

POLICY BRIEF 2023:23

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Viranomaisten oma-aloitteinen tietojen antaminen

Evgeniya Kurvinen, Khatija Ahokas, Åsa Elmerot, Merete Havre, Tuomas Hassinen, Kimmo Kuukasjärvi, Kari Laitinen, Mika Launiala, Kalle Määttä, Kärt Salumaa-Lepik, Meri Sariola, Helinä Tiura-Virta, Tomi Voutilainen

Voimassa olevan sääntelyn lähtökohtana on tietojen antaminen pyynnöstä. Näin on myös viranomaisten välisissä suhteissa. Viranomaisen omasta aloitteesta tapahtuvasta tietojen antamisesta on puolestaan säädettävä erikseen laissa. Oma-aloitteisen tietojen antamisen merkitys korostuu erityisesti rikostorjunnassa ja turvallisuuteen liittyvissä tarkoituksissa, jolloin yksityiselämän suojaan voi olla välttämätöntä puuttua muiden perustuslaissa turvattujen oikeushyvien suojaamiseksi. Voimassa oleva tietojen saantia ja antamista koskeva sääntely on hajanaista, runsasta ja osin vaikeaselkoista eikä siten kaikilta osin vastaa viranomaisten tietotarpeisiin. Tässä artikkelissa esitetään ehdotuksia sääntelyn kehittämiseksi.

Lähtökohtana pyyntöperusteinen tietojen antaminen

Itä-Suomen yliopiston johtaman – Poliisiammattikorkeakoulun, Vaasan yliopiston ja Uppsalan yliopiston kanssa yhteistyössä toteutetun – Viranomaisten välinen oma-aloitteinen tietojenvaihto (Virvotieto) -hankkeen tavoitteena oli selvittää viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista rikosten torjumiseksi sekä siihen liittyviä ongelmia, tulkintoja ja sääntelyn kehittämistarpeita. Oma-aloitteinen tietojen antaminen voi olla tarpeen tilanteessa, jossa viranomainen tekee toisen viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaan asiaan liittyvän havainnon. Voimassa oleva lainsäädäntö saattaa kuitenkin muodostua esteeksi viranomaisen oma-aloitteiselle rikostorjunta- ja turvallisuusperustaiselle tietojen antamiselle. Erityisesti tämä liittyy yksityiselämän ydinalueelle kuuluvien salassa pidettävien ja arkaluonteisten tietojen antamisen reunaehtoihin ja perusteisiin. Laajemmassa merkityksessä kyse on rikostorjunnan toteuttamisesta ja tehostamisesta sekä kokonaisturvallisuuden kehittämisestä.

Viranomaisten tietojen saantia ja antamista koskeva yleislaki – laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) – lähtee siitä, että viranomainen antaa sekä julkisia että salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle tämän pyynnöstä. Salassapitosäännöksiin suojataan tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja, kuten perustuslain (731/1999, PL) 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa. Jokaisella on myös perustuslain 7.1 §:ään perustuva oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Julkisen vallan on turvattava näiden perusoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Rikostorjunnassa ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja edistämiseen liittyvissä tarkoituksissa voi olla välttämätöntä puuttua yksityiselämän suojaan muiden perustuslaissa turvattujen oikeushyvien suojaamiseksi.

Salassa pidettäviä tietoja pyytävän viranomaisen on ilmoitettava laissa vahvistetut perusteet ja edellytykset, joiden täyttyminen muodostaa sille tiedonsaantioikeuden. Viranomaisten välisissä suhteissa salassapidosta voidaan poiketa asianosaisen suostumuksen perusteella tai laissa nimenomaisesti säädetyn tiedonsaantioikeuden, ilmoitusoikeuden, ilmoitusvelvollisuuden ja tietojen luovutusoikeuden perusteella. Oma-aloitteisesta tietojen antamisesta on kyse silloin, kun laissa nimenomaisesti säädetään viranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta antaa, luovuttaa tai ilmoittaa tietoja toiselle viranomaiselle salassapitosäännösten estämättä ilman, että tietojen saaja on esittänyt pyyntöä tietojen saamiseksi.

Hankkeen puitteissa kartoitettiin ja analysoitiin Suomessa voimassa olevaa oma-aloitteista rikostorjunta- ja turvallisuusperustaista tietojen antamista koskevaa lainsäädäntöä ja sääntelyn kehitystä 2000-luvulla. Haastattelujen avulla selvitettiin eri viranomaisten kokemuksia oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. Oikeusvertailevassa osuudessa tarkasteltiin vertailumaiden – Ruotsin, Norjan, Viron ja Englannin – lainsäädäntöä sen selvittämiseksi, miten viranomaisten välinen oma-aloitteinen tietojenvaihto on muualla ratkaistu. Hankkeessa tuotetun selvityksen perusteella keskeinen ongelma vaikuttaa aiheutuvan säädösvalmistelusta. Voimassa olevassa lainsäädännössä joko ei ole säännelty oma-aloitteisesta tietojen antamisesta tai siitä on säännelty epäselvästi. Selvityksessä esitetään ja analysoidaan useita sääntelyn kehittämisehdotuksia.

Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Voimassa olevan lainsäädännön alyysissä hyödynnettiin lainoppia, joka on vakiintunut tutkimusmenetelmä oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Lainopillisessa tutkimuksessa selvitetään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsillä olevaan oikeusongelmaan ja miten tulisi toimia voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lainopin metodina on voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi.

Oikeusvertailun keinoin selvitettiin, miten viranomaisten välinen oma-aloitteinen tietojenvaihto on ratkaistu Ruotsissa, Norjassa, Virossa ja Englannissa. Ruotsi on pohjoismainen EU-jäsenvaltio, jossa on vaativa rikostorjuntaympäristö. Norjassa puolestaan turvallisuusympäristö ja rikostorjunnan vaatimukset ovat Suomen tasoa. Viro on EU-jäsenvaltio, jossa on pitkälle edennyt digitalisaatio. Englannissa viranomaisten oikeus oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen on huomattavan laaja.

Viranomaistahojen kokemuksia oma-aloitteisesta tietojen antamisesta selvitettiin haastattelemalla useita eri viranomaisia. Hankkeessa haastateltiin rikostorjunnan ja turvallisuuden edistämisen ja ylläpitämisen näkökulmasta keskeisiä viranomaisia. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna. Haastatteluiden jälkeen hankkeessa järjestettiin työpaja, jossa haastatteluissa tehtyjä havaintoja käsiteltiin yhdessä eri viranomaisten kanssa. Työpajan tavoitteena oli tunnistaa keskeiset haasteet ja ongelmat sekä kehittää viranomaisten oma-aloitteisen tietojen antamisen nykytilaa.

Hankkeen yhtenä tehtävänä oli kartoittaa ne sääntely- tai toteuttamisvaihtoehdot, jotka koskevat oma-aloitteista tietojen antamista ja luovuttamista. Tässä analyysissä otettiin huomioon kansallisella tasolla muun muassa valtiosääntöiset reunaehdot, Lainkirjoittajan opas (Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet), Hallituksen esitysten

laatimisohteet (Opas hyvien esitysten laatimiseen) sekä Lainvalmistelun vaikutusarviointiohteet (Valtioneuvoston julkaisuja 2022/66). Tausta-aineistona on käytetty erityisesti lainvalmistelutöitä, joissa on problematisoitu, minkälaisissa olosuhteissa ja millä perusteilla viranomaisen oma-aloitteiseen tietojen antamiseen on päädytty. Keskeistä oli hahmottaa, millä edellytyksin oma-aloitteinen tietojen luovutus voidaan katsoa perustelluksi. Jatkuvuusperiaatteen mukaisesti selvityksessä ei lähdetty siitä, että oikeudellista sääntelyä kehitettäisiin täysin puhtaalta pöydältä vaan voimassa oleva oikeus-tila ja lainsäädäntö huomioon ottaen.

Eräitä poimintoja vertailumaiden sääntelystä

Vertailumaiden viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista koskevia sääntely- ja toteuttamisvaihtoehtoja voidaan yksittäistapauksissa ottaa huomioon, kun kansallista lainsäädäntöä uudistetaan. Tämä edellyttää kuitenkin myös erilaisten toiminta- ja sääntöympäristöjen huomioon ottamista.

Ruotsissa, Norjassa, Virossa ja Englannissa on viranomaisia koskevaa toimialakohtaista sääntelyä, jonka perusteella tietojen antaminen toiselle viranomaiselle oma-aloitteisesti voi olla joko oikeus tai velvollisuus. Kaikissa vertailumaissa sääntelyä voidaan kuitenkin pitää hajanaisena johtuen sen varsin suuresta määrästä sekä sen sijoittumisesta hierarkkisesti eritasoisiin säädöksiin.

Ruotsissa tietoluovutuksia koskevaa erityislainsäädäntöä on vähennetty keskittämällä viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat säännökset pääsääntöisesti yhteen lakiin. Lisäksi Ruotsissa on voimassa laki tiedon luovuttamisvelvollisuudesta yhteistoiminnassa järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan, joka koskee useita viranomaisia ja eri tilanteita, minkä voidaan ennakoida parantavan viranomaisten yhteistyötä ja tietojenvaihtoa.

Englannin viranomaisyhteistyöstä voidaan nostaa esille erikseen nimetyille viranomaiselle (Englannin National Crime Agency) tehtävät ilmoitukset sekä sen toimiminen tietoväylänä tietyille rikos- ja turvallisuusviranomaisille. Englannissa toimii myös tietoon liittyviä oikeuksia valvova viranomainen (Information Commissioner), jonka toimivaltaan kuuluu sekä henkilötietojen suojaan että viranomaisten tietoon liittyvä sääntely. Valvova viranomainen on antanut kattavasti erilaisia ohjeita tietoluovutuksista. Englannissa käytetään myös yhteistyöpöytäkirjoja ja tietojenvaihtosopimuksia viranomaisten välisen tietojenvaihdon edistämiseksi ja turvaamiseksi.

Viranomaisten oikeudesta ja velvollisuudesta antaa tietoja

Voimassa olevassa lainsäädännössä säädetään eri viranomaisten oma-aloitteisesta rikostorjunta- ja turvallisuusperustaisesta tietojen antamisesta. Rikostorjuntaviranomaisilla – poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella – on vaitiolovelvollisuuden syrjäyttävä oikeus antaa yksittäinen tarpeellinen tieto toiselle viranomaiselle, jos tällä on tarve saada tieto säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Vaitiolovelvollisuus ei myöskään estä näitä viranomaisia ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Tietojen antaminen ja ilmaiseminen näissä tilanteissa on tietyin edellytyksin mahdollista myös oma-aloitteisesti. Sen sijaan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännökset tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona eivät mahdollista oma-aloitteista tietojen luovuttamista.

Suojelupoliisin tehtävissä korostuu kansallista turvallisuutta vaarantavien uhkien ennalta estäminen. Suojelupoliisi voi luovuttaa henkilötietoja rikostorjunta- ja kansallisen turvallisuuden turvaamistarkoituksessa suorakäyttöisesti oma-aloitteisesti poliisin rekistereihin. Suojelupoliisi voi myös luovuttaa oma-aloitteisesti henkilötietoja muulle viranomaiselle omien tehtäviensä suorittamiseksi. Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa muille viranomaisille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tiedustelumenetelmän avulla saatuja tietoja voidaan luovuttaa rikostorjuntaan ainostaan poliisilain (872/2011) 5a:44:n eli palomuuripykälän nojalla. Palomuuripykälässä säädetään suojelupoliisille ilmoitusvelvollisuuksia ja niihin liittyviä yksityiskohtaisia edellytyksiä.

Vankeusaikaisen rikollisuuden torjumisessa keskeinen viranomainen on Rikosseuraamuslaitos, joka voi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021) nojalla salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja oma-aloitteisesti luovuttaa rikoksesta tuomitun, vangin, tutkintavangin ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavan henkilön tietoja muun muassa poliisille ja Maahanmuuttovirastolle. Rikosseuraamuslaitos voi myös vankeuslain (767/2005) 19 luvun säännösten nojalla oma-aloitteisesti antaa tai ilmoittaa vankeihin liittyviä tietoja muun muassa poliisille.

Talousrikollisuuden torjunnassa keskeisiä viranomaisia ovat Verohallinto, ulosottoviranomainen, poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Veroviranomainen voi tehdä rikosilmoituksen ja antaa siihen liittyviä verotustietoja vain tehtäviensä yhteydessä havaitsemis-

taan verorikoksista, verotukseen liittyvistä rikoksista ja kirjanpitorikoksista. Veroviranomainen voi antaa oma-aloitteisesti verotustietoja esitutkintaviranomaiselle, jos epäilee virka- tai lahjusrikosta tai luottamusaseman väärinkäyttöä. Ulosottotietojen antaminen tai luovuttaminen on sidottu siihen, että ulosottomiehellä on syytä epäillä vastaanajan tai sivullisen syyllistyneen virallisen syytteen alaiseen rikokseen. Tietojen on oltava välttämättömiä käyttötarkoitukseen nähden. Vaikka tämä mahdollistaa oma-aloitteisen tietojen antamisen, välttämättömyyden vaatimus toisen viranomaisen tehtävien kannalta on ongelmallinen. Rahanpesun selvittelykeskuksella taas on paljon harkintavaltaa tietojen luovuttamisen osalta. Se voi luovuttaa tietoja myös oma-aloitteisesti.

Rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa tietoja voi olla tarpeen antaa myös ulkomaan viranomaiselle. Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos saavat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tiettyjä henkilötietoja toisen EU:n jäsenvaltion ja ETA-valtion toimivaltaiselle viranomaiselle. Niillä on myös velvollisuuksia oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja, jos sen voidaan olettaa edistävän määrättyjen rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen Europolille ja Interpolille on myös mahdollista. Oma-aloitteinen henkilötietojen luovuttaminen rikostorjuntatarkoituksessa kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille on mahdollista silloin, kun julkisuuslain 30 §:n ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 7 luvun edellytykset täyttyvät. Matkustajarekisteritietoja ja tietojen käsittelyn tuloksia saadaan siirtää kolmanteen maahan vain yksittäistapauksessa ja edellyttäen, että rikosasioiden tietosuojalain säännöksiä noudatetaan, ja että siirtäminen on tarpeen terrorismirikoksen tai vakavan rikollisuuden ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten.

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilla ja muilla toimijoilla on keskeinen rooli väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden torjunnassa. Sote-toimijalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta lähteä selvittämään, mitä tietoja toinen viranomainen mahdollisesti tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Sote-toimija saa salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi (ilmoitusoikeus). Sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa oma-aloitteisesti tiedon muun muassa poliisille, kun epäillään jonkun syyllistyneen rikokseen sillä edellytyksellä, että sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi (oma-aloitteinen tietojenanto-oikeus). Laissa ei ole erikseen säädetty terveydenhuollossa toimivan henkilön oma-aloitteisesta tietojenanto-oikeudesta rikoksen selvittämiseksi.

Moniammatillisessa viranomaisyhteistyössä tietoja voidaan antaa sillä edellytyksellä, että se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen

suostumuksensa, tai että laissa säädetään tietojen antamisesta erikseen. Viranomais-ten välisiä turvallisuus- ja rikostorjuntaperustaisia tietojen luovutuksia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista perustaa yksinomaan asiakkaan tai potilaan suostumukseen, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa suostumukseen perustuvan tietojen antamisen.

Viranomaisten kokemuksia

Voimassa oleva lainsäädäntö ei kaikilta osin vastaa viranomaisten tietotarpeisiin, mikä voi vaikeuttaa rikostorjuntaa sekä muuta ennalta estävää toimintaa. Tarkkara-jaisuuteen perustuva sääntely ei välttämättä kykenee tunnistamaan ilmiötasoisia tur-vallisuushaasteita. Varsinkin tietosuojalainsäädäntö koetaan vaikeasti tulkittavaksi ko-konaisuudeksi. Myös pelko tai epävarmuus tietojen antamisen lainmukaisuudesta saattaa vaikuttaa tietojen antamista koskevaan päätökseen. Viranomaisten oma-aloit-teista tietojen antamista voidaan edistää sääntelyä yksinkertaistamalla, tietojohtoista toimintaa tukemalla sekä tietojen antamiseen liittyvää koulutusta ja yhteistyötä lisää-mällä. Myös viranomaisten tietojärjestelmien käytettävyyttä ja yhteentoimivuutta tulee parantaa erityisesti oma-aloitteisen tietojen antamisen edistämiseksi.

Lainsäädännön kehittämisehdotukset

Hankkeessa tuotetun selvityksen perusteella viranomaisten tietojen saantia ja anta-mista koskeva sääntely hajautuu erityislainsäädäntöön ja näyttäytyy runsaalta ja osin myös vaikeaselkoiselta. Oma-aloitteista tietojen antamista koskevan sääntelyn ongel-mat vaikuttavat liittyvän ennen kaikkea lainvalmisteluun.

Voimassa olevan sääntelyn analyysi on osoittanut, että säännöksiä muotoillaan ”van-hojen oppien” mukaisesti ilman, että tehdään riittävää soveltamiskohteiden arviointia. Uuteen sääntelyyn kopioidaan säännöksiä vanhemmasta sääntelystä arvioimatta nii-den sopivuutta kyseiseen tilanteeseen. Esimerkkinä tästä voidaan mainita tietojen saantiin ja antamiseen oikeuttava sääntely, jossa sääntelyn kohteena ovat julkiset tie-dot, joita voidaan antaa suoraan julkisuuslain perusteella.

Lisäksi poikettaessa salassapitovelvollisuudesta lainvalmistelussa ei selvitetä, mitkä ovat poikkeamistilanteessa niitä tietoryhmiä, joita tietojen antamisoikeus tai -velvolli-suus koskee. Tyypillisesti tietojen saanti- ja antamisoikeus rajataan välttämättömään, jolloin käytännön soveltamistilanteessa jää epäselväksi, mitä tietoja kussakin yhtey-dessä voidaan pitää välttämättöminä laissa mainitun tarkoituksen saavuttamiseksi.

Lainsäädännön kehittämisen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat:

- 1) missä olosuhteissa viranomaisen oma-aloitteinen tietojen antaminen on perusteltua
- 2) onko perustellumpaa nojata oma-aloitteiseen vai pyyntöperusteiseen tietojen antamiseen vai näiden muodostamaan kokonaisuuteen
- 3) tuleeko viranomaisen omasta aloitteesta luovutettavien tietojen piirin olla yhtä laaja vai suppeampi kuin pyyntöperusteisesti luovutettavien tietojen piiri
- 4) onko tarkoituksenmukaisempaa säätää velvollisuudesta oma-aloitteiseen tietojen antamiseen vai onko riittävää säätää ilmoitusoikeudesta
- 5) miten tietojen antajat ja saajat tulisi yksilöidä lainsäädännössä
- 6) onko tietojen antamisen voitava tapahtua viranomaisten ohella myös julkista tehtävää hoitavalle
- 7) miten viranomaisen omasta aloitteesta luovutettavat tiedot tulee rajata
- 8) millä perusteilla tiedot ovat välttämättömiä tietojen saajalle ja
- 9) onko oma-aloitteisesta tietojen antamisesta säädettävä mahdollisimman yhdenmukaisesti eri laeissa vai tuleeko tietojen antamisesta säätää yleislailla lukuisten erityislakien sijasta.

Oikeudelliset ja käytännölliset reunaehdot

Valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja tietojen antamiselle seuraa perustuslain 2.3 §:stä, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallinnon lainalaisuuden periaate korostuu perustuslain 118 §:ssä säädettyssä virkamiehen virkatoimia koskevassa vastuusääntelyssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimistaan ja niiden lainalaisuudesta henkilökohtaisesti. Tämä painottaa myös oma-aloitteista tietojen antamista koskevan sääntelyn selkeysvaatimusta, koska virkamiehen on tiedettävä kohtuullisella varmuudella, milloin hänellä on oikeus tai velvollisuus poiketa salassapitovelvollisuudestaan. Oikeus oma-aloitteiseen tietojen antamiseen merkitsee virkamiehen harkintaan perustuvaa oikeutta poiketa salassapitovelvollisuudesta laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Oma-aloitteista tietojen antamista koskeva velvollisuus taas menee virkamiehen salassapitovelvollisuuden edelle laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Säädösvalmistelu on siiloutunutta ja ministeriökeskeistä. Eri toimialojen sääntelyssä käytetään myös toisistaan poikkeavaa sääntelylogiikkaa ja käsitteistöä. Yksi suositeltava vaihtoehto olisi tietojen saantia ja antamista koskevan sääntelyn *standardointi* siinä määrin kuin se kulloinkin katsotaan tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Tätä tavoitetta voidaan edistää sillä, että säädösvalmisteluohjeissa otetaan tietojen saantia ja antamista koskevat säännökset erikseen huomioon ja samalla annetaan suositukset, miten nämä säännökset tulisi laatia. Lisäksi ohjeissa olisi mahdollista avata, millä edellytyksin pyyntöperusteinen tietojen antaminen olisi riittävää ja milloin taas olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää tämän ohella oma-aloitteista tietojen antamista. Lainsäädännön selkeyttämiseksi on merkityksellistä pyrkiä tunnistamaan ja poistamaan päällekkäinen, rinnakkainen ja moninkertainen tietojen saantiin ja antamiseen oikeuttava sääntely.

Toinen toteuttamisvaihtoehto olisi *viranomaisten tietojen saantia ja antamista koskevan yleislain* kehittäminen. Voimassa oleva viranomaisten tietojen saantia ja antamista koskeva sirpaloitunut sääntely olisi mahdollista koota yhteen lakiin, sillä tietojen saantia ja antamista koskevat säännökset toistetaan lukuissa eri laeissa verraten samalla tavalla. Periaatteellisena mallina tällaiselle yleislaille voisi olla sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003). Yleislaki voi sisältää muun muassa säännökset soveltamisalasta, suhteesta muuhun lainsäädäntöön, määritelmistä sekä viranomaisten tietojen saantiin ja antamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja oikeuksista.

Viranomaisten tietojen saantia ja antamista koskeva sääntelyä on johdonmukaistettava. Kun otetaan huomioon, että yksittäiselle viranomaiselle, kuten poliisille, voi tulla samanaikaisesti sovellettavaksi useita eri säädöksiä ja säännöksiä, lain soveltamista helpottaisi se, mitä paremmin tietojen saantiin ja antamiseen oikeuttavat ja velvoittavat säännökset vastaisivat toisiaan. Tähän liittyy myös pyrkimys tulkinnanvaraisuuksien minimoimiseen sekä hallinnollisen taakan, sääntelytaakan ja hallinnon sisäisen taakan keventämiseen tai kohtuullistamiseen. Toisaalta on hyväksyttävä se tosiasia, että säännökset ovat aina tulkinnanvaraisia. Tästä huolimatta sääntelyn kehittämisessä tulisi pyrkiä soveltajaystävälliseen sääntelyyn, joka mahdollistaa eri alojen ammatilaisille kohtuullisen mahdollisuuden soveltaa tietojen antamiseen liittyvää sääntelyä ilman, että säännönmukaisten tulkintaongelmien ratkaisemiseen tarvittaisiin erityistä oikeudellista asiantuntemusta. Pelkästään selkeillä käytännön tilanteita vastaavilla säädösmuotoiluilla voidaan edistää tietojen antamista koskevan sääntelyn täytäntöönpanoa ja soveltamista. Kaiken kaikkiaan oma-aloitteista tietojen antamista koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä tulisi mahdollisuuksien mukaan pitää kiinni yhdenmukaisesta sääntelystrategiasta.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

1. Viranomaisten tietojen saannista ja antamisesta säädetäessä tai voimassa olevia säännöksiä muutettaessa tulisi arvioida, onko tarpeen säätää oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. Pyyntöperusteisesta ja oma-aloitteisesta tietojen antamisesta voidaan säätää rinnakkain yhdessä ja samassa laissa.
2. Viranomaisen oma-aloitteinen tietojen antaminen on perusteltua erityisesti, jos se palvelee toisen viranomaisen tietotarvetta ja jos näin pystytään suojelemaan oikeushyviä kustannustehokkaasti. Oma-aloitteisen tietojen antamisen tarve korostuu, jos tietoa tarvitsevilla viranomaisella ei muutoin voisi olla pääsyä tarvitsemaansa tietoon julkisten tehtäviensä suorittamiseksi tai jos se ei ole tietoinen, että toisella viranomaisella on sen tarvitsemaa tietoa.
3. Viranomaisen oma-aloitteisen tietojen antamisen on oltava lakisäätteistä silloin, kun sillä on yhteys salassapitosäännöksiin. Laista on ilmentävä tietojen antaja, annettavien tietojen rajaus, tietojen saajat sekä tarpeelliset tiedot, jotka voidaan antaa viranomaiselle tai julkista hallintotehtävää hoitavalle. Annettavat tiedot tulisi määritellä laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, jolloin tiedon antaminen voidaan sitoa tarpeellisuusedellytykseen epämääräisemmän välttämättömyusedellytyksen sijaan.
4. Sääntelytaakan minimoimiseksi ja tarpeettomien tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi oma-aloitteisesta tietojen antamisesta tulisi mahdollisuuksien mukaan säätää yhdenmukaisesti eri laeissa. Tämän suosituksen merkitys korostuu silloin, kun säännökset ovat funktioltaan samanlaisia. Vaihtoehtona tälle on kehittää yleislaki.
5. Suositeltavaa on, että Lainkirjoittajan oppaassa ohjeistetaan nykyistä tarkemmin siitä, säännelläänkö oma-aloitteisesta tietojen antamisesta vai ei, mitä tällöin tulee sääntelyssä ottaa huomioon, sekä kuinka tietojen luovuttamissäännökset kirjoitetaan. Tietojen saantiin liittyvät kysymykset on arvioitava lakisäätteisesti lainvalmistelussa. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 8.2 §:n mukaan toimialasta vastaavan ministeriön mukainen vaikutusarviointivelvollisuus ulottuu myös tietojen saantiin liittyvien säännösten arviointiin.
6. Tietojen luovuttamissääntelyn toimivuudesta on tarpeen järjestää jälkiseuranta, jonka perusteella on arvioitavissa tarve oma-aloitteisen tietojen antamisen sääntelyn käyttöönottoon tai muuttamiseen. Lainsäädännön jälkiseurannassa ja muutoinkin on pyrittävä kartoittamaan myös tietojen antamista koskevia hyviä käytänteitä, joiden tulee ohjata lainsäädännön soveltamiskäytäntöä sekä lainsäädännön kehittämistarpeiden arviointia. Tähän liittyen on laadittava konkreettisia ohjeita. Oma-aloitteisessa tietojen antamisessa kuten yleensä viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa on tähdättävä siihen, että jännite *law in books* ja *law in action* on mahdollisimman vähäinen.

Lisätietoja:

Julkisoikeuden professori, HTT, dosentti Tomi Voutilainen, Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, p. 040 595 6801, tomi.voutilainen@uef.fi.

Projektitutkija, OTT, Evgeniya Kurvinen, Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, p. 050 336 3762, evgeniya.kurvinen@uef.fi.

Viranomaisten välinen oma-aloitteinen tietojenvaihto (Virvotieto) -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erityisasiantuntija Mika Junninen

Oikeusministeriö mika.junninen@gov.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet