiat. Lainkohdan mukaan Verohallinto voi oma-aloitteisesti luovuttaa työsuojeluviranomaiselle sellaisia verovalvonnassa havaittuja tietoja, joilla saattaa olla merkitystä työsuojeluviranomaiselle sen valvoessa

tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain noudattamisesta (1233/2006).

Jos kuitenkin oma-aloitteisesti halutaan luovuttaa tietoja Aluehallintoviraston työsuojelun vastualueelle tai ulkomaalaisvalvontaan (esimerkiksi alipalkkausta koskevia tietoja tai työnteko-oikeuden puuttumista koskevia tietoja/havaintoja), määräytyy oma-aloitteisen tietojenluovutuksen kynnys VTL 18.1 §:n 2 kohdan mukaan. Tällöin on arvioitava ensinnäkin sitä, mikä rikos voisi tulla kyseeseen (6kk edellytyksen täyttyminen) ja toisaalta sitä täyttyykö syytä epäillä -kynnys. Esimerkiksi työsyörintä (RL 47:3) ei mahdollista Verohallinnon oma-aloitteista tietojenluovutusta mutta kiskonnantapainen työsyörintä (RL 47:3a) mahdollistaa ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö (RL 47:6a) täyttää minimi rangaistusvaatimuksen edellytyksen, mutta työnantajan ulkomaalaisrikkomus (ulkomaalaislaki 186 §) tai ulkomaalaisrikkomus (ulkomaalaislaki 185 §) eivät. Arviointi on hyvin tapauskohtaista eikä tietojenluovutuksesta ole tällä hetkellä mahdollista laatia esimerkiksi kattavaa ohjetta. Kuitenkin Verohallinnossa tehdään paljon erilaisia havaintoja, joita AVI:n työsuojelussa tai ulkomaalaisvalvonnassa voitaisiin hyödyntää. Verohallinnossa on esimerkiksi tehty havaintoja työsopimuksista, joissa sovittu palkka on ollut alle 4 euroa tunnilta. Lisäksi vastaan on tullut tilanteita, joissa ulkomaalaisen työntekijän kanssa on sovittu toimeksiantosuhteesta, jossa sopimushinta on alhainen ja asiassa tehtyjen selvitysten valossa kyse on selkeästi työsuhteesta.”

Haastateltavien kokemus oli, ettei viranomaisilla useinkaan ollut riittävää käsitystä toistensa tehtävistä ja toimivallasta. Sama huomio tuli esille muissakin haastatelluissa viranomaisissa. Lisäksi esille tuotiin se, että lainsäädännön sirpaleisuus ja laajuus sekä useiden viranomaisten toiminta samojen aihealueiden piirissä mahdollistavat vaihtelevat tulkinnat sääntelystä. Tämä kokemus vahvistaa hankkeen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa esille nousutta havaintoa siitä, että viranomaisten kokonaiskoordinaatiota tulisikin kehittää ja vahvistaa mahdollisuuksia viranomaisten väliselle oma-aloitteiselle tietojenvaihtamiselle. Kokonaiskoordinaation tarpeellisuus tuli esille muun muassa seuraavassa:

”Yleisesti ottaen työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvä lainsäädäntö on laajaa ja sirpaloitunutta, ja aihealueen parissa toimii useita

eri viranomaisia. Viranomaisilla ei ole tarkkaa käsitystä toistensa tehtävistä ja toimivallasta. Lainsäädännön tulkinnan vaihtelevat myös viranomaisittain ja kokonaiskoordinaatio puuttuu. Yksittäisen viranomaisen tietotarpeet tai niiden hallussa jo olevat asiaan liittyvät tiedot eivät ole riittävällä tavalla toisten viranomaisten tiedossa/käytettävissä. Oma-aloitteisen tietojenvaihdon tarve on suuri ja kynnystä sille tulisi ehdottomasti laskea.”

Rikos- ja turvallisuusperusteisissa asioissa oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen koskettaa monia viranomaisia. Hankkeessa kuultiin myös myös Aluehallintoviraston (AVI) edustajia, koska AVI:n rooli nousi esille erityisesti Verohallinnon haastattelussa. AVI toimitti hankkeelle kirjallisesti ”kentällä saatuja” havaintoja ja näkemyksiä tietojen luovuttamisesta eri viranomaisten välillä. Yleisenä havaintona tästä aineistosta on se, että AVI:n työsuojelun ja alkoholi-valvonnan ja laajemmin AVI:n valvontatoiminnassa hankkiman tiedon hyödynnettävyyttä viranomaisten toiminnassa tulisi kehittää ja mahdollistaa.

AVI:n edustaja kuvasi erityisesti työsuojeluviranomaisen tekemien havaintojen käytettävyyden haasteita ja mahdollisuuksia ravintolavalvontaan, pimeän työvoiman käyttämisen ja alhaisen palkkauksen havaintojen ja tulorekisteritietojen käyttämiseen liittyviä haasteita. Oma-aloitteisen, mutta myös laajemmin tietojen luovuttamisen intressit ovat siis monitasoisia.

Valvontalaki (44/2006) ei mahdollista AVI:n tekemien havaintojen luovuttamista kaikille niille viranomaisille, joiden tehtävissä kyseisellä tiedolla olisi merkitystä, kuten Verohallinnolle:

”Työsuojeluviranomaiselle tulee ravintolan asiakkaalta vihje siitä, että ravintolan työntekijä on joka päivä töissä. Valvontalain 10 §:n perusteella tieto voidaan antaa poliisille ja syyttäjälle, mutta ei kenellekään muulle viranomaiselle. Jos kohteeseen tehdään moniviranomaisyhteistyössä valvontaa, ainoastaan poliisi tietää, miksi paikka on valikoitunut kohteeksi. Muut viranomaiset joutuvat menemään kohteeseen ”sokkona” eivätkä he voi tehdä omaa tiedonkeruutaan asiaan liittyen. Työsuojeluviranomaiselle tulee nimetön vihje siitä, että yrityksessä on pimeitä työntekijöitä. Työsuojeluviranomaisella on valvontalain 4 d §:n perusteella oikeus luovuttaa oma-aloitteisesti salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä tietoja epäilemästään laiminlyönnistä

tai epäkohdasta, jonka työsuojeluviranomainen on havainnut tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain tai työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen taikka ulkomaalaisen työvoiman käytön valvonnan yhteydessä. Tämä havainto ei ole tullut valvonnan yhteydessä, joten tietoa ei voi välittää Verohallintoon, joka olisi toimivaltainen viranomainen. Tiedon pohjalta ei voi myöskään suunnitella Verohallinnon kanssa yhteisvalvontaa niin, että myös Verohallinto tietäisi, miksi yritys on valikoitunut valvonnan kohteeksi. Absurdi tilanne.”

Viranomaisten yhteistoiminnan ja tehokkaan tehtävienhoidon näkökulmasta tulisikin kiinnittää huomiota yhä enemmän henkilön rekisteröintiin ja sen yhteydessä tehtäviin havaintoihin. Esimerkiksi Verohallinnon tulisi voida luovuttaa huomattavasti matalammalla kynnyksellä työsuojeluviranomaiselle rekisteröinnin yhteydessä todettavan selvästi alhaisen palkan tai työ-oikeuden puuttumisen indikaatiot. Tällä hetkellä tiedonanto-oikeus on sidottu tiettyihin rikosnimikkeisiin. Rikosnimikkeiden täyttymisen tulkintaan liittyykin merkittävä osaamiseen liittyvä haaste. Sen arviointi, milloin mikäkin nimike kenties täyttyy tai jää täyttymättä, säilyttyy yksittäisen virkamiehen vastuulle:

”Verohallinto saa asiakkaan rekisteröinnin yhteydessä nähtäväkseen työsopimuksen, johon merkitty palkka on alhainen. Tai että henkilöllä ei ole työnteko-oikeutta Suomessa. Verohallinto ei voi luovuttaa tietoa vapaasti työsuojeluviranomaiselle, vaan tiedonanto-oikeus on sidottu rikosnimikkeisiin eli luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöön ja kiskonnantapaiseen työsyryntään. On mahdoton tehtävä verovirkailijan arvioida, milloin kyseisten nimikkeiden mukainen toiminta täytyisi. Näissä rikostyypeissä lopullinen nimike selviää usein vasta syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa. Näin ollen paljon hyvää tietoa potentiaalisista hyväksikäyttötilanteista jää ilmoittamatta työsuojeluviranomaiselle.”

Viranomaistoiminnan tehokkuuden osalta AVI:n kuvaamana tuotiin esille tiedon oikeellisuus ja ilmeisen väärän tiedon korjaamisen välttämättömyysvaatimukset. Esimerkkinä on käytännön ongelma, että AVI:n tarkastustoiminnassaan esille tulleita tietoja ei voida toimittaa Verohallinnolle jotka liittyvät ristiriitoihin tehtyjen havaintojen ja tulorekisterissä olevien tietojen välillä. Olikin siis tärkeää, että tietojen luovuttamiseen liittyvä sääntely mahdollistaisi

viranomaisessa jo olevan tiedon vahvistamista tai vääräksi todentamista suoran raportoinnin avulla:

”Työsuojeluviranomaisella on oikeus saada tulorekisteristä tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä. Verohallinto itse hallinnoi tulorekisteriä, mutta silti työsuojeluviranomainen ei saa antaa Verohallinnolle tietoa siitä, että tulorekisterin merkinnät eivät vastaa esim. tarkastuksella havaittua. Havainto pitää muotoilla epämääräiseksi ”tarkastuksella on syntynyt epäily pimeästä työnteosta”, kun paljon tehokkaampaa olisi voida suoraan raportoida, että tulorekisterin mukaan yrityksessä ei ole palkanmaksua ollenkaan, mutta tarkastuksella tavattu 3 työntekijää.”

AVI:n rooli on hyvin laaja-alainen ja useita viranomaisia koskettava. Ilmiösidonnaisen tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn kehittämisessä on merkittävää potentiaalia, jolla voidaan helpottaa viranomaisten vuoropuhelua, yhteistoiminnan suuntaamista ja laajemmin toiminnan kustannustehokkuutta.

Verohallinnon edustajat nostivat esille tietojen luovuttamisen kynnyksen olevan turhan korkeat myös rakentamisilmoitusten ja veronumeron luovuttamisessa. Yleisesti viranomaisten tiedonsaantioikeuksien synkronointia pidettiin tärkeänä silloin kun viranomaiset toimivat ”saman asian äärellä”. Mikäli saman ilmiön (kuten pimeä työvoima) äärellä toimivien viranomaisten tiedonsaantioikeudet ovat liian poikkeavia, voi syntyä tilanteita, että esimerkiksi ei-hyväntahtoinen toimija voi ilmoittaa viranomaisille kullekin keskenään erilaista tietoa samasta asiasta ja näin ollen harhauttaa viranomaista ja mahdollistaa itselleen suotuisan tulkinnan asiassa. Verohallinnon edustajat kuvasivat viranomaisten mahdollisen harhauttamisen ongelmia löytyvän erityisesti ulkomaisten työnantajien kohdalla:

”Verohallinnon oma-aloitteinen tietojen vaihto työturvallisuuslain laiminlyönteihin on samalla tavalla korkeamman kynnyksen takana (VTL 18.1 §:n 2 kohta), vaikka työsuojeluhallinnon vastualue on veronumeroa valvova viranomainen. Lisäksi työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeudet eivät mahdollista rakentamisilmoitusten tietojen saantia Verohallinnosta työturvallisuuslain (738/2002) valvontaan (ks. työturvallisuuslain 52 a §:n tunnustekortti ja 52 b §:n luettelo) eikä Verohallinto voi myöskään käytännössä ko. laiminlyöntejä oma-aloitteisesti ilmoittaa. Tilaajavastuulain (1233/2006) valvontaan ja valvonnan kohdentamiseen

sen sijaan rakentamisilmoituksia työsuojeluviranomainen voi saada. Käytännössä työmaiden järjestelmät on luotu vastaamaan sekä työturvallisuuslain että verotusmenettelylain (1558/1995) (rakentamisilmoitukset ks. VML 15 b–c §:t) vaatimukseen, joten yhteistyön tulisi olla mahdollisimman sujuvaa viranomaisten välillä myös valvontahavaintojen tiedoksiannon osalta. Veronumerolainsäädäntöä laajennettiin koskemaan laivanrakennusalalla työskenteleviin 1.7.2022 alkaen, mutta tietojenluovutusta koskeva epäkohta on edelleenkin olemassa. Veronumeron käyttöön oton lisäksi laivanrakennusalalle ei samassa yhteydessä tullut vastaavaa velvollisuutta antaa työntekijäilmoituksia (rakentamisilmoitus) kuin rakennusalalla. Tämä mahdollistaa sen, että Verohallinnossa voidaan havaita valvonnassa tilanteita, joissa veronumeroa haettaessa työnantajat tahoksi ilmoitettua työnantajayritystä ei ilmoiteta telakalle vaan työnantajaksi ilmoitetaan jokin toinen yritys. Telakalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävän tahon voi olla vaikea tunnistaa heille ilmoitetun tiedon oikeellisuutta. Lisäksi, koska tulorekisteriin ilmoittaminen ei ole kattavaa ja tulotietojen ilmoittamisessa on myös laiminlyönnejä ja virheitä – etenkin ulkomaisten työnantajien osalta – ei valvova viranomainen kuten esimerkiksi työsuojeluviranomainen saa vastaavaa tietoa epäkohdasta (eli ilmoitettu työnantajayritys veronumeroa haettaessa ei ole sama, mikä telakalle ilmoitetaan) kuin mitä esim. Verohallinnolla on tiedossaan. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa eri viranomaisille voidaan esittää erilaista tietoa todellisista olosuhteista itselleen suotuisan tulkinnan varmistamiseksi tilanteesta riippuen.”

3.6. Rikosseuraamuslaitos ja tiedonvaihtaminen

Rikosseuraamuslaitoksen (RISE) oikeusyksikkö ja rikostorjuntatiimi vastasivat tiedon vaihtoa koskeviin kysymyksiin kirjallisesti. Kuten muutkin viranomaiset niin myös Rikosseuraamuslaitos käyttää useita eri pykäläiä virkatoimissaan - esimerkiksi tietopyynnöissä oikeus saada tietoa perustuu usein muun viranomaisen lainsäädännössä säädettyyn oikeuteen. RISE:n oikeusyksikkö tukee kenttää laintulkintakysymyksissä. Tietojenluovutuksiin ja tiedonsaantiin liittyvissä kysymyksissä on koettu haasteita. Lainvalmistelussa ei ole huomioitu ja ennakoitu olennaisiksi osoittautuneita tarpeita. Tietyt RISE:n osat kokevat, että oikeudet tietojen käyttöön ovat riittämättömät. Esimerkiksi turvallisuuden tehtävissä koetaan, että tietoja tulisi voida käsitellä laajemmin turvallisuuden ylläpitämiseksi tehokkaammalla tavalla. RISE kokee, että sille säädetty toimivalta

turvallisuuteen liittyvän tietojenkäsittelyn- ja hankinnan osalta on kuitenkin melko rajattu.

Tiedon luovuttamiseen liittyvän ”välttämättömyyden” harkinta on RISE:ssä koettu hankalaksi ja siitä on keskusteltu runsaasti. Välttämättömyyttä on arvioitu pohtimalla sitä, onko jokin selkeä virkatehtävä mahdotonta tehdä ilman tätä tietoa. Välttämättömyys on täten aina yhteydessä johonkin, esimerkiksi vankilaturvallisuuden kannalta välttämättömät tiedot eivät aina ole myös poliisille välttämätöntä, mutta toisaalta vankilaturvallisuuden tiedot voivat olla merkityksellisiä vangin vapautumisen jälkeisen turvallisuusriskin arvioinnin kohdalla.

RISE kuvasi, että heidän tekemässä oma-aloitteisessa välttämättömien tietojen luovutuksissa on päädytty seuraamaan lainvalmistelussa edellytettyä toimintatapaa kunkin tiedon tapauskohtaisesta välttämättömyysharkinnasta. Välttämättömyysharkinta nojautuu harkitsijan eli tietoa luovuttavan virkamiehen ammattitaitoon. RISE:n edustajat kuvasivat, että kaksoisääntely ja eri pykälien tulkittavuus on tuottanut haasteita. RISE:n näkemyksen mukaan nykyinen lainsäädäntö on pääosin kunnossa PTR-viranomaisten ja pääesikunnan osalta huolimatta välttämättömyyskriteerin tuomista haasteista. Eri asia on tämän tietyn viranomaiskontekstin ulkopuoliset luovutustilanteet, joita koskevat kysymykset liittyvät esimerkiksi RISE:n asiakkaiden kuntoutukseen. RISE:n arjessa toteutetaan pääasiassa tietopyyntöön perustuvaa tiedonvaihtamista, joskin parhaillaan valmistellaan toimivaa järjestelyä tiedon oma-aloitteiseen luovuttamiseen.

Tärkeä toimintaympäristöä, tietoa ja ennakointia koskeva seikka on vankilaturvallisuuteen liittyvä tilannekuvatieto, joka edellyttää monitasoista tiedon vaihtamista viranomaisten välillä. RISE:n toiminnan kannalta on tärkeää myös ilmiötasoinen tieto, esimerkiksi tieto rikollisuusilmiöistä, kuten katujengi-tilannekuva, ja sellainen tieto, jolla on suora heijastevaikutus vankilaturvallisuuteen. Tiedonsaannin näkökulmasta olisi tärkeää huomioida paremmin myös RISE:n henkilöstöön liittyvät viranomaisuhat ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmien välisten suhteiden kehittyminen, jotka osaltaan edellyttävät moniviranomaisyhteistyötä ja oma-aloitteista tiedon luovuttamista.

Merkittävä oma-aloitteiseen tietojenvaihtoon liittyvä kehittämistarve liittyy RISE:n omiin tietojenluovutuksiin, joissa huomioidaan paremmin luovutukset liittyen vankien kuntoutuksen järjestämiseen. Joissakin tilanteissa asiakkaan tarve olisi, että hänen tietojaan voitaisiin luovuttaa esimerkiksi säätöille. Asia-

kas voi itse jopa pyytää tällaista luovuttamista, mutta RISE:n sääntelyssä ei ole luovutuksen mahdollistamaa pykälää eikä tiedon luovuttamista voida tehdä myöskään suostumusperusteisesti.

Sääntelyä olisikin saatujen vastausten perusteella hyvä täsmentää ja selventää tiedon luovuttamisen välttämättömyyskriteerin osalta, esimerkiksi kriteeriä ei tietyissä asioissa tarvitsisi ottaa harkinnassa huomioon. Nimenomaan oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskeva nykyistä täsmällisempi sääntely helpottaisi asiaa koskevien lainkohtien soveltamista.

RISE kuvasi, että uuden RSLHetiL myötä tilanne on parantunut osaltaan, mutta kuten todettu välttämättömyyskriteeri arviointineen haastaa viranomaista. Siinä missä ilmoittaminen vangin viestinnästä esimerkiksi poliisille on ollut yksiselitteistä, niin tulkintavaikeuksia on tuottanut kysymys tietojen käytöstä todisteena (kysymys oikeudenkäymiskaaren todistamiskielloista). Kysymykset vankien terveystietojen luovuttamisesta ovat osin helpottuneet, mutta lisää selkeyttä lainsäädäntöön kaivattaisiin siitä, miten toimitaan radikalisoitumista koskevan tiedon kanssa. liittyvien havaintojen. Vankiloissa havaitaan usein merkkejä vankien radikalisoitumisesta, mutta tällä hetkellä tehtyjä havaintoja ei voida aina kytkeä turvallisuusulottuvuuteen eikä siten kirjata niitä rekisteriin tai välittää muille viranomaisille.

RISE:n vastauksessa tuli esille myös muita kehittämistarpeita tietojen luovuttamisen osalta. Näitä olivat muun muassa kysymykset liittyen mahdolliseen itsetuhoisuuteen, vankien vapautumiseen ja lomalle pääsyyn sekä siten näiden osalta tiedon saaminen poliisiin tietoisuuteen. Näiden tapausten osalta käytännöt vaihtelevat.

RISE:n oma-aloitteisen tietojenluovuttamisen sekä muun tiedonkulun kokonaisuutta leimaa samat haasteet kuten muitakin viranomaisia. RISE kaipaa yhä selkeämpää sääntelyä sekä kehitystä omiin toimintaohjeisiinsa laintulkinnan alassa. Organisaation sisällä on aika ajoin julkisuuteenkin nousevia haasteita tulkinnoista ja arviointikriteereistä. RISE kuvasi, että usein sääntelyssä ikään kuin asettuvat vastakkain nykyinen hyvin tiukka ja täsmällinen tietosuojalainsäädäntö sekä tarkoituksenmukaisuuskysymykset. Saaduista vastauksesta piiritykin pääosin sama kuva kuin muistakin viranomaisten haastatteluista eli pyrkimys toimivaan yhteistyöhön koetaan tarpeellisena, mutta sääntelyn tulkittavuuden haasteet ja tietoturvallisuuskysymykset sekä tietojärjestelmiin liittyvät kysymykset työllistävät arjessa.

3.7. Ulosottolaitos ja tiedonantaminen

Ulosottolaitoksen edustajat kuvasivat muissa haastatteluissa todetun mukaisesti, että tietojenvaihtamista koskeva sääntely on sekavaa/epäselvää, sitä on paljon ja siitä tehtävät tulkinnat vaikeuttavat virkamiesten työtä. Virkamiehet joutuvat pohtimaan paljon itsekseen tiedonluovuttamisen lainmukaisuutta. Organisaatiolta kaivattiinkin lainopillista tukea ja erikoistunutta osaamista, jota voitaisiin hyödyntää ruohonjuuritason työssä.

Erityisenä ongelma haastatellut nostivat esille velallisen itsekriminointisuojaan liittyvät tulkinnanvaraisuudet ja niiden yhteyden tietojen luovuttamisiin. Itsekriminointisuojaan johdosta sellaiset tiedot, joiden voi nähdä selvästi liittyvän suojan piiriin, ovat ”blokattavissa”, mutta tulkinta ei ole aina yksiselittäistä. Yhtäältä haastatellut kuvasivat, että tietosuoja- ja henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntely on jopa tehnyt tiedon luovuttamisesta liian ”varovaista” ja sellainen tieto, jolla voisi olla tärkeä merkitys toisen viranomaisen toimintaan, voi jäädä luovuttamatta.

Käytännössä Ulosottolaitoksen virkamiehet joutuvat arvioimaan itsekriminointisuojaan merkitystä ulosotto selvitysten ja ulosottorekisterissä olevien tietojen luovuttamisen yhteydessä muille viranomaisille. Viranomaistoiminnan kannalta juuri tämä tulkinnanvaraisuus on problemaattista, koska se voi johtaa tiedon osalta hyödyntämiskieltojen asettamiseen tuomioistuinkäsittelyssä, mikäli tietoja on luovutettu väärin perustein. Ulosottolaitoksen edustajat esittivätkin, että itsekriminointisuoja ja velallisten ”tarinointia” tulisi tutkia lähemmin ja tarkastella sitä, toteutuuko itsekriminointisuoja lain tarkoittamalla tavalla, ja selvittää se, miten tulkinnanvaraisuus vaikuttaa viranomaisprosesseihin:

”Ulosotto selvityksessä on kuultavan puhuttava totta, poliisikuulusteluissa vastaajan ei. Ulosotto selvityksen luovuttaminen poliisille aiheuttaa ongelmia edellä mainitun itsekriminointisäännöksen vuoksi. Ulosottomies joutuu miettimään, voiko ulosotto selvityksen sellaisenaan luovuttaa, vaikka kuultava vastaisi kieltävästi lopussa esitettävään kysymykseen ”onko ulosotto selvityksessä mahdollisesti salassa pidettävää”, tai ulosottomies itse toteaa, ettei esille ole tullut mitään sellaista, mikä voisi kuulua itsekriminointisuojaan piiriin. Jos sitten ulosottomies luovuttaa tällaisen ulosotto selvityksen poliisille, siirtyy ongelma tutkinnanjohtajalle, joka joutuu omalta puoleltaan joka tapauksessa harkitsemaan, voiko poliisi

ulosottoselvityksessä saatuja tietoja käyttää ja mitä tietoja voi, mitä ei. Jos ulosottoselvityksessä on ulosottomiehen mielestä asioita, jotka kuuluvat itseksiminointisuojaan piiriin, ulosottomiehen tulisi peittää sellaiset kohdat ennen asiakirjan luovutusta. Tällaisessa tapauksessa ulosottomies toimii asiantuntijana ja ratkaisee sen, mikä kuuluu suojan piiriin ja mikä ei. Näinhän sen ei tulisi olla.”

Ulosottolaitoksen edustajien haastatteluissa oli hyvin kuvaavaa, kuinka viranomaisten ennalta ehkäisevällä työllä on laajoja vaikutuksia yhteiskunnassa, kun asiaa tarkastellaan Ulosottolaitoksen näkökulmasta. Tässä hallinnollisen rikos- torjunnan ja luotettavuusarvioinnin kehittämistarpeet nousivat esille. Haastatellut nostivat esille esimerkkinä satamissa työskentelevät tunnuksellisiin jengeihin kuuluvat henkilöt ja heidän elinkeinonharjoittamisen luvat. Haastateltavat pohtivatkin, että pitäisikö henkilöiden luotettavuutta reaalisesti arvioida, jonka jälkeen arviota käytettäisiin harkittaessa luvan myöntämistä elinkeinonharjoittamiseen tietyissä tilanteissa. Luotettavuuden arvioinnilla voitaisiin näin ollen vaikuttaa myös rikosvastuun syntymiseen tai pikemminkin siihen, ettei sitä ylipäättään synny. Tämä olisi todellista ennalta ehkäisevää työtä.

Haastateltavat krisitoivat rekisteritietojen käyttämistä ja rekistereihin kirjattavien tietojen laatua. Ulosottolaitoksen virkamiehet tekevät niin sanottua kenttätöitä eri yhteyksissä. Virkamies tapaa velallisia henkilöitä erinäisissä paikoissa, jolloin virkamiesten työturvallisuus ja -suojaus korostuvat. Työturvallisuuteen vaikuttavia tietoja, kuten velallisen mahdollista kuulumista järjestäytyneeseen rikollisryhmään, ei saa tallentaa Ulosottolaitoksen omiin järjestelmiin. Tällaisella tiedolla voi kuitenkin olla suuri merkitys käytännön kenttätöiden näkökulmasta:

”Eräs keissi tulee mieleen tästä. Jossain Nokialla oli takaisinotto tai häätöasia. Siellä oli naispuolinen ulosottotarkastaja menossa käymään paikalla ja oli huomannut ’UB’ merkinnän jossain tekstissä rekistereissä. Hän oli älynnyt kysyä poliisilta ja sieltä oli sanottu, että ei missään nimessä saa mennä kohteeseen, sinne täytyy tulla vähintään pari partiota, koska kyseinen henkilö on äärimmäisen arvaamaton ja väkivaltainen.”

Tämä tapaus konkretisoi eräiden henkilön vaarallisuuteen liittyvien tietojen merkityksellisyyttä suhteessa virkamiehen työturvallisuusvaatimukseen. Se osoittaa koruttomasti viranomaisten välisen tietojen vaihtamisen merkityksen.

Eräiden henkilöön liittyvien tietojen tallentaminen viranomaisen rekisteriin tulisi olla mahdollista. Tällaisten henkilön toimintaan liittyvien tietojen käsittelyä viranomaisten välillä on käsitelty myös oikeuskäytännössä:

”Eduskunnanoikeusasiamies ja Helsingin hallinto-oikeus ovat tehneet vastakkaiset päätökset voiko poliisi kertoa rikokseen syyllistyneen henkilön kuuluvan johonkin järjestäytyneeseen rikollisryhmään. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan julkisuuslain 24 § 1 momentin 32 kohdan perusteella ”tässä tapauksessa tietojen salassa pidettävyys ei ole erityisen tulkinnanvaraista.” Helsingin hallinto-oikeus taas velvoitti poliisin luovuttamaan nimitiedot toimittajalle, joka niitä poliisilta pyysi. Poliisi oli aiemmin kieltäytynyt nimien luovuttamisesta. Ulosottomiehen kannalta tieto siitä, kuuluko joku henkilö JR:ään on työturvallisuusasia. Voiko poliisi kertoa ulosottoviranomaiselle tällaisen tiedon? Nopeasti tekemäni tulkinnan mukaan: oikeusasiamiehen mukaan ei, Helsingin hallinto-oikeuden mukaan kyllä. Mielestäni tällaisen tiedon luovuttamisen salliminen ulosottomiehelle on erityisen tärkeää. Tietosuojan älyttömyydestä kertoo se, että jos omassa tiedossani on joku, joka on ulosoton asiakas ja kuuluu esim. johonkin ”liivijengiin”, en voi laittaa sitä tietoa ulosoton tiedostoon asianomaisen henkilön kohdalle lisätietoihin. Tämä estää näin jopa ulosoton sisällä tietojen vaihdon, vaikka asiassa on kyseessä erittäin tärkeä työturvallisuus näkökohta.”

Haastattelussa todettiin, että Ulosottolaitoksen toiselle viranomaiselle tekemää tietojen luovuttamista on harvoin käsitelty oikeusasteissa. Ulosottolaitoksen oma-aloitteista tietojenluovuttamista poliisille erään vahingonkorvausasian yhteydessä on käsitelty verrattain tuoreeltaan Vantaan kärjäoikeudessa (30.4.2018 nro 5816) ja Helsingin hovi-oikeudessa (4.3.2021 S20/1738), asia oli käsittelyssä korkeimmassa-oikeudessa tällä hetkellä (KKO VL:2021-67). Ulosottolaitoksen edustajat totesivat, että olisi toivottavaa, että esimerkiksi kyseisessä asiassa oikeuskäytäntö huomioisi yleiset edut paremmin.

”Tällä hetkellä on KKO:ssa käsittelyssä juttu, missä pohditaan sitä, saako poliisi omaehtoisesti ilmoittaa rikoksesta epäilyltä haltuunsa saamista varoista ulosotolle. Toivottavasti järki voittaa KKO:ssa. Ajatus siitä, että rikoksesta epäilty saisi pitää varat, mitkä erittäin suurella todennäköisyydellä on hankittu rikollisella toiminnalla (ja vaikka ei olisikaan) ja tämä henkilö on ulosoton asiakas, on mielestäni täysin käsittämätön. Ainahan

polisi ei pysty suorittamaan varojen takavarikointia rikoshyötynä. Tämä on ehdottomasti sellainen kohta, mihin tulisi kiinnittää huomiota ja kaikkien osapuolten oikeusturvan varmistamiseksi se tulisi säätää lailla.”

Tuore korkeimman oikeuden päätös ei tukenut haastateltavien toivetta. Korkein oikeus totesi päätöksessään, että poliisilla ei ollut toimivaltaa ilmoittaa oma-aloitteisesti ulosottoviranomaisille henkilöltä takavarikoiduista varoista.⁶³ Vallitseva lainsäädäntö ei tältä osin tue viranomaisten yhteistyötä eikä mahdollista tehokkaampaa rikoshyödyn takavarikointia. Tämä osaltaan vahvistaa haastattelussa esille tullutta asioiden tilaa. Hankkeen näkökulmasta on pidettävä hyvänä, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies lausui edellä esitettyyn tapaukseen liittyen (EOAK/3813/2017), että:

”On sinänsä tärkeää, että ulosoton tehokkuutta ylläpidetään ja että tämän varmistamiseksi tehdään myös viranomaisyhteistyötä. Kuitenkin jos puheena olevasta menettelystä halutaan tehokas ja oikeusvarma, siitä olisi syytä säätää lailla”.

Tämä apulaisoikeusasiamiehen huomio on erittäin relevantti Ulosottolaitoksen tiedonluovuttamisen sääntelykehikossa, mutta myös laajemminkin viranomaisyhteistyössä. Viranomaisten yhteistoiminnan ja yleisen edun ajamisen intressit huomioiden sääntelyn tulisi mahdollistaa matala kynnyksisesti sen tiedon luovuttamista, jonka viranomainen omassa toiminnassaan on saanut haltuunsa ja jonka voidaan nähdä liittyvän toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseen (sisältäen työturvallisuuden, ennalta ehkäisevyyden jne.). Tässä yhteydessä on myös tarpeen arvioida itsekriminointisuoja laajuutta ja merkitystä.

Viranomaisyhteistyön näkökulmasta Ulosottolaitoksen edustajat kuvasivat, että heidän virantoimituksessaan käsiteltävää tietoa voitaisiin hyödyntää laajemmin riskiperusteisessa valvonnassa ja viranomaisten toiminnan suunnittelussa⁶⁴.

”Voisiko ulosoton tietojärjestelmien tiedot olla käytettävissä eri viranomaisissa riskiperusteisen kohdevalinnan tai valvonnan piirissä...tästä olisi varmasti hyötyä niin Ulosoton toimialassa kuin myös muiden viranomaisten lakisäätötoiminnassa!”

⁶³ <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/kko202324.html>

⁶⁴ Moniviranomaisyhteistyössä tehtävää yhteistoimintaa ja riskiperusteista kohdevalintaa varten on luotu yhteistoimintamalli ns. MOVI-hankkeessa ks. Kuukasjärvi ym. (2022).

3.8. Rajavartiolaitos ja tiedonantaminen

”Yleinen käsitys on, ettei mitään saisi luovuttaa kenellekään – edes viranomaiselta toiselle. Jos vaan ei osaa kysyä. 'Kaikki on niin mahdottoman salaista ja salassapidettävää, ettei mitään saa lähtökohtaisesti luovuttaa' -mentaliteetilla.”

Näin vastasi yksi Rajavartiolaitoksen haastateltava hivenen sarkastisesti, kun häneltä kysyttiin, onko organisaatiossa koettu, että salliiko tiedonluovutukseen ja -saantiin liittyvä lainsäädäntö tietojenvaihtamista riittävästi. Kyse oli henkilötietojen ja yksityisyyden suojan suhteesta rikostorjuntaan liittyviin tietoluovutuksiin. Rajavartiolaitoksen haastatteluissa yleisellä tasolla tiedonsaantioikeudet ja yhteistyö kuitenkin koettiin tiiviiksi ja toimivaksi viranomaisten kesken, etenkin PTR-kontekstissa.⁶⁵ Rakenteellisia ja isoja ongelmia ei katsottu olevan, ja jokapäiväisen yhteistyön todettiin olevan erittäin hyvällä tasolla. Toisaalta esimerkiksi sosiaali- ja terveysviranomaisten osalta yksittäistapauksissa todettiin, ettei tietojenvaihto tunnu joskus onnistuvan ollenkaan. Terveysviranomaisten puolella potilastiedon käsitettä katsottiin tulkittavan liian laiveasti, eikä tietoja saada. Verohallinnon osalta ongelmaksi puolestaan koettiin se, ettei massaluovutuksia voida toteuttaa. Myös suojelupoliisin osalta tunnistettiin yksittäisiä haasteita.⁶⁶ Yleisesti ottaen, mikäli esteitä tai haasteita koettiin olevan viranomaisten välillä – puolin ja toisin – todettiin niiden olevan ennemminkin ”henkisiä lukkoja”:

”Arastellaan tietojen luovuttamista. Tämä on koettu yleisesti haasteeksi. Henkilötiedoiksi mielletään laajalti erilaisia tietoja, ja sitten tulee niitä ongelmia.” ”Kyllä se varmastikin on sellainen asia, että kun tää sääntelykenttä monimutkaistuu, niin kyllähän se tietysti varmasti, en yhtään epäile, etteikö jossain joku voisi ruveta miettimään että hetkinen, mitä nyt tehdään, ja sitten pelätään, että tehdään väärin, niin ollaan varovaisempia.”

⁶⁵ Ks. myös Tolvanen 2023, 44-45.

⁶⁶ HaVM35/2022, 18. ”Hallintovaliokunta toteaa, että Rajavartiolaitoksella on rajaturvallisuutta ylläpitävänä, sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuvana ja salaisia pakkokeinoja käyttävänä aluevalvonta- ja esitutkintaviranomaisena jo olemassa taktiset ja tekniset kyvyt tukea tiedusteluviranomaisia tehtävissään. Hallintovaliokunta on käsitellyt hybridi-vaikuttamista ja hybridiuhkien torjuntaa tarkemmin muun muassa turvallisuusympäristön muutosta koskevasta ajankohtaiselonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 14/2022 vp s. 3-5).”

Rajavartiolaitoksen edustajat eivät kokeneet niin sanottua kaksoissäätelyä ongelmalliseksi. Eräs haastateltava piti kuitenkin järkevänä ja loogisena, että tulevaisuudessa tietojen antamisesta säädettäisiin vain tietoja luovuttavan viranomaisen laissa, jolloin ei tarvitse jatkuvasti huolehtia siitä, että kaksoissäätely pysyy täydellisenä ja molemmilla viranomaisilla olisi samat sanamuodot omissa laeissaan. Kansallisten viranomaisten välinen tietojenvaihto koettiin huomattavasti vähemmän ongelmalliseksi verrattuna kansainvälisiin tietoluovutuksiin:

”Sehän on yleisesti ottaen koettu haastavaksi, että kun tietoja luovutetaan, jos luovutetaan maihin, joissa tietosuojan taso ei ole sama kuin meillä Suomessa. Ja sitten kuitenkin tietosuojaa-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa on nää kolmansiin maihin tehtyjen siirtoja koskevat periaatteet, missä sitten käytännössä edellytetään sitä, että se tietosuojan taso, jos se ei ole sama, niin pitäisi varmistua muilla keinoin, että se tosiasiassa lopputulokseltaan taso on sama. Se on sitten koettu aina paikoitellen haasteeksi, varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa on tällaisia maita, joissa se varmistaminen ei ole kovinkaan helppoa. Ja sitten, jos kyse ei ole sellaisesta tilanteesta, missä sitten taas se eritystilannepoikkeus taas soveltuisi. Voi olla niin, että on joku valtiosopimus, missä sanotaan, että pitäisi luovuttaa kaikenlaista, ja sitten tulee siirtymäsäännöksiä siitä, jos on vanha valtiosopimus, joka on ennen uusien tietosuojasäännösten voimaantuloa tehty, sitten on sitä poikkeusmahdollisuutta käytetty. Noitakin pitäisi aina joskus päivittää, ja siinä vaiheessa tää ongelma viimeistään nousee pöydälle, että jos sitä päivittää, niin ne pitäisi saattaa tietosuojalainsäädännön mukaiseksi ne siirrot.”

Haastateltavat totesivat yhtenäisesti, että PTR-viranomaisten ilmaisu oikeutta koskevaa pykälää (Rajavartiolaitoksen osalta LRVLH 17 a §) ei ole varmaan tietoisesti sovellettu. Pykälää ei haastateltavien mukaan välttämättä osata aina paikantaa, mutta kuitenkin mielletään ja tiedostetaan, että on oikeus ja osaltaan velvollisuus ilmaista kiiretilanteessa jokin asia välttämättömyyden nimissä.⁶⁷ Samaten haastatteluissa nousi esille, ettei säädös käytännössä mahdollista tietojen antamista ulkomaille, eikä sillä voida antaa käyttöoikeuksia tai

⁶⁷ Vastaavasti myös Tullin haastatteluissa ilmeni, ettei PTR-viranomaisten ilmaisu oikeutta koskevaa pykälää (Tullin osalta TulliRitoL 4:2) ole tietoisesti välttämättä sovellettu, vaan se tulee ”selkärangasta”.

tehdä tietojoukkoluovutuksia. Eräs haastateltava kuvasi kuitenkin säännöksen tarpeellisuutta:

”- - jos puhutaan tietosuojalainsäädännön näkökulmasta niin, silloinhan nää henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet koskevat aina, mukaan lukien käyttötarkoitussidonnaisuus. Että eihän siitä sinänsä kansallisesti lainsäätäjällä oikein voi muutenkaan säätää kuin näin. Missä määrin sitten tosiasiasa noissa LRVLH 17 a §:n mukaisissa luovutuksissa näitä arvioidaan, onkin sitten parempi kysymys, ja erittäin hyvä kysymys. Mutta toisaalta kyllä, sanotaanko, että jonkinlainen kohtuu avoin säännös olisi syytä varmasti olla, ottaen huomioon senkin, että eihän käyttötarkoitussidonnaisuudessa tai ylipäätään henkilötietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä, hyvin vähänhän siellä sanotaan, että mitä saa tehdä tai mitä ei saa tehdä, vaan se asettaa erinäisiä arviointivollisuuksia ja dokumentointivollisuuksia ja pakottaa kiinnittämään huomioita tiettyihin seikkoihin.”

Haastateltavien mukaan Rajavartiolaitos seuraakin melko tarkkaan lainsäädännön kehittymistä, muutoksia ja ajantasaisuutta. Tietosuojalainsäädännön kehittymisen ja monimutkaisuuden koettiin tuoneen eräänlaista lisävakavuutta, johon kiinnitetään entistä enemmän huomiota, kuten saattamalla yhteistyösopimukset asianmukaiseen kuntoon. Operatiivisten yksiköiden koettiin toisaalta olevan pitkälti omillaan – muun muassa operatiivisia lakimiehiä toivottiin hallintoyksiköihin. Osa haastateltavista myös koki, ettei tietojenluovutustilanteisiin ole riittävän selkeitä toimintaohjeita. Lisäksi koettiin, ettei lakimuutoksia ole koulutettu riittävästi henkilöstölle.

”Välillä tuntuu, ettei mitenkään, ja ohjeistus on, että tutustukaa itse. Käytännössä kirjavaa toimintaa, osittain sen takia että meillä ei ole selkeitä ohjeita kaikkiin eri tilanteisiin. Puhun siis yksittäisistä tietoluovutuksista, en massamaisesta tietojen luovutuksista järjestelmistä toiseen.”

Haastateltavien puheessa korostui tiedonvaihtamiseen liittyvän lainsäädännön koulutuksen osalta virkamiesten oma henkilökohtainen aktiivisuus ja asioiden selvittäminen. Monet haastateltavat myös totesivat, että koulutus saadaan usein pitkälti poliisin kautta, esimerkiksi keskusrikospoliisista. Työnantajan järjestämää koulutusta toivottiin enemmän, kuten myös ohjeistusta tietoluovutuksiin. Haastatteluissa myös todettiin, ettei verkkokoulutus korvaa lähitilaisuutena järjestettyä koulutustilaisuutta.

"Firman tyyli kouluttaa asioita, tuntuu että se tapahtuu laillisuusvalvonnan kautta. Ei välttämättä ohjeisteta, että miten joitakin asioita tulee hoitaa. - - Jotenkin jää tää tiedon jakaminen siten, että se tulee sähköpostilla, ja se jää siihen. Tuntuu, että onko se laillisuusvalvontatarkastus joku opetustilaisuus? Enemmän näkisin, että huomataan jokin virhe... pitäisi ensin kouluttaa."

"Useimmiten nykyään toki verkkoavusteisesti verkossa, mutta tietyiltä osin muistan että on ihan lähitilaisuuksia järjestetty paikan päällä. Tai sitten vähintään koulutetaan kouluttajat ja hallintoyksiköille jää velvollisuus kouluttaa oma henkilöstö valmiin koulutusmateriaalin avulla. Tämä on se perustoimintamalli."

Toisaalta samalla haastatellut totesivat, että vaikka ohjeistuksen lisääminen saattaisi parantaa tilannetta, ei se kuitenkaan ratkaise sitä. Ongelmat koettiin osaltaan tietojärjestelmälähtöisiksi – osan järjestelmistä koettiin olevan autuaan vanhoja, ja etenkin tietoluovutuksiin liittyvän dokumentaation ja kirjaamisten osalta nähtiin ongelmakohtia, sillä kaikki järjestelmät eivät mahdollista asianmukaisia kirjauksia. Tietojärjestelmien osalta haasteeksi koettiin myös se, etteivät kaikki järjestelmät hälytä uudesta ja/tai muuttuneesta tiedosta:

"Kyllä se on käytännössä soitto tai sähköposti, millä varmistetaan, että se tieto on mennyt perille. - - No ei ne ehkä hirmu moderneja kaikki ole, aika paljon joutuu varmistelemaan. Jos koetaan, että tieto on tärkeä, vaikka järjestelmä olis sellainen, niin tehdään muutoinkin se henkilökohtainen varmistus niissä asioissa. Varsinkin aikakriittisissä asioissa, puhelin on säännöllisessä käytössä sitten."

"Tää taas on tällainen jos miettii tietosuojaa ja tiedonhallintaa ja muuta, niin kyllähän tällaiset ominaisuudet olisi syytä järjestelmissä olla, että työt voidaan siellä tehdä, ja näkyisi kuka on saanut ilmoituksen ja mistä ja mitä."

Haasteltavien kokemuksen mukaan organisaatiokulttuurin miellettiin vaikuttavan jollain tapaa lain tulkintaan. Eräs haastateltava totesi, että Rajavartiolaitos haluaa profiloitua operatiivisessa yhteistyössä helppona ja yhteistyökykyisenä kumppanina, ja arvioi tästä syystä laitoksen olevan myös aktiivisempi toimija.

Toisaalta todettiin, että vaikka työnantaja tarvittaessa auttaa lain tulkinnassa epäselvissä tilanteissa, on vastuu lopulta siirretty ”loppukäyttäjälle”:

”Varovaisemmaksi on tullut... meillä varmaan tapahtuu paljonkin sellaisia juttuja, mistä päätöksistä voisi valittaa. Ratkaisu on sitten, että virkamies on tehnyt virheen. Opitaan ehkä siitä, jos poliisilla on mennyt vihkoon, niin huomioidaan se ja opitaan, muutetaan ehkä omaa toimintatapaa. POHA ottaa selkeästi paremman linjan näissä, tukee paremmin sitä yksittäistä poliisia tai tutkinnanjohtajaa: nyt tehdään näin, laintulkinta on tämä, katsotaan miten oikeudessa käy.”

”Meillä on aika tiukka tulkinta monessa asioissa. Että ehkä joillakin toisilla viranomaisessa Suomessa... tulkitsevat ehkä vähän rohkeammin lakia. Ja ehkä tähän tällainen päällikkökulttuuri, esimieskulttuuri, mikä [täällä] on, on sitten ehkä osittain vaikuttanut siihen, että esimiehen, ylemmän tason ohjeita aika tarkoin noudatetaan. Myös lain tulkinnan suhteen, vaikka yksittäisellä virkamiehellä saattaisi olla erilainen tulkinta.”

Sääntelyn osalta haastateltavat kokivat väljemmän sääntelyn olevan parempi vaihtoehto, joskin luonnollisesti perusasioiden ja toimivallan tulee olla pohjalla. Siinä missä väljemmän sääntelyn todettiin antavan enemmän pelivaraa, tunnistettiin sen kuitenkin tuovan myös mahdollisesti lisää tulkintaongelmia.

Yksityiskohtaisen ja tarkan sääntelyn nähtiin puolestaan kahlitsevan liikaa. Haastateltavat myös kokivat, että tietosuojalainsäädäntö on pirstaleinen, sekava ja siten myös osaltaan vaikeasti tulkittava kokonaisuus. Myöskään julkisuuslain ei nähty olevan enää tätä päivää. Erityisesti kaivattiin selkeyttä tietosuojalainsäädäntöön.

”Sääntelyn tason osalta niin, ainakin omasta mielestäni ehkä monimutkaisuutta siihen sääntelyyn ei ainakaan tavoitteellisesti olisi syytä lisätä enää, sehän on aika monimutkaista jo nyt. Ja vastaavasti, kyllähän noi tietojenluovutukset on pyritty kirjoittamaan ymmärtääkseni aika hyvin paljon sinne laveampaan ja laajaan suuntaan, että hyvin harvassa säännöksessä on ollut tarkoituksena rajoittaa viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa.”

Rajaturvallisuus kansallisen turvallisuuden alassa

Haastatteluissa esille nousi myös kansallisen turvallisuuden liityntä rajaturvallisuuteen ja tätä kautta Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Vaikka kansallista turvallisuutta ei ole määritelty lain tasolla, määrittelyä löytyy kuitenkin lakien esitöistä.⁶⁸ Rajavartiolaitoksen tehtäväksi ei laissa suoraan säädetä kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä. Rajavartiolaitoksen tehtävistä etenkin aluevalvonta ja sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuminen liittyvät kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Rajaturvallisuus on laaja käsite, joka koostuu yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien konkreettisten uhkien ehkäisemisestä rajavalvonnan ja rikostorjunnan yhteydessä ja jonka voidaan katsoa ulottuvan laajemmin kansalliseen turvallisuuteen liittyvien uhkien ehkäisemiseen, huomioiden etenkin järjestäytyneen rikollisuuden voimistuvan kasvun ja kansainvälistymisen.⁶⁹

Tiedonvaihtamisen sekä tiedonhallinnan että hallinnon näkökulmasta haasteena on tunnistettu, että Rajavartiolaitokselle ei myöskään säädetty tiedustelulainsäädännön myötä mitään varsinaisia tukitehtäviä tai oikeuksia niissä käytettävistä toimivaltuuksista.⁷⁰ Kuitenkin esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020; MaaHetil) nojalla kyseistä lakia sovelletaan muun muassa sen 1 §:n 1 momentin nojalla henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään muun muassa momentin 1 kohdan nojalla ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyyn sekä niitä koskevaan päätöksentekoon ja valvontaan. Silloin, kun henkilötietoja käsitellään edellä sanotussa tarkoituksessa, niitä käsitellään lisäksi myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi lain 1 §:n 2 momentin nojalla.

Haastateltavat kuvasivat, että mikäli esimerkiksi rajatarkastukseen saapuvan henkilön osalta nousee ilmi mahdollisesti tiedusteluviranomaisia kiinnostavaa tietoa (”tiedustelutieto”), jota ei voida lain nojalla kirjata rajavartiotoiminnan rekistereihin, kysymykseksi nousee se, onko tiedon välittäminen esimerkiksi suojelupoliisille lain nojalla mahdollista? Henkilötietojen käsittelystä Rajavar-

⁶⁸ Ks. esim. HE 203/2017 vp, HE 202/2017 vp ja HE 198/2017 vp.

⁶⁹ Ks. Jukarainen et.al. 2023a ja b.

⁷⁰ Ks. myös Arvio rajavartiolainsäädännön muutostarpeista. Sisäministeriö, VN/7427/2022, 9.3.2022.

tiolaitoksessa annettu laki (639/2019) asettaa haasteita tällaisen tiedon välittämiseksi tiedusteluviranomaisille, sillä laki mahdollistaa käytännössä vain Rajavartiolaitoksen lakisääteisiin tehtäviin liittyvän tiedon tallentamisen viranomaisrekistereihin. Siten käytännössä edellä kuvattujen tietojen syöttäminen kaikissa tilanteissa rekistereihin ei ole lain näkökulmasta mahdollista.

Haastatteluissa todettiin, että tiedon välittäminen esimerkiksi suojelupoliisille on mahdollista rikosasioissa (ml. epäily), mutta jos syytä epäillä -kynnys ei konkreettisesti ylity, ei tiedon välittäminen kuitenkaan ole käytännössä mahdollista. Näin ollen tulisi pohtia lakiin sisällytettäväksi säädökset Rajavartiolaitoksen tukitehtävistä tiedusteluviranomaisille, koska viranomaistoiminnan ja sitä koskevien toimivaltuuksien käytön täytyy aina perustua selkeästi lainsäädäntöön. Johtuen Rajavartiolaitoksen tehtäväkentästä, kyse on sekä siviili- että sotilastiedustelulainsäädännöstä.

”Jos meillä on valvontatietoja, joka menee vaikka sotilastiedustelulain piiriin, saattaa meillä olla myös oma intressi myös tiedon saamiseen ja käsittelyyn... Tässäkin asiassa ehkä se vähän ongelma, että asiaa tehtiin ennen tietyllä tapaa. Sitten todettiin tiedustelulakien voimaantulon jälkeen, ettei tämä kuulu meidän hommiin ollenkaan. Samalla muut viranomaiset odottaa, että tietoa kerätään ja annetaan.”

”Kyllähän niitä rajatarkastuksissakin on joka päivä. Mietitään, saadaanko jotain tietoa luovuttaa eteenpäin, esimerkiksi Supolle tai puolustusvoimille. Itärajalla tulee jotain tietoa, joka saattaisi kiinnostaa näitä viranomaisia. Sitten joskus joutuu pohtimaan, mikä on rikostiedustelu(tietoa) ja mikä ei. Siinä sitten tulee osaltaan kysymys poliisilain 5a:44 suhteesta rikostiedusteluun ja -torjuntaan.”

3.9. Tulli ja tiedonantaminen

”Itse näin realistina haluan ajatella, ettei lainsäädännön tulisi koskaan olla este turvallisuuden turvaamisessa. Tai että ei voitaisi luovuttaa tietoa ulkomaan viranomaiselle. Etenkin EU-lainvalvontaviranomaisten kesken. - - Olen niin nuori ja naiivi, että olen sitä mieltä, että tietoa pitää jakaa. Tykkään jakaa sitä. Vanhemmat virkamiehet panttaavat enemmän sitä. Jos tunnen henkilön, niin pyydän että voitko luovuttaa tiedon oma-aloitteisesti, ettei tarvitse paperitöitä tehdä.”

Tullin haastatteluissa yhteistyö keskeisten sidosryhmien kanssa todettiin toimivaksi ja monipuoliseksi sekä yhteistyökanavat, toimintamallit ja -tavat vakiintuneiksi. Myös voimassaolevan lainsäädännön koettiin pääosin vastaavan tietotarpeisiin. Yhdeksi haasteeksi todettiin, että Tullin tehdessä 11 eri ministeriön lukuun valvontatehtäviä, eikä kaikki tieto kuitenkaan ole tilanteessa käytettävissä, niin ristiriitaisuuksia myös vääjäämättä nousee esille. Oma-aloitteinen tietojenvaihtaminen rikosperusteisissa asioissa koettiin kuitenkin varsin toimivaksi, joskin tunnistettiin samalla, että kiireen keskellä viranomaisilta saattaa unohtua, että joku toinenkin viranomainen saattaisi tarvita samaa tietoa. Myöskään kansainvälisissä tietoluovutuksissa ei koettu erityisiä haasteita, kansainväliset että kahdenväliset sopimukset, kuten Napoli II -yleissopimus, mahdollistavat tietojenvaihdon myös oma-aloitteisesti.

Haastateltavat toivat esiin tilanteita, joissa tietoa pyytävän viranomaisen oikeus saada tietoa ja tietoa antavan viranomaisen (Tulli) oikeus antaa tietoa ei välttämättä aina kohtaa – viranomaisten henkilötietolaeissa on eroavaisuuksia tietojen saanti- ja antamisoikeuksissa. Osaltaan kyse on kaksoissääntelystä. Haastateltavien mukaan kaksoissääntely tulisi joko saattaa yhteneväiseksi tai henkilötietolaeissa tulisi säätää ainoastaan tiedon luovuttamisoikeuksista, jolloin kaksoissääntelyn ajan tasalla pitämisestä ei tarvitsisi huolehtia. Eräs haastateltava totesi, että olisi hyvä jos myös Tulli saisi hätäkeskusjärjestelmästä tietoa:

”Poliisi ei aina ymmärrä tullitehtäviä... joskus tulee tilanteita, ettei poliisi ei tee mitään, mutta Tulli olisi kiinnostunut.”

Sääntelyyn kaivattiin muutenkin selkeyttä. Muun muassa tietojen luovuttaminen Tullista Verohallinnolle koettiin joskus haasteelliseksi. Yksi haastateltavista toi myös esille olleensa rahanpesun ja terrorismin torjuntaan liittyvän kansallisen työryhmän työskentelyssä mukana ja todenneensa HAVALA⁷¹-valvontaan liittyviä haasteita seuraavasti:

”Vaikka finanssivalvonta, jolle kuuluu pankki- ja HAVALA-valvonta, he saa tietoa näistä toimijoista. Tulli sitten on taas käteisrahan osalta

⁷¹ Finanssivalvonta 24.8.2020, s. 8: ”Hawala on kansainvälinen rahansiirtojärjestelmä, jota käytetään erityisesti islamilaisen kulttuurin piiriin kuuluvilla alueilla. Hawala-järjestelmää käytetään rahan siirtämisessä erityisesti alueille, joissa pankkipalveluiden saatavuus on heikko. Suomessa toimivien hawaloiden kautta siirretään varoja muun muassa Pohjois- ja Koillis-Afrikkaan, Lähi-itään ja Länsi-Aasiaan.”

toimivaltainen viranomainen, me valvotaan käteisen rahan kuljetusta EU-ulkorajoilla, siellä on paljon HAVALA-toimijoihin liittyvää tietoa. - - On pyritty muun muassa parantamaan yhteistyötä Fivan kanssa, mutta nykyainsäädännön nojalla ei voida luovuttaa tietoja HAVALA-toiminnasta Fivalle. Siellä on kyllä ihan selkeästi aukkoja. Käteisrahain uudistus tuli voimaan viime vuonna - - tuotiin tämä ongelma silloin esille, mutta ministeriö ei tätä muuttanut. Poliisin kanssa voidaan vaihtaa tietoa, mutta ei Fivan tai Verohallinnon kanssa. Verohallintoakin saattais se tieto ihan samalla lailla kiinnostaa.”

Laajemmin valvontatehtäviin ja siihen liittyviin haasteellisuuksiin todettiin muun muassa seuraavaa:

”Jaa-a. On me kyllä aika hyvin kaikkea tietoa saatu... Verohallinnossakin siellä, he rakentaa uutta järjestelmää, osa verotuksesta mitä Tulli aikaisemmin hoiti niin nyt se on Verohallinto joka hoitaa. Meillä oli aikaisemmin tiedot käytössä, nythän meillä ei enää oo. Me saadaan niitä tietoja vähän toisella tavalla, eikä välttämättä kaikkea sitä tietoa, joka pitäisi saada että voidaan suorittaa omia tehtäviä. Tullihan tekee, toimii valvontaviranomaisena 11 ministeriön lukuun. Siinä suhteessa varmasti kaikissa ministeriöissä on sitten sellaista tietoa, mikä olisi syytä olla meidänkin käytössä. Esimerkiksi ympäristöministeriö, siellä Syke, heillä on jätteesiin liittyvää tietoa. Saadaanko me kaikki se tieto sieltä, ei ole täysin varmaan. Tai sitten jos miettii kaksikäyttötuotteita, me tehdään ulkoministeriön kanssa yhteistyötä. Ja sillan jos on sotilastarvikkeita, niin puolustusviranomaisten kanssa työtä... jos Tulli pysäyttää näitä tavaroita, niin joudutaan pyytää lausuntoja kyseisistä viranomaisista. Varmaan niissä on sellaista tietoa, mitä tarvittais myös heillä, mutta voi olla että joissain kohtaa se ois aika haasteellista että saatais suora pääsy sinne tietoon. Tietopyynnöillä tiedot varmaan lopulta saatais, mutta saadaanko se kaikki tieto, niin se ei ehkä aina oo mahdollista.”

Haastateltavat kokivat osaltaan myös turvaluokitellun tiedon hyödyntäminen tilanteissa, joissa Tullin omat tietojärjestelmät eivät mahdollista TL IV -tasoa korkeamman tiedon tallettamista:

”Tullin omat järjestelmät on TL IV -järjestelmiä, ja jos saadaan jostain TL III materiaalia, niin mihin ne laitetaan? Kassakaappiinko?”

Haastateltavat kokivat myös, että poliisin laaja tiedonsaantioikeus suhteessa Tullin henkilötietolakiin on joskus ongelma:

”Jos ajatellaan poliisilain tiedonsaantioikeutta, se on kirjoitettu hyvin laajaksi. On hyvin laaja oikeus saada tietoa. Sitten laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa, ja siellä on taas sitten tiettyjen esimerkiksi henkilötietojen luovuttamisesta... pitää olla hyvinkin yksilöity se pyyntö, sen tiedon luovuttamisen perusteeksi. Sitä ei ihan aina poliisissa ymmärretä, et jos he pyytää laajalla skaalalla tietoja... sitä tietoo ei voida luovuttaa eteenpäin ilman, jos sitä pyyntöä ei yksilöidä riittävän tarkasti. - - Eli tavallaan se, jos puhutaan tiedonsaantioikeudesta ja tiedon luovuttamisoikeudesta, niin jos ne lainsäädännöt ei kohtaa toisiaan...niin ollaan tilanteessa, jossa toisella viranomaisella on tietoa jota se periaatteessa voi luovuttaa, jos toinen viranomainen osaa pyytää sitä riittävän yksilöidysti.”

Tullissa seurataan aktiivisesti lainsäädännön muutoksia pääasiassa oikeudellisten yksiköiden toimesta, mutta myös henkilökohtaisella tasolla riippuen henkilön tehtävästä. Epäselvissä tilanteissa (laintulkinta) oikeudelliset yksiköt antavat tulkintaan apua. Samalla kuitenkin todettiin, etteivät juristikkaan osaa auttaa joka tilanteessa, etenkin puhuttaessa niin sanotun tiedustelutiedon käytöstä:

”Voi olla että joskus on ollut sellaisia haasteellisia tilanteita. - - Varsinkin tiedustelutiedon osalta joskus erimielisyyksiä, tutkinnan osalta on ehkä aika paljon helpompaa ja selkeämpää, siellä on tarkkaan määritelty. Mutta sitten tiedustelun osalta lainsäädäntö ei aina ole niin tarkkarajainen ja selkee, niin siinä voi ehkä tulla niitä epäselviä tilanteita myös.”

”Jossain kohtaa olisi selkeämpi, jos sääntely mitä ennen esitutkintaa tehdään, kun tehdään rikostiedustelua, niin olisi parempi jos ne perusteet olisi selkeästi löydettävissä. Nyt joutuu aika monesta paikkaa kyllä hakee, et se on sellaista erilaisten lakien kautta hakemista, miettimistä ja pohtimista.”

Haastateltujen mukaan tiedonvaihtamiseen ja luovuttamiseen liittyvän lainsäädännön koulutusta saadaan osaltaan työnantajalta, mutta samalla todettiin, ettei tiedonvaihtaminen välttämättä suoranaisesti tule aina selkeästi esille ja selville. Lainsäädännön koettiin olevan osaltaan pirstaleinen ja monitulkintai-

nen. Haastateltavat toivoivatkin enemmän panostamista koulutukseen, mutta koulutuksen järjestäminen verkkokoulutuksina sai kritiikkiä.

Haastatteluissa nousi samalla systemaattisesti esille myös virkamiesten oma-aloitteisuus ja aktiivisuus kouluttautumisen ja asioiden selvittämisen osalta:

”Pidän itse hirveen huonona sitä, että viranomaisissa on lähdetty näihin verkkokoulutuksiin... meillä on tähän tiedonhallintalakiin verkkokoulutus, kaikkien virkamiesten pitää käydä se tän vuoden loppuun mennessä. En pidä sitä hyvänä asiana, että lainsäädännön uudistuksia käydään vaan pelkästään verkkokoulutuksena, vaan pitäisin järkevänä, että ne on myös edelleen tällaisia läsnäolokoulutuksia, missä sitten nimenomaan voidaan tuoda esille niitä käytännön tilanteita, miten niissä toimitaan ja voidaan käydä keskustelua. Mun mielestä menee huonoon suuntaan lainsäädännön osalta viranomaisissa, että kaikki vaan laitetaan verkkokoulutukseen, ja työnantajan on helppo sanoa että teidät on koulutettu ja teidän pitää osata nää.”

Haastateltavat kokivat, että selkeitä ohjeita tiedonluovutustilanteiden osalta ei tuntunut aina olevan. Ohjeistusta toivottiin enemmän, mutta samalla tunnistettiin, että niiden laatiminen on haasteellista.

”No ei varmaan ole kauhean selkeitä toimintaohjeita. Se tulee enemmänkin sitten sitä työtä tehdessä, ja kun niitä kurseja ja koulutuksia käydään. Semmosii kunnollisia ohjeita ei välttämättä kyllä oo. Itsekin olen miettinyt sitä... toki ne useinhan case-by-case -ohjeita, aina ei voi antaa ohjeita. - - Toimintaohjeiden laatiminen on varmasti aika haasteellista. Tiettyihin perusasioihin pystyisi kyllä varmasti tekee. - - Eli on ja ei.”

”Varmasti enemmänkin saisi olla. Tiedonhallintalaki on myös monimutkaistanut näitä asioita, niin siltä osin olisi hyvä että olisi sitä ohjeistusta. Yksittäiset virkamiehet välillä, jos ei esihenkilö ole paikalla, joutuu painimaan näiden kanssa että miten toimitaan.”

”Toivoisin, et se... voisi olla jopa tarkempi. Vaarana on se, et sä meet pahasti miinaan tietojen luovutuksessa. - - En kyllä pistäis yhtään pahitteeks, jos se ohjeistus meilläkin ois vähän tarkempi.”

Kehittämistarpeiksi nostettiin erityisesti tietojärjestelmät ja tiedonvaihtokanavat. Eri viranomaisilla järjestelmät ovat eri turvaluokitusten alaisia, jolloin tietojen tallettaminen omiin järjestelmiin on ajoittain haasteellista. Ongelmaksi koettiin myös järjestelmien ”järjetön” määrä ja niissä olevien tietojen hyödyntäminen. Haastateltujen toiveena oli, että samoja tietojärjestelmiä käytettäisiin kaikissa keskeisissä viranomaisissa, järjestelmiä tulisi olla pienempi määrä ja että niissä olevaa tietoa voitaisiin hakea yhdellä toiminnolla kerralla:

”Yks mikä on selkeästi... tiedonvaihtokanavat, missä vaihdetaan tietoa. Jos on luokiteltua tietoa. Että löytyy ne turvalliset kanavat sille tiedonvaihtamiselle, se ei aina oo ihan yksoikoista myöskään. Jos niitä nykyisin joutuu kassakaappeihin kirjekuoriin laittelemaan, sinnehän ne hukkuu. - Toki kulkee niitä kirjekuoriakin myös edelleen.”

”Varsinkin, jos joudutaan tallentaa sitä tietoa, pitäis tallentaa johonkin muuhun järjestelmään. Miten se sinne tehdään ja naamioidaan? Jos on kysymys vaikka tavaraliikenteestä ja Supolta tulee tietoa, joka on luokiteltu TL III, me ei voida sitä mihinkään tallentaa. - - Miten me se tehdään? Kun edes järjestelmät ei oo kunnossa. Vastaa siinä Supolle, että voitte lähettää vain TL IV tietoja.”

”Enemmänkin toivoisin sitä, että käyttäjäsiddonnainen, semmonen järjestelmä, joka käy nämä kaikki järjestelmät läpi ja ilmoittaa, onko hitti. Ja jos on oikeus oikeus tietoon, niin voisi käydä katsomassa. - - Haasteena on siis se, että tietoa on olemassa ihan hirveästi, mutta miten saisi yhdellä haulla sen tiedon kaikista näistä. On tosi työlästä, kun pitää jotain taustatarkastuksia tehdä ja käytät kaikkia järjestelmiä, käyt ne yksittäin läpi. Enemmän ei varmaan toivo, vaan enemmänkin sellasta hakukonetta, joka antaa indikaation, että mistä tietoa löytyy.”

”On sääli, ettei valtionhallinnossa kyetä tekemään yhteisiä järjestelmiä. Säästettäis rahassa ihan hirveästi. Et se olis sit nimenomaan niitten käyttöoikeuksien perusteella niitä erilaisia pääsyjä. Meillä on omat tiedustelujärjestelmät, Rajalla on omat tiedustelujärjestelmät, poliisilla on omat tiedustelujärjestelmät... miksi näitä ei voi olla niinkun yksi, ja sitten käyttöoikeuksien perusteella niitä pääsyjä katottais?”

4. Hanketyöpajan havainnot ja ratkaisuehdotukset

Henkilö- ja ryhmähaastatteluiden jälkeen järjestettiin haastatteluihin osallistuneille organisaatioille erillinen kokopäivän pituinen työpaja, jossa tavoitteena oli tarkastella lähemmin haastatteluissa tehtyjä havaintoja ja pohtia yhdessä ratkaisuja, joilla tunnistettuihin haasteisiin voitaisiin vastata.

Työpajaan kutsuttiin kaikki haastatellut tahot. Työpajaan osallistui edustajat poliisihallinnosta⁷², suojelupoliisista, Verohallinnosta, Ulosottolaitoksesta, puolustusministeriöstä, Etelä-Suomen Aluehallintovirastosta ja Rajavartiolaitoksesta. Yhteensä 14 henkilöä⁷³. Työpaja järjestettiin Poliisiammattikorkeakoululla. Työpajaan ilmoittautuneille henkilöille toimitettiin viikkoa ennen työpajaa ennakkoaineistoa, jossa kuvattiin haastatteluista tehtyjä yleisiä ja erityisiä havaintoja. Ennakkoaineistossa kuvattiin työpajatyöskentelyyn asetetut tavoitteet. Ennakkoaineiston tavoitteena oli ”virittää” osallistujat ratkaisukeskeiseen työpajatyöskentelyyn.

Työpaja jakautui *yhteiseen* ja *pienryhmätyöskentely* -osioihin. Työpajan osien sisältö ja tehdyt havainnot kuvataan yksityiskohtaisesti tässä luvussa. Työpajan havainnot koottiin hanketutkijoiden toimesta yhteen ja toimitettiin kommentoitavaksi ja/tai täydennettäväksi osallistujille työpajan jälkeen.

Yhteisen osan havainnot

Työpajan yhteisen osan alkuun hankkeen tutkijat esittelivät haastatteluissa esille tulleita yleisiä ja erityisiä havaintoja kaikkien osallistujien kesken. Tämän jälkeen käytiin yleiskeskustelu tehdyistä havainnoista ja pohdittiin vastauksia seuraavassa esitettäviin tavoitteisiin ja niitä täsmentäviin kysymyksiin. Kunkin tavoitteen ja kysymysten jälkeen esitetään työpajaan osallistuneiden henkilöiden yhteisymmärryksessä muodostettu ratkaisumalli tai -vastaus.

⁷² Poliisihallitus, Sisä-Suomen poliisilaitos, Helsingin poliisilaitos, Keskusrikospoliisi, Lounais-Suomen poliisilaitos.

⁷³ Osallistujien virkanimikkeitä: poliisiylitarkastaja, rikosylitarkastaja (op.lakimies), rikosylikomisario, rikostarkastaja, rikosylikonstaapeli, ylitarkastaja, neuvotteleva virkamies, päällikkö, ulosottoylitarkastaja.

Tavoite 1: Vastata koulutustarpeiden ongelmiin a) yksittäisen viranomaisen sisällä, b) viranomaisten kesken.

- Mikä tai mitkä olisivat parhaat tavat huolehtia/varmistua tiedonkulun ja -vaihtamisen osaamisesta, lainsäädännön tuntemisesta koulutuksen ja viestinnän näkökulmasta?
 - *”Lainsäädännöllisesti nykytilassa on kyse eräänlaisesta murroskohdasta, koska nyt tarkastellaan tiedonluovuttamisen asioita, peilataan nykyajassa jopa yli 20 vuotta vanhoihin lakeihin ja sääntelyn lähtökohtiin. Maailma on muuttunut, mutta laintulkinnan periaatteet koetaan vanhanaikaisina. Poikkihallinnollista lainsäädäntökehitystä ei uskalleta tai osata tehdä... pitäisi tehdä, mutta ei tehdä. Tietosuoja sääntely viimeistään teki sen, että laintulkinta muuttui ahtaaksi. Tiedontarpeiden perusteluiden laadullinen ja määrällinen osuus on kasvanut merkittävästi. Lainsäädännön laajuus tekee sen, että yksityiskohtaisia ohjeistuksia ei voida käytännössä tehdä.”*
 - *”Viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen taso ei saa heiketä. Toisin sanoen, lainsäädäntöä ei saada kaventaa siten, että yksilön suojan nimessä tarkkarajaisuus kaventaa viranomaisen työn mahdollisuuksia.”*
 - *”Halu toimia yhdessä viranomaisten kesken korkea, sääntely kaventaa mahdollisuuksia.”*
 - *”Koulutustoiminnan ’juridishallinnollisesta’ näkökulmasta tulisi siirtyä lähemmäs ’toiminnallista’ näkökulmaa, jossa operatiiviset toimijat saisivat konkreettista apua omaan työhönsä. Esimerkiksi huomion kiinnittäminen tietopyyntöjen perusteluihin sujuvoittaa yhteistyötä ja tietojenvaihtoa.”*
 - *”Viranomaisten strategisten valintojen tulisi vaikuttaa viranomaisten toimintakulttuuriin ja työtapoihin. Tavoitteena tulisi olla halu edistää toisen viranomaisen tietotarpeiden tyydyttymistä.”*
 - *”Tarvittaisiin jatkuva moniviranomaisyhteistyötä kehittävä ja nykytilaa kartoittava hanke tai toiminto, jossa säännöllisesti kerättäisiin*

tietoa eri viranomaisten tietotarpeista ja tiedosta, jota viranomaisen omaa. Hankkeessa dokumentoitaisiin ja raportoitaisiin asioita sekä koostettaisiin keskeisiä lainsäädäntöhankkeita ja sääntelyn muutostarpeita. Yhteistyön kehittäminen ja tiivistäminen kentän ja lainlaattijan välillä tulisi huomioida. Korostettu tarkkarajaisuuden vaatimus ei mahdollista tulevien haasteiden ja ilmiöiden huomioimista, mikä tuottaa väistämättä hankaluuksia tulevaisuudessa. Tarvitsemme mahdollistavaa lainsäädäntöä, ei rajoittavaa.”⁷⁴

Tavoite 2: Vastata toisen viranomaisen tietotarpeiden tunnistamisen ja tukemisen ongelmiin.

- Kuinka voimme kehittää yhteistoimintaa rikostorjunnan ja ennaltaehkäisevyyden parantamiseksi? Miten ja millä keinoin voimme parantaa toisen viranomaisen tietotarpeiden huomiointia yleisesti?
 - *”Yhteistoimintaa kehittäviä menettelyjä tulisi lisätä, esimerkiksi seminaarien, verkostojen tai muiden tapahtumien tai tilaisuuksien kautta.”*
 - *”Sääntelyä ei saa ohjata liian tarkkarajaiseksi, koska silloin voidaan rajata pois tulevaisuuden ilmiöitä ja tarpeita. Yleissääntely täytyy pysyä riittävänä, luottamus viranomaisen toimintaan ja tulkintaan täytyy pysyä korkeana.”*
 - *”Usein oma-aloitteinen luovuttamisen mahdollisuus rajattu rikosnimike tasolle. Tarve ilmiötason tiedon luovuttamisen mahdollisuuksille nimikekohtaisen rajoituksen sijaan.”*
 - *”Viranomaisten tulisi muuttaa omaa toimintaansa siten, että koulutamisessa henkeä muutettaisiin niin, että siellä opetettaisiin oikeuksista luovuttaa, eikä aina rajoitusten edellytysten kautta katsottaisi asioita.”*

⁷⁴ Ks. Valtioneuvoston julkaisu 2023:31, 35. ”Tiedonvaihdon kannalta paras lopputulos voidaan arvioida saavutettavan tilanteessa, jossa lainsäädäntö mahdollistaisi siirtymisen tietotarvelähtöisestä ajattelusta (need to know) tiedon jakamisen tarve -ajatteluun (need to share), eli tiedon tuottaja tai haltija pystyisi tunnistamaan ja jakamaan tiedon oma-aloitteisesti toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämä edellyttää arviointia perusoikeuksien kannalta, missä määrittäminen on tarvepohjainen tiedonvaihto voi olla mahdollista erityisesti, kun puhutaan esimerkiksi välitystiedoista.”

- *”Täytyy kehittää ymmärrystä toisen viranomaisen tietotarpeita. Palautteen vaihtaminen on erittäin tärkeää, jotta yhteistyö motivoi oma-aloitteiseen tiedonantamiseen. Palautteenantamisen menettelyjä tulee kehittää.”*
- *”Viranomaisorganisaatioissa täytyy kehittää kulttuuria siihen, että organisaation toimintakulttuuri kannustaa toisen viranomaisten intressien tunnistamiseen ja oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen osaamisen kehittämiseen.”*

Tavoite 3: Vastata miten tietojärjestelmiä tai niiden käyttöä tulisi kehittää tietojenvaihtamisen parantamiseksi.

- Miten tietojärjestelmien avulla tai niiden kehittämisellä voidaan parantaa tiedonkulkua viranomaisten välillä? Mitä täytyisi tehdä tai muuttaa nykytilassa?
 - *”Yhteisen viranomaisportaalin luominen. Portaali voisi mahdollistaa asioiden ja tulkintojen julkiseksi saattamisen ja tätä kautta edelleen vaikuttaa sääntelyn tulkinnan yhdenmukaistamiseen ja tulevaan sääntelyn kehittämiseen.”⁷⁵*
 - *”Tietojärjestelmien käytettävyyttä, yhteensopivuutta ja -toimivuutta tulee parantaa.”*

Pienryhmätyöskentelyssä tehdyt havainnot ja mahdolliset ratkaisumallit tai -ehdotukset

Yhteisen osan jälkeen osallistujat jaettiin kolmeen pienryhmään. Pienryhmäjaossa pyrittiin huomioimaan osallistujien organisaatio- ja osaamistausta. Kukin pienryhmä työskenteli itsenäisesti Poliisiammattikorkeakoulun henkilöstön fasilitoimana. Pienryhmätyöskentely jakautui kahteen osaan: 1. keskeisten ongelmien tunnistaminen ja 2. perusteltujen ratkaisumallien tai -ehdotusten muodostaminen.

⁷⁵ Ks. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:31, 35.

Ensimmäisen pienryhmän aiheena oli käsitellä kansallisen ja sisäisen turvallisuuden sekä suojelupoliisin palomuurisäännöksen alassa viranomaisten tietojenvaihtamista. Tavoite oli tunnistaa keskeisimmät ongelmat, jotka tulisi ratkaista, jotta tiedonvaihtaminen edistäisi moniviranomaistoimintaa ja viranomaisten työn ennaltaehkäisevyyttä. Tunnistamisen jälkeen pienryhmän tehtävänä oli laatia perusteltu tiivistetty ratkaisumalli tai -ehdotus, jolla vastataan kuhunkin ongelmaan, sekä mahdollisuuksien mukaan esittää mikä tai mitkä asiat tulisi ratkaista ensin.

Toisen pienryhmän aiheena oli käsitellä Verohallinnon, Aluehallintoviranomaisen ja poliisin välistä tietojenvaihtamista. Tavoite oli tunnistaa keskeisimmät ongelmat, jotka tulisi ratkaista Verohallinnon, Aluehallintoviranomaisen ja poliisin tietotarpeiden tyydyttämiseksi. Tunnistamisen jälkeen pienryhmän tehtävänä oli laatia perusteltu tiivistetty ratkaisumalli tai -ehdotus, jolla vastataan kuhunkin ongelmaan, sekä mahdollisuuksien mukaan esittää mikä tai mitkä asiat tulisi ratkaista ensin.

Kolmannen pienryhmän aiheena oli käsitellä rikostorjunnan ja rikosten ennaltaehkäisemisen (sis. JR) piirissä tapahtuvaa tietojenvaihtamista. Tavoite oli tunnistaa miten rikostorjunnan ja rikosten ennalta ehkäisemisen (sis. JR) alassa tietojenvaihtamisen sääntelyä tai viranomaisten yhteistoimintaa tulisi muuttaa. Kuten edellä, niin tunnistamisen jälkeen pienryhmän tuli laatia ratkaisumalli tai -ehdotus, jolla vastataan kuhunkin ongelmaan, ja esittää mikä tai mitkä asiat tulisi ratkaista ensin.

Seuraavassa esitellään pienryhmissä tunnistetut havainnot ja pienryhmien kirjallisesti hankkeelle jättämät ratkaisumallit tai -ehdotukset, joilla tunnistettuihin ongelmiin voitaisiin vastata tai muutoin parantaa asioiden nykytilaa. Pienryhmien tuotokset raportoidaan seuraavassa muodossa, jossa ne työskentelyn lopputuloksena luovutettiin.

Pienryhmä yksi:

- Tunnistetut keskeiset ongelmat
 - *”Tunnistettiin, että lainsäädäntö on pirstaleista, puuttuu sääntelyn kokonaistilannekuva. Lainsäädännön tarkkarajaisuuden vaatimus hankaloittaa viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedon luovuttamista. EOA:n tulkinta palomuurisäännöksestä supon ja poliisin välillä on hankaloittanut tiedon luovuttamista.”*
 - *”Tiedonsaantioikeudet kaksoisääntelyssä – toisaalta lainsäätäjiä opetetaan siihen, että tiedonsaantioikeuden pitäisi riittää tiedonvaihtoon, mutta käytännössä vaaditaan kaksipuolista kirjausta saantioikeudesta ja oikeudesta antaa tietoja.”*
 - *”Tarkkarajaisuuden vaatimus – lainsäätämässä vaatimukset ovat erittäin tiukkoja, mikä aiheuttaa tilanteita, joissa lain säätämällä tavoiteltu yhteiskunnallinen etu jää toteutumatta.”*
 - *”Eri lainsäädännössä oleva saman asian säätely – laajan kokonaisuuden kokonaisvaltainen muuttaminen voi olla joissain tilanteissa vaikeaa.”*
 - *”EOA-tulkinta– lainsäädännön arviointi on tarpeellista; rikosvastuuseen liittyvä tiedonvaihto Supon ja poliisin välillä ei toteudu eikä ole yksiselitteistä (missä tilanteessa ja minkä tyyppistä tietoa – epäselvää luovutusmahdollisuudet), syyttömyyttä tukeva tieto voidaan kuitenkin luovuttaa, ilmiötieto ongelmattomampaa, mutta henkilöihin sidottu tieto erityinen haaste.”*
- Ratkaisumallit- tai ehdotukset
 - *”Tiedonluovuttamisen sääntelyä tulisi keskittää ja yksinkertaistaa.”*
 - *”Tarvitaan ministeriöiden välinen aito tahto yhteistyöhön.”*
 - *”Tarvitaan kokonais selvitys tiedonjakamista koskevasta lainsäädännöstä ml. ongelmakohtien tunnistaminen ja niihin puuttuminen.”*

- *”Pitäisi pystyä yksinkertaistamaan ja selkeyttämään lakien säätämistä ja noudattaa jo annettuja ohjeistuksia. Lainvalmistelussa tulisi varmistaa eri toimijoiden kuuleminen ja pyrkiä aidosti ymmärtämään perusteltu tarve. Esimerkiksi suullinen lausunтовaiheen arviointi olisi usein toimiva ratkaisu hyvän lainsäädännön taustalla.”*

Pienryhmä kaksi:

- Tunnistetut keskeiset ongelmat
 - *”Avin työsuojeluun liittyvä haaste; Verohallinnolla on korkea ilmoituskyynys työperäisen hyväksikäytön ja luvattoman työnteon tapauksissa: Verotietolaki 18.1,2: Oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen kynnys sidottu rikosnimikkeeseen. Tähän liittyen Verohallinnon virkahenkilön tehtävä rikosoikeudellinen tulkinta ilman kompetenssia ja asiantuntemusta eri rikosnimikkeistä, jotka ei liity Verohallinnon ydintoimintoihin. Esimerkkinä kiskonnantapainen työsyryntä: Verotarkastajalle näkyy, että työntekijälle ei makseta palkkaa tai se on huomattavan pieni. Asiassa ei verotuksellista intressiä, eikä verottaja tee tiedolla mitään, mutta asiassa nähtävissä selkeä väärinkäytösepäily.”*
 - *”Avin alkoholihallinnon ongelma: korkea ilmoituskyynys, joka sidottu rikosepäilyyn. Esimerkiksi tapaus, jossa Verohallinto havaitsee salakapakan, mutta ei voi ilmoittaa alkoholihallintoon, koska tämän valvonta ei kuulu alkoholihallinnolle. Myöskään rangaistavuus ei riittävä (6 kk vankeutta vähintään).”*
 - *”Avin oma-aloitteiset tiedonantopykälät tietyiltä osin riittämättömät. Työsuojelun valvontalain 4 d pykälä, jonka mukaan ´oikeus antaa muille viranomaisille valvonnassa havaituista epäkohdista tietoa.´ Tämä ei riitä kaikkiin tilanteisiin. Esimerkiksi käsittelyssä yksilöity vinkki, firmassa x henkilö tekee pimeää työtä -> Tämä ei ole Avin valvonnassa tekemä havainto, joten tietoa ei voi ilmoittaa esim. Verohallintoon. Lain tunteminen voi olla haaste, esimerkiksi, voiko soveltaa hallintolakia ja siirtää asia toimivaltaiselle viranomaiselle. Todettu usein, että hallintolain asian siirtäminen ei vastaavasti soveltu, koska nimetön vinkki, joten ei voida usein ohjata ilmoittajaa.”*

- *”Verohallinnon osalta tunnistettu lainsäädännöllisesti haaste, ettei sääntely tunne yleistä rikoksesta ilmoittamisvelvollisuutta. Sääntely kattaa tietyt rikosnimikkeet (RL 15:10) tai, että ilmoitettavat asiat liittyvät viranomaisen valvontatehtävään. Esimerkki Verohallinnon lainsäädännön näkökulmasta salakapakan valvonta, joka kuuluu poliisin yleisvalvontaan eli ei nimenomaista säädettyä valvontavelvollisuutta poliisilla tässä asiassa. Muutoin myös juridisia arvioita voi olla vaikea tehdä, esim. syytä epäillä kynnyksen osalta.”*
- *”Verohallinto tarvitsisi aiempaan rikostaustaan liittyviä tietoja, koska tilastollisesti niiden on todettu enteilevän uutta rikosten tekemisen todennäköisyyttä, erityisesti talousrikollisuuden ja harmaan talouden alassa.”*
- *”Koetaan, että poliisi ei voi luovuttaa vinkki- tai massatietoa oma-aloitteisesti Verohallinnolle (mm. herätetieto) Esim. ammattiliikenteen valvonnassa tehdyistä havainnoista.”*
- *”Tulorekisterissä olevat tiedot aiheuttavat eräitä haasteita. Työsuojeluviranomaisella on oikeus saada tietoja tulorekisteristä, mutta jos havaitaan tarkastuksella, että tulorekisteriin ilmoitettujen tietojen ja tarkastuksella saatujen palkkatietojen välillä on epäsuhtaa, niin havainnosta ei voida ilmoittaa suoraan Verohallintoon niin, että viitataan tulorekisteritietoihin. Ei siis voida antaa tietoa viittaamalla tulorekisteritietoihin vaan kierrettävä vihjaamalla asiassa.”*
- Ratkaisumallit- tai ehdotukset
 - *”Verotietolain 18.1,4 on hyvin säädetty: tilaajavastuulain valvontaan oma-aloitteinen tiedonanto-oikeus on matalalla: ‘...joilla saattaa olla merkitystä’. Tämä sanamuoto tulisi olla myös 18.1,2 kohdalla.”*
 - *”Työsuojelun valvontalain 4 d:n muuttaminen, otetaan pois ”valvonnassa havaitut”, ja että olisi ”avin tietoon tullut”. Tämä voisi olla laajemminkin otannassa, mm. terveydenhuollon toimijoille ”tehtäväsään esille tulleen tiedon...” tai vast. voitaisiin oma-aloitteisesti luovuttaa. Hyvänä esimerkkinä myös PolHetL havaintotietojen kohta: ”poliisin havaitsemat tai poliisille ilmoitetut...”*

- *”Verotietolain muutos: Oma-aloitteisen tiedonluovutuksen kynnyksen madaltaminen ja poistetaan Verohallinnon virkahenkilöiltä velvoite tulkita rikoslakia teonkuvauksia tältä osin.”*
- *”Muutos tulorekisterilakiin: Viranomaisella tulisi olla mahdollisuus liittää väärä tieto tulorekisterissä.”*
- *”Koulutus yhteistyöviranomaisten välillä: Poliisilain koulutus muille viranomaisille: Viranomaisten sisäisen koulutuksen lisääminen, esim. verkkokoulutukset poliisilain 7 luvun 2 pykälän ymmärtämiseksi. Viranomaisten välinen tiedonvaihdon kehittäminen esim. yhdyshenkilöiden avulla.”*
- *”Oma-aloitteisen herätetyyppisen tiedon jakamisen kehittäminen viranomaisten välillä käyttäen hyödyksi olemassa olevia teknologisia tietosuojaystävällisiä menetelmiä, esim. FCInet, FIUNET.”*

Pienryhmä kolme:

- Tunnistetut keskeiset ongelmat
 - *”Yleisellä tasolla tiedonvaihdon ongelmien katsotaan johtuvan yhteiskunnan eri osa-alueiden ”liiallisesta” oikeudellistumisesta. Asiaa voidaan johdatella teemasta prosessioikeuden eurooppalaistuminen, joka on tuonut merkittävän määrän erilaisia muutovaatimuksia prosesseihin. Samanlaista kehityskulkua voidaan nähdä kaikessa viranomaistoiminnan sääntelyssä, joka siten on vaikuttanut myös tiedonvaihtoon. Myös erilaiset tietosuojaan liittyvät ylikansalliset sääntelykokonaisuudet ja valvontamekanismit ovat rajoittaneet merkittävästi tietojenvaihtoa- ja käsittelyä. Tietosuojan rooli on merkittävässä kasvussa niin globaalisti kuin kansallisestikin.”*
 - *”Ongelmana osaltaan myös tietopuutteet toisen viranomaisen operatiivisen toiminnan tarpeista ja tavoitteista ja siitä, miten tiedonluovutuksen puutteet vaikuttavat konkreettisesti operatiiviseen toimintaan. Näin ollen voi puuttua tosiasiallinen tahtotila löytää asiaan lainmukainen ratkaisu.”*

- *”Tietojen siiloutuminen estää tehokkaasti muun muassa JR-torjunnan ja esimerkiksi hallinnollisen rikostorjunnan.”*
- *”Poliisilaki 4 luvun tiedonsaantioikeudet vs. ilmiötason torjunta eivät kohtaa.”*
- *”Tietojen luovuttamisessa salassapidon määrittymisen haasteet voivat estää, jonkin tiedon luovuttamista, koska toisen viranomaisen ´käsiin siirtyvä´ tieto salassapidon osalta voi vuotaa ulos. Esimerkiksi sosiaalitoimelle luovutettavat poliisin rekisteritiedot jotka ehdottomasti salassa pidettäviä. Kirjautuvat kuitenkin sosiaalitoimen tietojärjestelmiin josta saattavat tulla luovutetuksi kohdehenkilölle. Kyse tiedon omistajuudesta.”⁷⁶*
- Ratkaisumallit- tai ehdotukset
 - *”Tulisi luoda yhtenäiset kriteerit JR-toimijoille, jonka statuksen perusteella tiedonvaihto ja tiedonluovutus mahdollistuisi laajasti erillislainsäädännöllä.”*
 - *”Säädetään ´poliisitiedustelulaki´ ennalta estävään toimintaan ja muihin poliisilain 1 luvun mukaisten tehtävien (ei-rikosten) tiedonsaannin varmistamiseen.”*
 - *”Ratkaisu tiedonvaihdon ongelmiin on uusi viranomaisten tiedonvaihtolaki, jossa on määritelty tarvittavalla tarkkarajaisuudella kaikki keskeinen viranomaisten tiedonvaihto vrt. julkisuuslaki. Tiedonvaihtolakiin kootaan eri laissa olevat tiedonluovutuksen ja tiedonsaannin keskeiset säännökset ja määritellään kynnykset tietojen luovuttamiselle. Kantava teema tulee olla henkilötietojen käsittely lakisäätöiden tehtävien suorittamiseksi ja käyttötarkoitussidonnaisuuteen tehtävät tarvittavat poikkeam säännökset tiettyjen kynnysarvojen kautta vrt. henkilötietolainsäädäntö.”*
 - *”Laissa tai erillisissä viranomaisten rekisterilaeissa huomioitava myös digitalisaation tulevaisuus: voiko tekoäly tarkastella vapaammin*

⁷⁶ Ks. tässä yhteydessä myös Tolvanen 2023, 54-58.

viranomaisten tietoja ristiin viranomaisia kiinnostavien tapahtumakulkujen ja ilmiöiden ennustamiseksi (mielenkiintoista nähdä miten tuleva tekoälyasetus ja eprivacy-asetus vaikuttavat kokonaisuuteen)."

- "PTR 2.0´ - kansallinen virtuaalinen keskeisten viranomaisten tiedonvaihtoeelin, jolla oma "PTR-laki" joka mahdollistaa tiedonvaihtoa tietyissä keskeisissä asiakokonaisuuksissa. Mukana olisi muita viranomaistoimijoita, kattaisi ilmiöitä kuten harmaa talous yms. jne. Esim. nykyisen PTR- ja HTSY-toimintojen yhdistäminen ja yhteistyön uudet muodot."*
- "Tulisiko viranomaisiin luoda valikoituja katseluoikeuksia toisten rekistereihin, jossa näkee esimerkiksi asiat mutta ei sisältöä. Tämän perusteella voitaisiin tehdä kohdennettuja kyselyjä. vrt Hätäkeskuslaitos. Ts.helputetaan lainsäädännöllisesti mahdollisuutta ns. katseluoikeuksien luomiseen, jolla näkee onko toisella viranomaisella kohteeseen liittyviä asioita näkemättä kuitenkaan tietosisältöä ns. hit/no hit-prosessilla."*
- "Tiedon omistajuuteen liittyvät haasteet tulee ratkaista määrittelemällä viranomaisen luovuttamalle tiedolle tarvittavat käyttörajoitukset tiedon turvaamiseksi. Julkisuuslaissa tietyt rajausehdot, mutta ne eivät ole täysin kohdallisia."*
- "Poikkeamarekisteri tiedonvaihdon lainsäädännöllisiin ongelmiin -> syötteet POHA/ao viranomainen -> lainvalmistelun koordinointiin."*
- "Rekistereiden ristiinajoja tulisi kehittää, esimerkiksi Verohallinto ja poliisin rekisterien välillä."*
- "Terveys- ja potilastietojen osalta potilaslain tiedonluovutuspykälien uudistaminen tiedonluovutuksen selkeyttämiseksi, ei niinkään "raja-arvojen" uudelleen määrittelemiseksi."*
- "On olemassa mm. julkisuuskäsikirja -> pitäisikö olla tiedonvaihtokäsikirja? Tämä on myös koulutuksellinen näkökulma, koska edes nykyistä lainsäädäntöä ei osata arjessa hyödyntää täysimääräisesti. Tietojenvaihtamisen käsikirja toisi yhteen mm. keskeisen lainsäädännön ja viranomaisten toimivaltakuvaukset."*

- *”Pitäisikö keskeisillä viranomaisilla olla ´point of contactit´ vaativia tiedonluovutusasioita varten jotta prosesseihin tulee rutiinia. Yksittäiselle virkamiehelle vaativia tiedonluovutustilanteita tulee pääsääntöisesti harvoin. Harkittavaksi tämä vaihtoehto.”*

5. Yhteenveto ja kehittämistarpeita

Tässä julkaisussa raportoidun Virvotieto-hankkeen osalta on selvitetty laajasti eri viranomaistahojen kokemuksia oma-aloitteisesta ja turvallisuusintressiperusteisesta tietojen vaihtamisesta. Hanke on ollut myös kehittämishanke, jossa keskiössä on ollut kehittämistarpeiden tunnistaminen ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen sekä pyrkimys ymmärtää tiedonkulkua muuttuvassa toimintaympäristössä.⁷⁷

Monimutkainen turvallisuus- ja toimintaympäristö edellyttää uutta ajattelua, uusia prosesseja ja uudenlaista toimijuutta. Toisin sanoen entistä parempaa ja sujuvampaa poikkihallinnollista yhteistyötä, ketteryyttä ja joustavuutta niin käytännön kuin tietojärjestelmien osalta. Esimerkiksi poliisin Patja-järjestelmän ja syyttäjälaitoksen Sakari-järjestelmän yhteentoimimattomuus näyttäytyy virkamiehille ihmeellisenä:

”Kun Patjaan kirjaan esimerkiksi jotain 400 merkkiä tiettyyn lokeroon, niin syyttäjän Sakarissa siitä häviää mitä lie yli 200 merkkiä, koska järjestelmässä ei ole riittävästi tilaa merkeille. Älytöntä.”

Kuten aiemmissa selvityksissä ja tutkimuksissa sekä muun muassa valtioneuvoston julkaisemissa lukuisissa strategioissa ja selonteoissa, niin myös tässä raportoidut havainnot ja kokemukset kertovat muuttuneesta ja alati muuttuvasta turvallisuus- ja toimintaympäristöstä, jossa toimimista vaikeuttaa usein epäselvä ja vaikeatulkintainen lainsäädäntö. Haastatteluaineiston yleisen tason havaintona voidaan todeta, että osa kehittämiskohteista vaatii lainsäädännön laajempaa tarkastelua, osassa tarvitaan taas organisaatiokohtaisia kehittämistoimia ja osassa vaaditaan yhteistyötä keskeisten kumppanien kanssa.

Viranomaisten kanssa käydyt keskustelut ja tehdyt havainnot kuvaavat paikoin varsin haasteellista arkea. Haastatteluissa korostui, kuinka viranomaisten kesken on merkittävä halu toimia yhdessä ja edistää turvallisuutta yhteiskunnallisena hyveenä. Pyritään toimimaan ennalta estävästi, vaikka se onkin usein hankalaa nyky-lainsäädännön puitteissa. Yleinen kokemus oli se, että lakien

⁷⁷ Ks. esim. Kuukasjärvi et.al. (Movi-hanke) 2021 & 2022 ja Misc-hanke 2020.

tulisi mahdollistaa ja tukea turvallisuutta sekä siten hyvinvointia tuottavaa toimintaa. Haastatteluiden perusteella tämä ei kuitenkaan aina ole mahdollista.

Tehdyt havainnot eivät kaikilta osin tue tehokasta ja ennalta estävää viranomaistoimintaa. Tämä viestii useammastakin seikasta: erilaisissa turvallisuutta ja riskejä käsittelevissä strategioissa todennettu haasteellinen toimintaympäristö ei ole muuntunut teoksi; lainsäädäntöä koskevat valmisteluprosessit (ml. vaikuttavuuden arviointi ym.) eivät huomioi riittävästi sitä, millaiseen toimintaympäristöön lait on kirjoitettu; viranomaiset eivät ole onnistuneet viestimään riittäväällä tavalla tarpeitaan; ja se, millä tavoin lakeja tulkitaan ja ymmärretään, näyttää muuttuneen entistä hankalammaksi viranomaisten välisen yhteistyön kannalta.

Näyttääkin siltä, että henkilön- ja yksityisyydensuoja on noussut varsin merkittävään asemaan - jopa siinä määrin, että se kääntyy itseään vastaan. Viranomaistoiminnan kannalta on tärkeää huomioida, että yksityisyydensuoja ei suinkaan ole ainoa perusoikeus.⁷⁸ Yleisemmin vallitsevaan ”lainsäädännölliseen henkeen” liittyen eräs haastateltava totesi,

”ennen jos ei ollut erikseen mainittu, niin oli mahdollista toimia – nyt tilanne on se, että jos ei ole todettu, niin se on kielletty”.

Haastatteluissa sivuttiin laajemminkin turvallisuuteen ja lainsäädäntöön sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun liittyviä seikkoja. Julkisen vallan tehtävänä on tuottaa eri tavoin ja eri tarkoituksiin rakentuvaa turvallisuutta kuten esimerkiksi rikostorjuntaa tukevia ratkaisuja niin lainsäädännössä kuin hallinnollisissa prosesseissa. Nykytilanteessa tämä puolestaan edellyttää lainsäätäjältä sekä viranomaisilta itseltään nykyistä parempaa osaamista ja tietämystä esimerkiksi poliisitoimintaan, esitutkintaan ja kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä ja vaikuttamistavoista. On ilmeinen haaste, kuinka voidaan varmistaa, että kaikki ilmiöiden ja käytäntöjen väliset keskinäisriippuvuudet tulisi huomioida.

Kattavan ja laajan asiantuntijajoukon haastattelut ovat entisestään kirkastaneet pitkän aikavälin strategisen suunnitelmallisuuden tarpeellisuutta. Tämä koskee niin lainsäädäntöä kuin resurssien allokointia, hallintorajat ylittävien toimin-

⁷⁸ Ks. HaVM 35/2022 vp, 3.

tojen tuottamista ja niiden johtamista. Nämä kaikki edellyttävät selkeää valtakunnallisen tason strategista näkemystä ja (turvallisuus)johtamista, jonka tulee perustua nykyistä parempaan ja kattavampaan sekä etenkin analyttisempään tilannekuvaan.⁷⁹

Yksi yleinen havainto tästä hankkeesta on se jo lukuisia kertoja tunnistettu ja todettu huomio, että yhteisen tekemisen edistäminen, tilannetietoisuuden ja -kuvatoiminnon vahvistaminen, yhteisten tietokantojen sekä rekisterien hyödyntäminen ovat konkreettisia toimia, joita tulisi edistää. Tämä vaatii yhteistä tahtotilaa, joka tulisi muodostaa osana viranomaisten tulosoajasta. Pitkältä kyse on strategisesta kumppanuudesta. Toimijat, niin rikostorjunnan kuin kansallisen turvallisuuden turvaamisen osalta, ovat vahvassa keskinäisen riippuvuuden tilassa tavoitellen lopputulosta, jota ei ole mahdollista saavuttaa ilman strategisia kumppaneita.

Samanaikaisesti on tarvetta organisaation antamalle koulutukselle sekä tuelle. Esimerkiksi tiedonkulun, koulutuksen ja työkierron kehittäminen luovat perustaa laajemmalle osaamiselle parantamalla toisten viranomaisten prosessien ja tehtävien tuntemusta. Tällainen tuntemus puolestaan parantaa valmiuksia ja kykyä toimia yhdessä myös ennakointi- ja varautumistarkoituksessa. Lainsäädäntöosaamisen ja operatiivisen viranomaistoiminnan ymmärtäminen vaativat laajaa osaamista erityisesti näiden rajapinnalla toimivilta. Tehtävä ei ole helppo, mutta ei myöskään mahdoton hallittavaksi.

Resursseihin liittyen haastatteluissa tuli esille kysymys siitä, että pitäisikö voida jättää rikoksia tutkimatta. Tämä kysymys koskee eniten esitutkintaoikeudet omaavia viranomaisia.⁸⁰ Esimerkiksi TOR-verkon piirissä tehtävissä tutkinnoissa tulee ilmi tuhansia huumorikoksia, joista valtaosa eivät ole vakavia ja joissa ei ole välttämättä tunnistettuja asianomistajiakaan. Vastaavia valtavasti poliisin tutkintaresursseja sitovia mittaluokan tapauksia tulee esiin tietoverkkorikollisuudessa (esimerkiksi Vastaamo-case). Mihin rajan voisi vetää, jos mihinkään, ja kenen toimesta? Tämä avaa sellaisia polkuja, jotka voivat olla haasteellisia pidemmän ajan kuluessa. Ratkaisuna tulisi olla se, että yhteiskunta järjestää riittävästi resurssia niin poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille, syyttäjälle kuin tuomioistuimellekin. Tätä on käsitelty laajemmin rikosprosessin ja poliisi-

⁷⁹ Ks. Valtioneuvoston julkaisu 2023:31, 31-37.

⁸⁰ Ks. myös Tolvanen 2023, 70-71.

siin osalta eduskunnan oikeusasiamiehen 25.10.2022 antamassaan ratkaisussa (EOAK/1510/2021).

Haastattelut antavat paikoin jopa synkeän kuvan nykytilanteesta ja lainsäädännöllisistä olosuhteista, joissa viranomaiset toimivat. Haastatteluaineistossa nousee esille se, kuinka huono, epäselvä ja pirstaleinen lainsäädäntö sallii ja mahdollistaa pahimmillaan vastuunpakoilun. Se luo edellytyksiä virheellisille ratkaisuille, synnyttää pelkoa virheiden tekemisestä, kun paikoin on ilmeisen vaativaa kyetä hallitsemaan saati tulkitsemaan eri lakeja oikein – lopulta mikä on oikein, kun saman asian äärellä eri oikeusasteetkin ovat keskenään välillä hyvin erimielisiä. Pelko hallintoprosesseihin ja kanteluihin vastaamisesta suorastaan ”pakottaa” viranomaisia tekemään ratkaisuja, jotta kukaan ei valittaisi.

Eri tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien eriävät kannat eivät tässä yhteydessä suinkaan auta.⁸¹ Päinvastoin, yksittäisten virkamiesten arjessa tekemät ratkaisut vain hankaloituvat, kun eri oikeusasteet luovat toisistaan eriäviä ratkaisuja:

”Olla siinä sitten päätöksentekijänä, kun fiksummatkaan eivät osaa sanoa miten asia tulisi ratkaista, ja lopulta me vastataan kanteluihin tai virkavirhesyytöksiin. Ei ole kestävää tämäkään.”

Oma lukunsa on epäselvistä tulkintamahdollisuuksista seuraava kuormittavuus oikeusjärjestelmälle ja sen vaikutukset viranomaisiin sekä kansalaisiin. Pahimmillaan huonosti valmistellut prosessit ja päätöksenteko tuottavat itsessään uhkakuvia ja haavoittuvuuksia – toisin sanoen hankalasti ennakoitavia ei-toivottuja ja yllättäviä sivuvaikutuksia. Tilanne ei ole toivottava lainlaatijan, viranomaisen saati kansalaisen oikeusturvan kannalta.

Tehdyistä haastatteluista piiryy laajempi kuva, jota voi kutsua eräänlaiseksi toimintamalliksi tai prosessiksi. Tällainen malli tai prosessi hyödyntäisi entistä paremmin eri tahoilla olevaa osaamista ja asiantuntijuutta ilman osin pirstaleisen lainsäädännön tuomia rajoitteita tai historian ja toimintakulttuurin tuottamia keinotekoisia esteitä. Konkreettinen toimi, joka lainvalmistelussa tulisi tehdä vaikuttavuusarvioinnin lisäksi, on ”testaaminen”. Lakeja tulisi testata niin

⁸¹ Laillisuusvalvojien kannanotot tai moitteet ja tuomioistuinten päätökset otetaan varsin vakavasti eri viranomaisissa huolimatta mahdollisista erilaisista tulkinnoista tai intresseistä.

sanotusti pahimman skenaarion mukaan ja pyrkiä laatimaan ne niin, että lain-tulkinta voidaan tehdä laajasti, ei ahtaasti.

Haastatteluissa tuli useasti esiin kysymys tiedonhallinnasta ja tietojärjestelmistä. Tietojen luovuttamisen tulkintojen osalta eri viranomaisissa tulisi olla käytössä selkeä ja helppokäyttöinen tietovaranto. Tietovarannon tulisi olla päivittyvä ja pitää sisällään tapausesimerkkejä, joissa kuvataan niin oman organisaation kuin sidosryhmäyhteistyössä esiin tulleita hyviä käytäntöjä sekä oikeustapauksia ja laillisuusvalvojan linjauksia. Tietovarantojen tulisi pitää sisällään päivittyvät yhteystietolistat tai vastaavat, joista ilmenee, että kuka ja mikä yksikkö tai vastuutettu pystyy tarjoamaan neuvoja tietojen luovuttamiseen liittyvissä asioissa toisessa viranomaisessa. On yhtäältä selvää, että näiden yhteystietolistojen ylläpito on haastavaa, mutta hyvin organisoidussa järjestelyssä ei suinkaan mahdotonta. Vaikka kysymys tieto- ja datavarannosta on vastoin jo jonkin aikaa vallinnutta ajattelua ja trendiä, niin näitä ratkaisuja tulisi ehdottomasti tarkastella ennakkoluulottomasti.

Tietojärjestelmien toimivuus ja kustannustehokas käyttö on ehdottomasti merkittävä kehittämiskohde. Kansallisella tasolla on erittäin lukuisa joukko vaihtelevasti toimivia tieto- ja rekisterijärjestelmiä, jotka sisältävät olennaista tietoa niin yksittäiselle rekisterinpitäjälle kuin tämän keskeisille kumppaneille. Tietojärjestelmiä koskeva problematiikka on ollut esillä jo vuosia eikä tietenkään koske ainoastaan turvallisuusviranomaisia. Kehitys EU:n puitteissa antaa suuntaviivoja kansalliseen toimintaan ja kehitykseen. Esimerkiksi 15.11.2022 voimaan astunut *laki Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta* antaa poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle mahdollisuuden tehdä kyselyjä henkilön tunnistamiseksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteisestä henkilöllisyystietovarannosta (HE 134/2021 vp⁸²; ks. myös Soini 2022). Tässä yhteydessä EU:n sääntelyllä pyritään vaikuttamaan kansallisestikin monen viranomaisten tehtävien suorittamiseen, kuten hallituksen esitykseen (HE 134/2021 vp, 33) on kirjattu:

”Yhteentoimivuusasetusten tavoitteena on rajatarkastusten tuloksellisuuden ja tehokkuuden parantaminen ulkorajoilla, laittoman maahanmuuton estämisen ja torjumisen edistäminen, korkean turvallisuustason edistäminen unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mukaan

⁸² Eduskunta hyväksyi lain 875/2022 28.10.2022.

lukien yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja turvallisuuden takaaminen jäsenvaltioiden alueella, yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanon parantaminen, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnan helpottaminen, terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumisen, havaitsemisen ja tutkimisen edistäminen sekä luonnonkatastrofin, onnettomuuden tai terrori-iskun sattuessa sellaisten tuntemattomien henkilöiden tunnistamisen, jotka eivät pysty osoittamaan henkilöllisyyttään, tai tunnistamatta jääneiden ihmisten jäännösten tunnistamisen helpottaminen. Esityksessä ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on arvioitu olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen.”

EU:n sääntelyn kehitys vaikuttaisi tältä osin vauhdittavan kansallisen sääntelyn muutostarvetta. Se mahdollistaisi tietojärjestelmien tehokkaamman vuoropuhelun ja käytettävyyden viranomaistoiminnassa. Kansallisesti tiedonvaihtaminen ja oma-aloitteinen luovuttaminen tulisi olla yksiselitteisimmin säädeltyä, esimerkkinä tästä poliisin ja terveydenhuoltoviranomaisen välinen tietojen vaihtaminen.

Kansallisella tasolla viranomaisten välisen tiedonvaihtamisen systematiikkaa voitaisiin kenties helpottaa esimerkiksi yhteiskäytössä olevan tietopyyntöjärjestelmän avulla. Tietopyyntöjärjestelmä toimisi yhteisenä tiedonvaihtamisen alustana, jonka avulla toiselle viranomaiselle osoitettavat tietopyynnöt tallentuisivat ja rekisteröityisivät luotettavasti. Järjestelmä voisi myös mahdollistaa, että oma-aloitteisen tiedonluovuttamisen asiat voitaisiin kohdentaa luotettavasti viranomaiselta toiselle.

Tietojärjestelmien kehittämisen lisäksi olisi paikallaan miettiä turvallisuusviranomaisten yhteisiä säännöllisesti järjestettäviä koulutuspäiviä osaamisen parantamiseksi. Viranomaisten kesken voitaisiin perustaa yhteiset vuosittaiset kehittämispäivät esim. ”sujuva tiedonkulku-seminaari”, jossa vaihtuvin teemoin käsitellään ajankohtaisia lainopillisia kysymyksiä ja tulkintoja ja ratkaisuja, jotta kaikkien turvallisuutta tuottavien viranomaisten yhteistyö olisi mahdollisimman sujuvaa.

Haastatteluissa tuli esille, kuinka verkkokursseja ei koeta riittäväksi osaamisen tueksi. On ilmeistä tarvetta, resurssipaineista huolimatta, kyetä käymään kes-

kusteluja kasvokkain arjen haasteista sekä jakaa parhaita käytäntöjä. Haastatelluja tulkiten näyttää jopa siltä, että työnantajan koetaan väistävän vastuutaan.

Tehtyjen havaintojen perusteella vaikuttaa yksiselitteiseltä, että yksittäisten viranomaisten ja organisaatioiden sisäinen koulutus vaatii panostusta. Osaamista tulee kehittää siinä, mitä laki sallii ja mitä ei. Toisaalta on tarve kehittää laaja-alaisesti laintuntemusta ja työkaluja, joiden avulla voidaan ymmärtää monipuolisesti kulloinkin käsillä olevaa ”tapausta” koskevia lakeja. Tämä koskee eri viranomaisia eri laajuudessa, mutta jo pelkästään perusoikeuksien parempi ja syvällisempi osaaminen toisi yksittäiselle viranomaiselle paremman ”työkalupakin”.

Tähän liittyy keskeisesti erään haastatellun toteama, että *”yksityisyydensuoja ei ole ainoa perusoikeus”*. Kaikki haastatellut viranomaiset toivat esille poikkihallinnollisen koulutuksen tarpeellisuuden, jossa opitaan toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseen liittyviä tietotarpeita ja käytäntöjä. Täten olisi mahdollista kehittää merkittävästi viranomaistoiminnan vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta laajassa kuvassa.

Poliisihallinnon toiminnan kehittämisen näkökulmasta olisi suotavaa nimittää niin sanottuja operatiivisia lakimiehiä kaikkiin poliisilaitoksiin. Operatiiviset lakimiehet muodostaisivat poliisihallinnon sisäisen osaamiskeskittymän, joka kykenee toimimaan tukena laintulkinnassa ja soveltamisessa esimerkiksi päivittäisjohtamisessa ja esitutkinnassa. Samoin he muodostaisivat verkoston, joka toimii yhteistyötahona suhteessa muihin viranomaisiin.

Vastaavanlaisia virkoja ja verkostoja voitaisiin harkita myös muissa viranomaisissa. Esimerkiksi suojelupoliisissa perustettiin tiedustelulakien myötä vastaavanlaisia virkoja, joille on ollut selkeä tarve ja tilaus. Poikkihallinnollinen eri viranomaisten operatiivisten lakimiesten verkosto voisi lähentää viranomaisten laintulkintaa ja ymmärrystä merkittävästi. Tämä eri viranomaisista koostuva lainopillinen osaamisverkosto palvelisi tehokkaasti myös lainlaattijaa tuottamalla osaavaa vaikutusarviointia sekä ennen kaikkea kyeten tuomaan lainsäätäjän tietoon esimerkiksi rikosilmiöitä koskevan kehityksen sekä laajemman toimintaympäristöön jo vaikuttavan ennakoivan tiedon ja osaamisen.

On ilmeinen tarve tunnistaa ja ymmärtää paremmin toisen viranomaisen toimintakenttää ja tehtäviä. Kaikkia viranomaisia koskeva entistä haasteellisempi

ja monimutkaisempi toimintaympäristö näkyy siinä, kuinka merkittävä tarve on kyetä tunnistamaan tai ylipäänsä hahmottamaan se, millaista tietoa ja missä muodossa toinen viranomainen työssään tarvitsee. Parhaimmillaan tämä muodostaa yhteiskuntaa ja veronmaksajia palvelevan strategisen kumppanuuden, joka sujuvan tiedonkulun lisäksi tukee laajemmin luottamusta yhteiskuntaan ja viranomaisiin sekä siten tuottaa turvallisuutta järkevällä tavalla.⁸³

Virvotieto-hankkeessa muodostuneet havainnot tukevat aiempia kokemuksia, käsityksiä ja selvityksiä nykyisen (turvallisuus)hallinnon haasteista. Siten oma, luonnollisesti erittäin laaja, ulottuvuutensa on mahdollinen viranomaisyhteistyön (uudelleen) strukturointi. Hyvin suunniteltuna ja toteutettuna se voisi luoda paremmat edellytykset näiden epäselvyyksien vähentämiselle ja toisten viranomaisten tarpeiden tunnistamisen parantumiselle.

Toimivampi tulosjohtaminen, turvallisuutta edistävä lainsäädäntö ja vaikuttavampien käytäntöjen tuottaminen edellyttävät selkeää johtamista, vastuunjakoa ja tavoitteiden asettelua. Tämä edellyttää yhä koordinoitumpaa yhteistyötä eri ministeriöiden ja niiden alaisten viranomaisten kesken, mutta myös hallitusohjelmatasoista linjanvetoa, koska muutostarpeet vaativat aikaa sekä ylimpien poliittisten päätöksentekijöiden vahvaa tukea.

⁸³ Ks. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:31, 34-37.

Lähteet

Alasuutari, Pertti (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Arvio rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeista. Sisäministeriö, VN/7427/2022, 9.3.2022. Haettu: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/of4e3a59-4dce-4dea-aefb-b6c0115c017d/ef16d68d-1de8-4d60-a7d6-cfe92081eb3a/LAUSUNTOPYYNTO_20220310083534.PDF

Baert, Patrick, Weinberg, Darin & Mottier, Véronique (2011). "Social Constructionism, Postmodernism and Deconstructionism". Teoksessa I. Jarvie & J. Zamora-Bonilla). *The SAGE handbook of the philosophy of social sciences*, London: SAGE,. 475–486.

Burr, Vivien (2015). *Social Constructionism*. 3.laitos. Lontoo: Routledge.

Denzin, Norman. K. (2012). "Triangulation 2.0". *Journal of Mixed Methods Research*, 6 (2): 80–88.

Denzin, Norman. K. & Lincoln, Yvonna S. (2005). "Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research". Teoksessa Norman Denzin. & Yvonne Lincoln. (toim.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 3. painos. Lontoo: Sage, 1–32. .

EOAK/4552/2018. Ilmailun valvonnan käytännöt sosiaalisessa mediassa.

EOAK/1510/2021. Esitutkintojen keston poliisissa on monia syitä mutta vähän parannuskeinoja.

EOAK/289/2021, 23.11.2021, Tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisäätelyn soveltaminen.

Eskola, Jari, Lähti, Johanna & Vastamäki, Jaana (2018). "Teemahaastattelu: Lyhyt selviytymisopas". Teoksessa Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloitteleville tutkijoille*. 5. uudistettu painos. Jyväskylä: PS-kustannus.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 4.painos. Tampere: Vastapaino.

HaVM 35/2022 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä. VNS 11/2021.

HE 243/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 22 §:n muuttamisesta.

HE 222/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta. Eduskunta hyväksyi 20.12.2022 Laki 1098/2022

HE 134/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Eduskunta hyväksyi lain 875/2022 28.10.2022

HE 203/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

HE 198/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Heino, Ossi, Huotari, Vesa & Laitinen, Kari (toim.) (2020). *Varautuminen eilen – varautuminen tänään*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136.

Helsingin poliisin rikostutkinta. *Rajat ylittävä rikollisuus on muuttunut ammattimaisemmaksi: rikoksia suunnitellaan, valmistellaan ja toteutetaan aiempaa huolellisemmin*. Blogikirjoitus, 15.10.2020. Haettu: <https://poliisi.fi/blogi/-/blogs/rajat-ylitt-v-rikollisuus-on-muuttunut-ammattimaisemmaksi-rikoksia-suunnitellaan-valmistellaan-ja-toteutetaan-aiempaa-huolellisemmin>.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2004). *Tutki ja kirjoita*. 10. osin uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2000). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.

HUS 2.4.2020. *HUSin ohje poliisin ja terveydenhuollon tietojenvaihtoon*. Ohje, Yhtymähallinto.

Jukarainen Pirjo, Juutinen, Marko & Laitinen, Kari (2023a). *Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan haasteet ja keinot. katsaus järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan suomessa*. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 33.

Jukarainen, Pirjo, Juutinen, Marko & Laitinen, Kari (2023b) *Järjestäytynyt rikollisuus Suomessa. Katsaus järjestäytyneen rikollisuuden toimijoihin ja markkinoihin*. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 32.

Kallinen, Timo & Kinnunen, Taina. (2022) ”Etnografia”. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>>. Viitattu 16.11.2022.

KKO:2023:24. Vahingonkorvaus - Julkisyhteisön korvausvastuu.

Kuukasjärvi, Kimmo M, Rikkilä, Saana & Kankaanranta, Terhi (2022). *Matalat kynnykset on helppo ylittää: työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunta moniviranomaistoiminnassa*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 142.

Kuukasjärvi, Kimmo, Rikkilä, Saana & Kankaanranta, Terhi (2021). *Selvitys tietojenvaihdon katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139.

Laitinen, Kari & Huhtinen Aki-Mauri (2021). *Kansallinen turvallisuus murroksessa*. Docendo.

Lonka, Harriet, Laitinen Kari, Keinänen, Anssi, Wähä, Susanna, Huhtinen Aki-Mauri & Paasonen, Jyri (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 28.

Lonka Harriet & Laitinen Kari (2023) ”Kansallisen varautumisen sääntelyn tietopohja”, *Tiedepolitiikka* 48 (1), 6-15.

Lukkarinen, Hannele (2015). ”*Monimetodinen kokemuksen tutkimus: Fenomenologisen ja positivistisen tutkimustavan yhdistäminen*”. Teoksessa Juha Perttula & Timo Latomaa (toim.) *Kokemuksen tutkimus. Merkitys-Tulkinta-Ymmärtäminen*. Tampere: Juvenes Print , 227–253.

Metsämuuronen, Jari (2009). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. Helsinki: International Methelp Ky.

Misec-hanke (2020) *Kehittämistarpeet maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten selvittämistoiminnassa ja yhteistyössä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä*. Maahanmuuttovirasto ja Poliisiammattikorkeakoulun toteuttaman maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishankkeen (MISEC-hanke) loppuraportti (luottamuksellinen TL IV).

Oikeusministeriö (2019) *Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti*. Oikeusministeriön julkaisuja; Mietintöjä ja lausuntoja 2019: 29.

Patton, Michael Quinn (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3. painos. London: Sage.

Soini, Katri (2022). *Toimivalta, tehtävät ja tiedon käyttötarkoitus käyttöoikeushallinnan näkökulmasta*. AMK-opinnäytetyö. Satakunnan ammattikorkeakoulu

STM 3.2.2020. *Ohje terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon*.

Tolvanen, Matti (2023). *Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet*. Sisäministeriön julkaisuja 19.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 1.–3. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Valtioneuvoston julkaisu 2022:18. *Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta*.

Valtioneuvoston julkaisu 2022:66. *Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje*.

Valtioneuvoston julkaisu 2023:31; *Selvitys viranomaisten toimintaedellytyksistä kyberturvallisuudessa*.

Vilka, Hanna, Saarela, Maria & Eskola, Jari (2018). ”*Riittääkö yksi? Tapaustutkimus kuvaajana ja selittäjänä*”. Teoksessa Raine Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1: Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*, 5. uudistettu painos. Jyväskylä: PS-kustannus, 190–201.

Liitteet

Liite 1 Empiirisen osan teemahaastattelurunko ja haastateltaville toimitetut alustavat kysymykset

Teema 1: Lainsäädäntö ja sen tulkinta

- Mitä pykälää käytät työssäsi tiedonvaihtamiseen liittyen?
- Käytätkö muiden viranomaisten omassa lainsäädännössä säädettyjä säädöksiä hyödyksesi tiedonvaihtamisen perusteluissa?
- Miten organisaationne seuraa lainsäädännön kehittymistä, muutoksia ja ajantasaisuutta?
- Mihin lain tulkintasi perustuu? Miten varmistat epäselvissä tilanteissa laintulkinnan?
- Perustuuko tiedonvaihtaminen tai tiedon käyttäminen hiljaiseen tietoon, jos niin miten?
- Mistä hiljainen tieto tulee, mihin se perustuu?
- Onko organisaatiossanne koettu, että tiedonluovutukseen ja tiedonsaantiin liittyvä lainsäädäntö ei salli tietojenvaihtamista riittävästi? Jos vastaus on kyllä, niin miten?
- Mikäli koette, että oikeutenne tietojen käyttöön ovat riittämättömät, miten tietoja tulisi pystyä paremmin hyödyntämään?
- Miten ymmärrätte ”välttämättömyyden” tietojenvaihtamiseen liittyen? Milloin se täyttyy; tulkitsevatko tietoja pyytävä ja antava viranomaisen asiaa eri tavoin?
- Sovellatko tietojenvaihtamisen yhteydessä samanaikaisesti useampaa lakia? Miten koet, että aiheuttaako kaksoissääntely haasteita vai mahdollisuuksia, muuta?
- Miten arvioisitte nykyisen lainsäädännön toimivuutta ja selkeyttä oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen ja yleisesti tietojen vaihtamiseen liittyen?
- Sovellatteko enemmän tietopyyntöön perustuvaa tiedonvaihtamista vai oma-aloitteiseen luovuttamiseen perustuvaa sääntelyä?

- Mitä sellaista tietoa tarvitsisit omassa työssäsi, jota jokin toinen viranomainen käsittelee?
- Tulisiko nykyistä lainsäädäntöä kehittää oma-aloitteisen tietojen vaihtamisen näkökulmasta? Jos vastaus on kyllä, niin miten?
- Oletteko saaneet Supolta turvallisuus- tai rikostorjuntaperusteisesti tietoa? Millaista ja mistä syystä?

Teema 2: Organisaation toimintakulttuuri ja koulutus

- Miten teitä koulutetaan tiedonvaihtamisen lainsäädännössä ja sen käyttämisessä? Miten sinut on perehdytetty tehtävääsi ja siihen liittyvään tiedonvaihtamiseen ja tiedolla johtamiseen?
- Millä tavoin organisaatiossanne lainmuutokset ja -kehitys huomioidaan henkilöstön koulutuksessa ja osaamisessa?
- Onko koulutus mielestäsi riittävää? Onko henkilöstölle koulutusta tasaisin väliajoin tiedonluovutustilanteista?
- Miten koulutus käytännössä toteutetaan?
- Tukeeko työnantaja (esim. oikeudellinen osasto, lakiosasto) työtäsi ja tietojen vaihtamiseen liittyvää laintulkintaa?
- Onko tietojenluovutustilanteisiin työyhteisössäsi mielestäsi selkeät toimintaohjeet?
- Onko ohjeistus mielestäsi riittävää?
- Koetko saavasi tukea ja ohjeita riittävästi ja tiedätkö keneltä kysyä työyhteisössäsi, jos et tiedä miten tulisi toimia (saatko esim. luovuttaa tai antaa tietoa poliisille tai sosiaaliviranomaiselle)?
- Miten organisaatiosi toimintakulttuuri vaikuttaa lain tulkintaasi ja oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen käytäntöihin?
- Millaisia arjen haasteita tiedonvaihtamisen tulkinnanvaraisuus aiheuttaa työssäsi?
- Tietojen vaihtamiseen liittyy keskeisesti arviointi siitä, mitkä tiedot ovat tarpeellisia (tai välttämättömiä) vastaanottavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Miten organisaatiossanne koulutetaan viranhaltjoita tuntemaan toisten viranomaisten tehtäviä ja niiden tarpeita? Miten osaamista tämän osalta tulisi kehittää?

Teema 3: Viranomaisyhteistyö ja tiedonvaihtamisen käytännöt

- Ketkä on teidän tärkeimpiä sidosryhmiä rikos- ja turvallisuusperusteisessa työssä?
- Millä tavoin toimitte sidosryhmien kanssa tiedonvaihtamisessa?
- Minkälaisia mahdollisia tietojenluovutustilanteita on ollut ja onko niissä onnistuttu?
- Kuinka paljon ja missä määrin yhteistyössänne on noussut esille laintulkinta tiedon luovuttamisessa ja vaihtamisessa?
- Onko keskinäisessä tulkinnessanne erimielisyyksiä, millaisia?
- Miten olette reagoineet hankaliin tilanteisiin tiedonvaihtamisen käytännöissä?
- Miten kuvailisit onnistuneen tietojenvaihtamisen vaikuttavuutta työssäsi? Onko jokin erityinen laki, tulkinta tai muu joka edistää toiminnan tarkoituksenmukaisuutta? Entä haittaavia?
- Koetteko, että oma-aloitteinen tietojenvaihtaminen rikosperusteisissa asioissa on toimivaa tällä hetkellä? Millä tavalla ei/kyllä?
- Millaisia kehittämistarpeita olet tunnistanut rikosperusteisten asioiden tiedonvaihtamiseen liittyen?
- Koetteko, että oma-aloitteinen tietojenvaihtaminen turvallisuusperusteisissä asioissa on toimivaa tällä hetkellä? Millä tavalla ei/kyllä?
- Millaisia kehittämistarpeita olet tunnistanut turvallisuusperusteisten asioiden tiedonvaihtamiseen liittyen?
- Miten hyödynnätte tietojärjestelmiä tietojenvaihtamisessa?
- Miten huomioitte viranomaisten yhteiskäytössä oleviin tietojärjestelmiin kirjattavien tietojen välittymisestä toiselle viranomaiselle?
- Hälyttääkö tietojärjestelmät tarvittavin osin sinne kirjatusta uudesta tai muuttuneesta tiedosta?
- Miten tietojärjestelmien tai muun teknisen käyttöyhteyden kautta vaihdettava/luovutettava/saatavan tiedon hallintaa voisi kehittää?

Liite 2 Turvallisuutta ja toimintaympäristöä käsittelevät strategiat ja selonteot

Seuraavassa luettelossa tuodaan esille niitä selontekoja ja strategioita, jotka osaltaan liittyvät Virvotieto-hankkeessa tunnistettuun turvallisuuden ja toimintaympäristön muutokseen. Turvallisuuden eri tasojen keskinäisriippuvuuden ja tähän kytkeytyvän lainsäädännön kokonaiskuvan ymmärtämiseksi lukijan, jolla on halu ymmärtää kokonaisuutta, tulisi huomioida oheisia dokumentteja:

- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995. Suomen turvallisuus ja puolustuspoliittinen selonteko (1995) Turvallisuus muuttuvassa maailmassa: Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat.
- Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997. VNS 1/1997.
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001. VNS 2/2001 vp.
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004.
- Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko 11/2009.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS) 16.12.2010. Turvallisuuskomitea.
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko 5/2012.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 2012.
- Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/ 2013 vp Valtioneuvoston selonteko Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa 2012. UaVM 1/2013 vp — VNS 6/2012 vp.
- Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2016.
- Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriö 2016.

- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017. Valtioneuvoston periaatepäätös.
- Valtioneuvosto, hallituksen esitys tiedustelulaieiksi. HE 202/2017 vp.
- Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017.
- Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko 2017.
- Hyvä elämä – turvallinen arki: Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017
- Turvallisuus ja puolustus – suomalaisen yhteiskunnan kivijalka Puolustusministeriön tulevaisuuskatsaus, Valtioneuvoston julkaisusarja 19/2018. Puolustusministeriö.
- Kansallinen riskiarvio 2019. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu 2019:5.
- Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019. Turvallisuuskomitea.
- Poliisin toimintavalmiusaikaraportti. Työryhmän loppuraportti 2/2020. Poliisihallitus.
- Valtioneuvosto hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestintän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 98/2020 vp.
- [Kansallisen turvallisuuden katsaus 2020](#) Suojelupoliisi.
- Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Eduskunnan Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1 / 2020.
- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisu 2020:30.
- Huoltovarmuuden skenaariot 2030. Huoltovarmuuskeskus.
- Tulevaisuusselonteko. 1.7.2020 Valtioneuvostonkanslia.
- Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisu 2021:48.
- Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä, VNS 11/2021.
- Ajankohtais selonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisu 2022:18.

Muuttunut toimintaympäristö edellyttää viranomaisilta entistä tiiviimpää yhteistyötä. Tässä katsauksessa tarkastellaan turvallisuusviranomaisten tietojenantamista ja -vaihtamista sekä lainsäädäntöä monimutkaistuvassa toimintaympäristössä. Keskeinen kysymys koskee sitä, mikä tai mitkä tekijät eri viranomaisten toiminnassa estävät oma-aloitteista tietojen vaihtamista ja miksi, ja millä tavoin tämä näkyy eri viranomaisten toiminnassa ja niiden välisessä yhteistyössä?

Vallitseva tietojenvaihtamista koskeva lainsäädäntö on paikoin haasteellinen, vaikeatulkintainen ja pirstaleinen. Tulevaisuudessa haasteet hankaloituvat entisestään. Lainsäädännön haasteena on mukautuminen muuttuviin olosuhteisiin. Tiedonvaihtamisen ja oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen tulisi olla yksiselitteisimmin säädeltyä, mutta samalla turvallisuutta tukevaa tiedonvaihtoa edistävää.

Entistä paremmin sujuva tiedonkulku, jaettu tilannetietoisuus, ymmärrys kumppaniviranomaisen tehtävistä, tarpeista ja toimivaltuuksista, käytettävissä olevista työkaluista sekä siten rakentuva parempi yhteistyö tuottaa paremmin toimivaa ja turvallisempaa yhteiskuntaa.

