

# Oma-aloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi

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

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:39

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

# Oma-aloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi

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

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-216-9

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Oma-aloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:39

**Kustantaja** Valtioneuvoston kanslia

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

**Toimittaja/t** Evgeniya Kurvinen

**Yhteisötekijä** Itä-Suomen yliopisto, Poliisiammattikorkeakoulu, Vaasan yliopisto, Uppsalan yliopisto

**Kieli** suomi

**Sivumäärä** 273

**Tiivistelmä** Hankkeen tavoitteena oli selvittää viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista ja luovuttamista rikosten torjumiseksi sekä siihen liittyviä ongelmia, tulkintoja ja sääntelyn kehittämistarpeita. Selvitys koostuu oikeusvertailusta, sääntelyanalyysistä, oikeushistoriallisesta katsauksesta, haastatteluista sekä sääntelyn kehittämisanalysistä. Selvityksessä tarkasteltiin vertailumaiden – Ruotsin, Norjan, Viron ja Englannin – lainsäädäntöä. Siinä kartoitettiin ja analysoitiin Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö ja sääntelyn kehitys 2000-luvulla. Haastattelujen avulla selvitettiin eri viranomaisten kokemuksia oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. Lopuksi analysoitiin oma-aloitteista tietojen antamista koskevan sääntelyn kehittämistarpeita.

Selvityksen mukaan oma-aloitteisen tietojen antamisen kannalta ongelmia vaikuttaa aiheutuvan säädösvalmistelusta. Sääntelyn kehittämisuosituksena esitetään muun muassa, että viranomaisten tietoluovutuksista säädettäessä tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, onko tarpeen säätää erikseen oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. Pyyntöperusteisesta ja oma-aloitteisesta tietojen antamisesta voidaan säätää rinnakkain samassa laissa. Oma-aloitteisesta tietojen antamisesta tulisi mahdollisuuksien mukaan säätää yhdenmukaisesti eri laeissa.

Julkaisu on läpikäynyt ulkopuolisen tieteellisen arvioinnin.

**Klausuuli** Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.(tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

**Asiasanat** tutkimus, tutkimustoiminta, tieto, rikostorjunta, turvallisuus, viranomaiset

**ISBN PDF** 978-952-383-216-9

**ISSN PDF** 2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-216-9>

## Utlämnande av uppgifter på eget initiativ för att bekämpa brott

---

### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:39

**Utgivare** Statsrådets kansli

---

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

**Redigerare** Evgeniya Kurvinen

**Utarbetad av** Östra Finlands universitet, Polisyrkeshögskolan, Vasa universitet, Uppsala universitet

**Språk** finska

**Sidantal** 273

---

**Referat** Målet med projektet var att utreda myndigheternas inlämnande och utlämnande av uppgifter på eget initiativ för att förebygga brott samt problem gällande detta, såsom tolkningar och behov av att utveckla regleringen. Utredningen består av en rättsjämförelse, en regleringsanalys, en rättshistorisk översikt, intervjuer och en utvecklingsanalys av regleringen. I utredningen granskades lagstiftningen i referensländerna Sverige, Norge, Estland och England. I den kartlades och analyserades den gällande lagstiftningen i Finland och utvecklingen av regleringen på 2000-talet. Med hjälp av intervjuerna utreddes olika myndigheters erfarenheter av utlämnande av uppgifter på eget initiativ. Slutligen analyserades behovet av att utveckla regleringen av utlämnande av uppgifter på eget initiativ.

Enligt utredningen verkar lagberedningen orsaka problem gällande utlämnandet av uppgifter på eget initiativ. Som en rekommendation för utveckling av regleringen föreslås bland annat att man vid regleringen av utlämnande av uppgifter från myndigheter i mån av möjlighet, ska bedöma om det är nödvändigt att separat föreskriva om utlämnande av uppgifter på eget initiativ. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter på begäran och på eget initiativ kan föreskrivas parallellt i samma lag. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter på eget initiativ ska i mån av möjlighet utfärdas på ett enhetligt sätt i olika lagar.

Publikationen har genomgått en extern vetenskaplig utvärdering.

**Klausul** Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan.(tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

**Nyckelord** forskning, forskningsverksamhet, uppgifter, brottsbekämpning, säkerhet, myndigheter

---

**ISBN PDF** 978-952-383-216-9

**ISSN PDF** 2342-6799

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-216-9>

---

## Self-initiated access to information to crime prevention

---

### Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:39

<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Author(s)</b>	Evgeniya Kurvinen, Khatija Ahokas, Åsa Elmerot, Tuomas Hassinen, Merete Havre, Kimmo Kuukasjärvi, Kari Laitinen, Mika Launiala, Kalle Määttä, Kärt Salumaa-Lepik, Meri Sariola, Helinä Tiura-Virta, Tomi Voutilainen		
<b>Editor(s)</b>	Evgeniya Kurvinen		
<b>Group Author</b>	University of Eastern Finland, Police University College, University of Vaasa, Uppsala University		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	273

---

**Abstract** The goal of the project was to find out about the authorities' own initiative of giving and releasing information to crime prevention, as well as related problems, interpretations and regulatory development needs. The report consists of legal comparison, regulatory analysis, legal historical review, interviews and regulatory development analysis. The report examined the legislation of the reference countries - Sweden, Norway, Estonia and England. The report analyzed Finnish legislation and its development in the 21<sup>st</sup> century. The report investigated the experiences of different authorities on unprompted access to information through interviews. Finally, the report analyzed the development needs of the regulation regarding unprompted access to information.

According to the report, in terms of unprompted access to information, problems seem to arise from the preparation of legislation. As a recommendation for the development of the regulation, it is presented, among other things, that when regulating the disclosure of information by the authorities, it should be assessed, if possible, whether it is necessary to separately regulate the provision of information on one's own initiative. Request-based and unprompted access to information can be regulated side by side in the same law. As far as possible, unprompted access to information should be regulated uniformly in different laws.

This publication has undergone an external scientific review.

**Provision** This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords** research, research activities, information, crime prevention, security, authorities

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-383-216-9	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN-address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-216-9>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto .....</b>	<b>11</b>
1.1	Tutkimuksen tavoitteet .....	11
1.2	Tutkimusaineisto ja -menetelmät.....	14
<b>2</b>	<b>Oma-aloitteinen tietojen antaminen vertailumaissa .....</b>	<b>20</b>
2.1	Ruotsi .....	20
2.2	Norja.....	24
2.3	Viro.....	28
2.4	Englanti .....	30
2.5	Oikeusvertailu .....	36
<b>3</b>	<b>Tietojen antamista koskevan sääntelyn systematiikka .....</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>Tietojen antamista koskevan sääntelyn kehitys 2000-luvulla.....</b>	<b>47</b>
4.1	Poliisin toimialaa koskeva sääntely .....	47
4.2	Rajavartiolaitosta koskeva sääntely .....	51
4.3	Tullia koskeva sääntely .....	54
4.4	PTR-yhteistoimintaa koskeva sääntely .....	57
4.5	Syyttäviviranomaisia koskeva sääntely.....	59
4.6	Rikosseuraamuslaitosta koskeva sääntely.....	60
4.7	Ulosottolaitosta koskeva sääntely .....	66
4.8	Verotustietojen antamista koskeva sääntely .....	69
4.9	Kunnan rakennusvalvontaviranomaista koskeva sääntely.....	71
4.10	Asiakas- ja potilastietojen antamista koskeva sääntely.....	72
4.11	Alaikäisten parissa työskenteleviä viranomaisia koskeva sääntely .....	74
<b>5</b>	<b>Rikostorjuntaviranomaisten oma-aloitteinen tietojen antaminen .....</b>	<b>78</b>
5.1	Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos tietojen antajina.....	78
5.2	PTR-viranomaisten ilmoitusvelvollisuudet.....	81
5.3	Esitutkintaviranomaisten ilmoitukset syyttäjälle.....	82
5.4	Keskeiset havainnot .....	84

<b>6</b>	<b>Oma-aloitteinen tietojen antaminen kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi .....</b>	<b>85</b>
6.1	Suojelupoliisia ja poliisia koskevan sääntelyn suhde .....	85
6.2	Suojelupoliisi tietojen luovuttajana .....	86
6.3	Turvallisuusselvitysrekisterin tiedot .....	88
6.4	Tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttaminen .....	89
6.5	Keskeiset havainnot .....	94
<b>7</b>	<b>Oma-aloitteinen tietojen antaminen uusinta- ja vankeusaikaisen rikollisuuden torjumiseksi .....</b>	<b>95</b>
7.1	Rikosseuraamuslaitoksen tietojen luovuttaminen muille viranomaisille .....	95
7.2	Tietojen ilmoittaminen ja antaminen vankeuslain nojalla .....	99
7.3	Vankien terveystietojen luovuttaminen .....	102
7.4	Keskeiset havainnot .....	104
<b>8</b>	<b>Oma-aloitteinen tietojen antaminen talousrikollisuuden torjumiseksi .....</b>	<b>105</b>
8.1	Verotustietojen antaminen .....	105
8.2	Ulosottotietojen antaminen .....	108
8.3	Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedot .....	111
8.4	Rakennusvalvontaviranomaisten tiedot .....	114
8.5	Keskeiset havainnot .....	116
<b>9</b>	<b>Oma-aloitteinen tietojen antaminen rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi .....</b>	<b>117</b>
9.1	Tietoluovutukset ulkomaan viranomaiselle .....	117
9.2	Tietojen luovuttaminen Euroopan unionissa .....	121
9.2.1	Yleistä .....	121
9.2.2	Oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen Europolille .....	125
9.2.3	EU:n yhteiset tietojärjestelmät .....	126
9.2.4	Tietojen luovuttaminen EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin .....	130
9.2.5	Matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa .....	131
9.3	Tietojen siirtäminen kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille .....	134
9.4	Keskeiset havainnot .....	138



<b>10</b>	<b>Oma-aloitteinen tietojen antaminen väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden torjumiseksi .....</b>	<b>139</b>
10.1	Salassapidosta poikkeaminen.....	139
10.2	Ilmoittaminen henkeen tai terveyteen kohdistuvasta vaarasta.....	142
10.3	Ilmoitusoikeuksien ja -velvollisuuksien välinen suhde.....	145
10.4	Tietojenanto-oikeus opiskeluympäristön turvallisuuden varmistamiseksi.....	146
10.5	Tietojen antaminen rikoksen selvittämiseksi .....	147
10.6	Tietojen antaminen monialaisessa viranomaisyhteistyössä.....	147
10.7	Tietojen antaminen lapsen kohdistuvien rikosten selvittämiseksi.....	150
10.8	Tietojen antaminen ns. ankkuritoiminnassa .....	151
10.9	Keskeiset havainnot .....	152
<b>11</b>	<b>Viranomaisten kokemukset oma-aloitteisesta tietojen antamisesta.....</b>	<b>154</b>
11.1	Haastattelujen tulokset.....	154
11.2	Työpajan tulokset.....	168
11.3	Keskeiset havainnot .....	178
<b>12</b>	<b>Johtopäätökset ja kehittämissuhteet .....</b>	<b>180</b>
12.1	Lähtökohdat lainsäädännön kehittämiseksi .....	180
12.2	Law in books and law in action.....	185
12.3	Oma-aloitteisen tietojen antamisen olosuhteet ja perusteet.....	186
12.4	Oma-aloitteinen ja pyyntöperusteinen tietojen antaminen .....	189
12.5	Yksityiskohtaiset toteuttamisvaihtoehdot.....	190
12.6	Lainsäädännön kehittämissuhteet .....	198
	<b>Lyhenteet.....</b>	<b>201</b>
	<b>Liitteet.....</b>	<b>206</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>253</b>

## LUKIJALLE

Viranomaisten välinen oma-aloitteinen tietojenvaihto (Virvotieto) -hankkeessa tarkasteltiin viranomaisten välistä oma-aloitteista turvallisuus- ja rikostorjuntaperustaista tietojen antamista ja luovuttamista. Hankkeen tavoitteena oli selvittää viranomaisten välisen tiedonkulun kannalta haastavaksi usein koettuun sääntely-ympäristöön liittyviä tulkinta-ongelmia ja niiden syitä sekä viranomaisten käytännön kokemuksia. Hankkeen aiheeseen syvennyttiin oikeusvertailevalla aineistolla ja sääntelyn kehitysvaiheita monipuolisesti tarkastelevalla oikeushistoriallisella katsauksella. Kattava analyysi voimassa olevan lainsäädännön kehittämiseksi tarjoaa useita sääntely- ja toteuttamisvaihtoehtoja vastaamaan viranomaisten tietotarpeisiin.

Hankkeen toteuttivat Itä-Suomen yliopisto, Poliisiammattikorkeakoulu, Vaasan yliopisto ja Uppsalan yliopisto. Hankkeen vastuullisena johtajana toimi Mika Launiala (prosessioikeuden apulaisprofessori, OTT, Itä-Suomen yliopisto).

Hankkeen oikeusvertailevan osan toteutuksesta vastasivat Helinä Tiura-Virta (projektitutkija, HTM, Itä-Suomen yliopisto), Meri Sariola (nuorempi tutkija, HTM, Itä-Suomen yliopisto) ja Mika Launiala. Khatija Ahokas (LLB, LLM, LPC), Åsa Elmerot (oikeustieteen yliopistonlehtori, OTT, Uppsalan yliopisto), Merete Havre (apulaisprofessori, OTT) ja Kärt Salumaa-Lepik (tohtoriopiskelija, OTM) tuottivat vertailumaiden aineiston.

Evgeniya Kurvinen (projektitutkija, OTT, Itä-Suomen yliopisto), Helinä Tiura-Virta, Tuomas Hassinen (HTM, Itä-Suomen yliopisto) ja Meri Sariola toteuttivat Suomessa voimassa olevan lainsäädännön analyysin ja oikeushistoriallisen katsauksen.

Poliisiammattikorkeakoulun Kari Laitinen (erikoistutkija, YTT) ja Kimmo Kuukasjärvi (tutkija, VTM, YTM) toteuttivat viranomaisten haastattelut ja työpajan. Tuomas Hassinen haastatteli kuitenkin Rajavartiolaitoksen ja Tullin edustajia.

Kalle Määttä (vero-oikeuden professori, OTT, Vaasan yliopisto) ja Tomi Voutilainen (julkisoikeuden professori, HTT, Itä-Suomen yliopisto) vastasivat hankkeen johtopäätösten tekemisestä sekä sääntelyn kehittämisehdotusten esittämisestä.

Tutkijat ovat osallistuneet eri lukujen kirjoitustyöhön seuraavasti:

- Johdanto-luvun ovat kirjoittaneet Evgeniya Kurvinen, Tuomas Hassinen, Kimmo Kuukasjärvi, Kari Laitinen, Mika Launiala, Kalle Määttä, Meri Sariola, Helinä Tiura-Virta ja Tomi Voutilainen
- Toisen luvun ovat kirjoittaneet Helinä Tiura-Virta, Meri Sariola, Mika Launiala, Khatija Ahokas, Åsa Elmerot, Merete Havre ja Kärt Salumaa-Lepik
- Kolmannen luvun on kirjoittanut Evgeniya Kurvinen
- Neljännen luvun ovat kirjoittaneet Helinä Tiura-Virta, Tuomas Hassinen, Meri Sariola ja Evgeniya Kurvinen
- Viidennen luvun ovat kirjoittaneet Helinä Tiura-Virta ja Tuomas Hassinen
- Kuudennen luvun on kirjoittanut Helinä Tiura-Virta
- Seitsemännen luvun on kirjoittanut Helinä Tiura-Virta
- Kahdeksannen luvun ovat kirjoittaneet Helinä Tiura-Virta ja Meri Sariola
- Yhdeksännen luvun ovat kirjoittaneet Helinä Tiura-Virta ja Tuomas Hassinen
- Kymmenennen luvun ovat kirjoittaneet Evgeniya Kurvinen ja Meri Sariola
- Yhdennentoista luvun ovat kirjoittaneet Kari Laitinen, Kimmo Kuukasjärvi ja Tuomas Hassinen
- Kahdennentoista luvun ovat kirjoittaneet Kalle Määttä ja Tomi Voutilainen

Tutkimusryhmä kiittää ohjausryhmän jäseniä asiantuntevasta palautteesta. Hankkeen ohjausryhmään kuuluivat Mika Junninen (pj. OM), Ismo Mäenpää (VM), Sami Nevalainen (SM) ja Minna Viuhko (STM).

Evgeniya Kurvinen, hankekoordinaattori

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimushankkeen tavoitteena on selvittää viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista toiselle viranomaiselle sekä siihen liittyviä tulkintaongelmia ja sääntelyn kehittämistarpeita. Viranomaisten välisellä tietojenvaihdolla on useita tarkoituksia. Yleisesti tietojenvaihto tapahtuu asioiden käsittelyn yhteydessä osana viranomaiselle säädettyä selvittämis- tai tutkintavelvollisuutta.<sup>1</sup> Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa voi liittyä myös tilanteisiin, joissa viranomainen tekee toisen viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaan asiaan liittyvän havainnon. Voimassa oleva salassapito- ja tietosuojasääntely saattaa kuitenkin muodostaa esteen viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto voi tapahtua joko yleislakina sovellettavaksi tulevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki tai JulkL) tai erityislakien perusteella. Viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta on säädetty monilla erilaisilla sääntelymalleilla. Salassapidosta voidaan poiketa laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden, tietojen luovutusoikeuden, ilmoitusoikeuden, ilmoitusvelvollisuuden taikka suostumuksen perusteella.<sup>2</sup> Julkisuuslain ohella sovellettavaksi voitulla joukko erityislakeja. Tämän lisäksi tietojenvaihdossa on sovellettava Euroopan unionin (EU) yleistä tietosuojaa-asetusta<sup>3</sup>, tietosuojalakeja (1050/2018), henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki) sekä henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä.

Raportissa kartoitetaan ja analysoidaan voimassa olevaa lainsäädäntöä sen selvittämiseksi, *missä tilanteissa ja millä perusteilla voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa rikostorjunta- ja turvallisuusperustaisen oma-aloitteisen tietojen antamisen toiselle viranomaiselle.*<sup>4</sup> Tarkastelu keskitetään oma-aloitteiseen tietojen antamiseen, joka liittyy talous- ja väkivaltarikosten<sup>5</sup> sekä kansainvälisen rikollisuuden ennalta estämiseen,

<sup>1</sup> Hallintolain (434/2003, HL) 31 §:ssä säädetään viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta. Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:ssä säädetään esitutkinnan toimittamisesta. Rajavartioviranomaisten ja tulliviranomaisten esitutkintatoimivallasta säädetään erikseen.

<sup>2</sup> Voutilainen Lakimies 3–4/2021, s. 679.

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2016/679) luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojaa-asetus), jäljempänä tietosuojaa-asetus tai TsA.

<sup>4</sup> *Rikostorjunnalla* voidaan tarkoittaa rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä.

<sup>5</sup> *Talousrikoksiin* voidaan lukea seuraavat rikokset: verorikokset, vakuutusmaksupetokset, avustusrikokset, kirjanpitorikokset ja tilintarkastusrikos, rahanpesurikokset, velallisen rikokset, korruption liittyvät rikokset, tulliselvitysrikokset, työrikokset ja ihmiskauppa, ympäristörikokset, arvopaerimarkkinarikokset, eräät elinkeinorikokset, rekisterimerkintärikos ja -osakeyhtiörikokset. Ks.

paljastamiseen, selvittämiseen, syyteharkintaan saattamiseen sekä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseen tai tällaisten uhkien ehkäisemiseen. Turvallisuusperustaista tietojen antamista tarkastellaan siltä osin kuin sillä on yhteys rikostorjuntaan. Kyseisissä tarkoituksissa tapahtuvassa tiedonkulussa keskeinen rooli on poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella sekä Rikosseuraamuslaitoksella, ulosottolaitoksella ja veroviranomaisilla. Tosin esimerkiksi väkivalta perheessä ja nuorten rikollisuus saattavat edellyttää myös muiden viranomaisten, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten sekä opetusjärjestäjien, osallistumista yhteistyöhön.

Viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon liittyvää terminologiaa ei voida pitää vakiintuneena eikä johdonmukaisena. Voimassa olevassa lainsäädännössä säädetään tietojen antamisesta ja luovuttamisesta ja lain esitöissä näitä käsitteitä käytetään myös samassa yhteydessä tekemättä niiden välille eroa. Julkisuuslain 16 §:n perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tietojen antaminen on tietojen luovuttamista laajempi käsite, koska se kattaa myös ne tilanteet, joissa tietoja annetaan muulla tavoin kuin kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa.<sup>6</sup> Kun terminologia ei ole vakiintunut, käsitteitä kuitenkin käytetään eri tavoin eri yhteyksissä ja tilanteissa.

Tässä raportissa *oma-aloitteisella tietojen antamisella* tarkoitetaan toisen viranomaisen oikeutta tai velvollisuutta antaa, luovuttaa ja ilmoittaa tietoja toiselle viranomaiselle salassapitosäännösten estämättä ilman, että tiedot saava viranomainen on niitä erikseen pyytänyt. Tarkastelun kohteena on *poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen, syyttäjän, Rikosseuraamuslaitoksen, ulosottolaitoksen, veroviranomaisten, kuntien rakennusvalvontaviranomaisten sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden ja alaikäisten parissa työskentelevien viranomaisten*<sup>7</sup> oma-aloitteisen tietojen antamisen edellytykset.<sup>8</sup>

Kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi tarvitaan rajat ylittävää tietojenvaihtoa. *Kansainvälisellä rikollisuudella* tarkoitetaan tässä erityisesti järjestäytyntä rikollisuutta,

---

Hirvonen – Määttä 2018 a. *Väkivaltarikoksiin* voidaan taas lukea ainakin seuraavat rikokset: henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset (mm. tappo, murha, surma, pahoinpitely, törkeä pahoinpitely, törkeän henkeen/terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu, lievä pahoinpitely, vammantuottamus, törkeä vammantuottamus) sekä seksuaalirikokset.

<sup>6</sup> EU-lainsäädännössä ja sen täytäntöönpanemiseksi annetussa kansallisessa lainsäädännössä käytetään lisäksi henkilötietojen *siirtämisen* käsitettä, jota ei ole erikseen määritelty. Rikosasioiden tietosuojalain esitöiden mukaan henkilötietojen siirtämiseksi katsotaan kaikki tilanteet, joissa rekisterinpitäjä *saattaa* henkilötietoja kolmannessa maassa sijaitsevalle taholle. Tilanteessa, jossa rekisterinpitäjä luovuttaa henkilötiedot toiselle rekisterinpitäjälle, joka voi käsitellä niitä omiin käyttötarkoituksiinsa, on kyse henkilötietojen luovuttamisesta. Myös luovuttaminen on henkilötietojen siirtämistä. HE 31/2018 vp, s. 59.

<sup>7</sup> Tutkimuksessa tarkastellaan alaikäisten parissa työskentelevistä viranomaisista ja toimijoista varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukiota, ammattikouluja, yliopistoja ja ammattikorkeakouluja sekä nuorisotoimea.

<sup>8</sup> Viranomaiskohtaiset oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännöstaulukot raportin liitteessä 5–18.

kuten salakuljetusta, ihmiskauppaa, rahanpesua ja terrorismirikoksia. Raportissa selvitetään, *missä tilanteessa suomalainen viranomaisella voi oma-aloitteisesti luovuttaa hallussaan olevia tietoja ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle*. Eri maiden viranomaisten tietojenvaihdon oikeudelliset edellytykset määräytyvät sen mukaan, annetaanko tietoja EU: jäsenvaltion viranomaiselle, kansainväliselle toimielimelle tai järjestölle vai kolmannen maan viranomaiselle. EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten välinen tietojenvaihto sisältää omat erityispiirteensä, sillä unionin oikeudessa jäsenvaltioiden viranomaisia kehoitetaan toimimaan yhteistyössä ja vaihtamaan keskenään henkilötietoja, jotta ne voisivat täyttää velvollisuutensa tai suorittaa tehtäviä jonkin toisen jäsenvaltion viranomaisten puolesta.<sup>9</sup> EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon liittyy erityissäätelyä. Lisäksi tutkitaan, *missä tilanteessa suomalainen viranomaisella voi luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja ns. kolmansien maiden viranomaisille, ja miltä osin tietojen saantia voidaan toteuttaa EU:n yhteisten tietojärjestelmien kautta*.

Raportissa pyritään tunnistamaan ja systematisoimaan erityisesti yksityiselämän ydinalueelle kuuluvien salassa pidettävien ja arkaluonteisten tietojen antamisen reunaehdot ja perusteet. Lisäksi tunnistetaan salassapidon edelle menevät viranomaisten tiedonsaanti-intressit. Tutkimuksen perusteella esitetään perusteltuja tulkinta- ja systematisointikannanottoja voimassa olevasta oma-aloitteista tietojen antamista koskevasta lainsäädännöstä sekä nostetaan esille sääntelyn systematiikassa mahdollisesti havaittavia ongelmia. Voimassa olevan oikeuden lisäksi raportissa arvioidaan, *millä tavalla tietojen antamista toiselle viranomaiselle koskevat reunaehdot ja perusteet ovat muuttuneet 2000-luvulla*. Rajausta perustuu erityisesti julkisuuslain voimaantuloon 1.12.1999, jonka jälkeen erityislainsäädäntö on uudistettu pääosin.

Ennen Suomessa voimassa olevan lainsäädännön analyysiä ja siihen liittyvää oikeushistoriallista katsausta tarkastellaan vertailumaiden – Ruotsin, Norjan, Viron ja Englannin – lainsäädäntöä sen selvittämiseksi, *miten viranomaisten välinen oma-aloitteinen tietojenvaihto on muualla ratkaistu*. Lisäksi raportissa selvitetään eri viranomaisten kokemuksia oma-aloitteisesta tietojen antamisesta turvallisuuden ja rikostorjunnan kontekstissa. Haastatteluiden ja työpajatyöskentelyn avulla selvitetään vastauksia seuraaviin kysymyksiin: *Mikä tai mitkä tekijät eri viranomaisten toiminnassa estävät oma-aloitteista tietojenvaihtamista 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? Kuinka oma-aloitteista tietojenvaihtoa voidaan tukea ja edistää ja millaisin keinoin?* Raportin viimeisessä luvussa analysoidaan oma-aloitteista tietojen antamista koskevan sääntelyn kehittämistarpeita.

---

<sup>9</sup> TsA johdanto-osan 5 kohta.

## 1.2 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

### Lainoppi ja oikeushistoria

Raportin luvuissa 5–10 tehdyssä voimassa olevan lainsäädännön analyysissä hyödynnetään *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. Oikeussääntöjen systematisointi tarkoittaa oikeuslähteistä johdettujen oikeussääntöjen keskinäisten suhteiden määrittämistä. Oikeudellinen tulkinta tarkoittaa toteutuneiden, toteutettavissa olevien tai mahdollisten tulkintojen esittämistä voimassa olevasta oikeudesta.<sup>10</sup> Tietoa voimassa olevasta oikeudesta saadaan oikeuslähteistä, erityisesti voimassa olevasta kansallisesta lainsäädännöstä ja EU-lainsäädännöstä, lain esitöistä, oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta.

Lainopillisen tutkimuksen kohteena on siis voimassa oleva oikeus. Lainopillisesta tutkimuksesta saatavat tiedot ilmentävät tietyllä hetkellä tutkimuksella saavutettua ymmärrystä voimassa olevasta oikeudesta.<sup>11</sup> Lainopin rajoite liittyykin siihen, että lainsäädännön ja yhteiskunnan muutokset tuottavat uusia tulkinta- ja systematisointiongelmia, joita lainopillisessa tutkimuksessa ei välttämättä kyetä ennakoimaan. Myös yhteiskunnalliset arvostusten muutokset saattavat edellyttää aiemmin esitettyjen tulkinta- ja systematisointikannanottojen uudelleen arviointia.<sup>12</sup>

Oikeushistorian tutkimus kohdistuu oikeuden menneisyyteen. Raportin luvussa 4 luodaan katsaus kehitykseen, joka on johtanut oma-aloitteista tietojen antamista koskevien oikeudellisten sääntöjen syntyyn.<sup>13</sup>

### Oikeusvertailu

Raportin luvussa 2 selvitetään *oikeusvertailun* keinoin kysymystä siitä, miten viranomaisten välinen oma-aloitteinen tietojenvaihto on ratkaistu Ruotsissa, Norjassa, Virossa ja Englannissa. Oikeustieteen menetelmien näkökulmasta tällöin on kyse käytännöllisluonteisesta selvityksestä eli praktisesta oikeusvertailusta. Toteutettu vertailu

<sup>10</sup> Siitola 2003, s. 137–139.

<sup>11</sup> Niemi Lakimies 7–8/2022, s. 1227–1229; Niemi Lakimies 7–8/2017, s. 962–963.

<sup>12</sup> Siitola 2003, s. 495–496.

<sup>13</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 21–22.

on luonteeltaan funktionaalinen, koska vertailun kohteena on se, miten määrätty oikeudellinen ongelma on vertailtavissa oikeusjärjestyksissä ratkaistu.<sup>14</sup> Teknismetodologisesta näkökulmasta kyseessä on määrättyä kysymystä koskeva rajoitettu vertailu (mikrovertailu), joka laadultaan on poikittainen (kohdistuu voimassa olevaan oikeuteen), multi-lateraalinen (vertailtavia maita on enemmän kuin kaksi), horisontaalinen (vertailtavat oikeusjärjestykset ovat samalla tasolla) ja yksikulttuurinen (oikeusjärjestykset ovat kulttuurisesti länsimaisia).<sup>15</sup>

Tehtäväannon perusteella oikeusvertailussa tarkastelun kohteiksi valittavien maiden tuli olla lainsäädännöllisesti Suomea lähellä. Tarkemmin maiden valintaa ohjasivat alustavissa selvityksissä saadut tiedot maiden sellaisista ominaispiirteistä, joilla saattoi olettaa olevan vaikutusta siihen, miten viranomaisten oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen toisille viranomaisille on kyseisessä maassa järjestetty. Vertailussa tarkastelun kohteiksi valikoituivat siten Ruotsi, Norja, Viro ja Englanti: 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; ja Englannissa viranomaisten oikeus oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen on huomattavan laaja.

Oikeusvertailu on toteutettu neljän vaiheen kautta. Ensimmäiseksi tutkimustehtävä on analyttisesti täsmennetty siten, että se on ohjannut vertailtavan aineiston keräämistä kustakin vertailtavana olevasta oikeusjärjestyksestä. Toisessa vaiheessa on yhdessä ulkomaisten yhteistyökumppaneiden kanssa kerätty ja järjestetty vertailun perustaksi tarvittava tietoaine (oikeuslähdeselvitys). Kolmannessa vaiheessa on perehdytty tietoaineeseen, ja sen jälkeen ylimääräinen tietoaine on karsittu pois ja tutkimustehtävän kannalta merkityksellisen aineiston perusteella on laadittu maittain jäsenneetty deskriptio viranomaisten tietoluovutuksista. Lopuksi neljännessä vaiheessa on tehty analyysi, jossa on paikallistettu vertailtavien järjestelmien erot ja yhtäläisyydet sekä esitetty esimerkit muualla omaksutuista sääntelyratkaisuista.

## Empiirinen tutkimus

Raportin luvussa 11 selvitettiin oma-aloitteiseen tietojen antamiseen liittyviä kokemuksia ja näkemyksiä haastatteleamalla viranomaisia ja muita toimijoita. Empiirisen osan

<sup>14</sup> Ks. Husa 2013, s. 145 ss.

<sup>15</sup> Oikeusvertailuvan tutkimuksen teknismetodologisista perusvaihtoehdoista Husa 2013, s. 125 ss.



tutkimuksellinen ote on laadullinen ja yhteiskuntatieteellisesti orientoitunut.<sup>16</sup> Hankkeen empiiristä osaa voidaan pitää luonteeltaan tapaustutkimuksellisenä.<sup>17</sup> Tieteenteoreettisesti empiirisen osan ymmärrystä voidaankin pitää sosiaalisen konstruktionismin mukaisena. Tämä tarkoittaa, että todellisuus, jossa tutkittavan ilmiön katsotaan olevan sosiaalisesti yhteisesti rakennettua ja jaettua moninäkökulmaisesti<sup>18</sup>. Onkin syytä huomioida, että kuva todellisuudesta rakentuu aina rajatusti ja valikoidusta näkökulmasta käsin. Empiirisessä osassa aineistosta tehtyjä havaintoja (erityisilmiöitä ja seikkoja) suhteutetaan laajemman kokonaisuuden osaksi, jolloin tulkinnessa otetaan haltuun ja kuvataan osaltaan laajempaa ilmiökenttää<sup>19</sup>.

Laadullisen tutkimuksen piirissä tutkijoiden objektiivisuuden merkitys korostuu. Tutkijoiden omat ennakoasenteet tai -oletukset 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.<sup>20</sup> Pääasiallisena analyysimenetelmänä sovellettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia<sup>21</sup>. Haastatteluaineiston analyysissa aineistosta etsittiin tutkimustehtävän mukaisesti keskeisiä haastateltujen viranomaisten arkityötä koskettavia seikkoja ja merkitystekijöitä oma-aloitteisen tietojen antamisen kontekstissa. Ensiksi aineistoa redusoitiin eli siinä oleva informaatio tiivistettiin kunkin suoritetun haastattelun osalta. Toiseksi aineistoa ryhmiteltiin yleisempien ja erityisten havaintojen kehyyksissä. Kolmantena vaiheena aineisto abstrahoitettiin, eli siitä eroteltiin tutkimustehtävän mukaisesti olennaiset esille nousseet tiedot, jotka raportoidaan tässä empiirisessä osassa.<sup>22</sup>

Hankkeessa haastateltiin yhteensä 60 henkilöä<sup>23</sup>, jotka edustavat 20 eri organisaatiota. Haastattelut kohdistettiin tehtävänannon mukaisesti sellaisiin organisaatioihin,

<sup>16</sup> Laadullisen tutkimuksen katsotaan muodostuvan erinäisestä joukosta tulkinnallisia tutkimuskäytäntöjä, joissa yleisesti tavoitteena on ilmiön ymmärtäminen, tulkinta ja merkityksen antaminen. Laadullisessa tutkimuksessa aineisto toimii tutkijan teoreettisen ajattelun lähtökohtana ja välineenä, jonka avulla tutkittavasta asiasta tehdään aineiston laatu huomioiden havaintoja tutkimustehtävän suunnassa. Tulkinnessa tapahtuva tutkijan pohdinta ja tehdyt havainnot muodostavat analyysin, josta tehdään johtopäätöksiä. Laadullisessa tutkimuksessa ei perinteisesti pyritä tilastollisiin yleistyksiin tai merkittävyksiin. Alasuutari 2011; Eskola – Suoranta 2000, 22–24, 61–62; Hirsjärvi ym. 2004, 170–175; Metsämuuronen 2009, 207–213; Denzin – Lincoln 2000.

<sup>17</sup> Tapaustutkimuksessa huomio tulee kiinnittää tutkittavan ilmiön piirissä esille nouseviin seikkoihin aineistolähtöisesti. Alasuutari 2011, 248–250; Hirsjärvi ym. 2004, 152–155; Vilka ym. 2018.

<sup>18</sup> Burr 2015; Baert ym. 2011.

<sup>19</sup> Alasuutari 2011, 231–250.

<sup>20</sup> Denzin 2012; Lukkarinen 2015.

<sup>21</sup> Tuomi & Sarajärvi 2004.

<sup>22</sup> Tuomi & Sarajärvi 2004, 109–115.

<sup>23</sup> Haastateltavien lukumäärä vaihteli eri organisaatioiden välillä seuraavasti: 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 1 haastateltava, puolustusvoimat 4 haastateltavaa, Verohallinto 5 haastateltavaa (sis. Harmaan talouden selvitysyksikkö), Lääkäriliitto 2

jotka ovat keskeisiä viranomaisia rikostorjunnan ja turvallisuuden edistämisen ja ylläpitämisen näkökulmasta. Myös muilla viranomaisilla – kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä alaikäisten parissa työskentelevillä viranomaisilla ja muilla toimijoilla – voi olla tietyissä tilanteissa keskeinen rooli rikostorjunnassa. Tosin rikostorjunta ei ole näiden viranomaisten ensisijainen tehtävä, kuten ei myöskään sen selvittäminen, mitä tietoja rikostorjunta- tai turvallisuusviranomainen mahdollisesti tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Tästä syystä viranomaisten haastatteluissa pääpaino kohdistettiin rikostorjunta- ja turvallisuusviranomaisten tiedonintressien selvittämiseen. Haastateltavat<sup>24</sup> valittiin heidän asemansa tai työhistoriansa perusteella. Haastateltaville oli yhteistä, että heillä on pitkä ja monipuolinen kokemus tietojenvaihtamisen sääntelystä ja soveltamisesta.

Haastattelut suoritettiin etänä tai läsnäollessa yksilö- tai ryhmähaastatteluna, keskimäärin kukin haastattelutilaisuus kesti noin 2 tuntia. Kaksi organisaatiota toimitti haastatteluvastauksensa kirjallisena vastauksena. Haastattelut suoritettiin luottamuksellisesti ja haastateltavien kanssa sovittiin, että raportissa ei tuoda yksittäisten henkilöiden nimiä esiin, vaan ainoastaan organisaatio tai hallinnonala<sup>25</sup>.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna<sup>26</sup>. Ennen haastattelua haastateltaville toimitettiin hanketta kuvaava tiivistelmä, teemahaastattelurunko ja alustavia kysymyksiä, jotta he pystyivät valmistautumaan haastatteluun. Haastatteluissa sovellettu teemahaastattelurunko on liitteenä 19. Teemahaastattelurungon lisäksi kullekin viranomaiselle esitettiin sille räätälöityjä kysymyksiä haastattelutilanteen edetessä. Puolistrukturoidun teemahaastattelun luonteen mukaisesti haastatteluissa keskustelu eteni haastateltavien esittämien huomioiden suunnassa<sup>27</sup> siten, että haastateltavat saivat tuoda esille vapaalla kerronnalla teemojen ja haastattelijoiden ohjaamana omia kokemuksiaan ja näkemyksiään oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. On huomionarvoista, että haastatteluissa esille nousi myös sellaisia haastateltavien tärkeitä asioita, joita ei hankkeen rajausten johdosta voitu huomioida tässä raportissa.

---

haastateltavaa, Ulosottolaitos 2 haastateltavaa, Etelä-Suomen Aluehallintovirasto 1 haastateltavaa, Rajavartiolaitos 5 haastateltavaa ja Tulli 3 haastateltavaa.

<sup>24</sup> Haastateltujen virkanimikkeitä: erikoissyyttäjä, valtiosyyttäjä, poliisiylitarkastaja, poliisitarkastaja, rikoskomisario, rikosylikomisario, rikosylikonstaapeli, rikostarkastaja, komisario, ylikonstaapeli, operatiivinen lakimies, poliisilakimies, ylitarkastaja, lakimies, tietosuojavastaava, tiimivastaava, päälakimies, neuvotteleva virkamies, asiantuntija, suunnittelija, erityisasiantuntija, apulaisjohtaja, johtaja, ulosottoylitarkastaja, tietosuojajohtaja, varapäällikkö, päällikkö, yksikönpäällikkö, tutkinnanjohtaja.

<sup>25</sup> Ks. Kallinen – Kinnunen 2022.

<sup>26</sup> Patton 2002, 341–354; Tuomi – Sarajärvi 2004, 76–79.

<sup>27</sup> Hirsjärvi – Hurme 2000; Eskola ym. 2018.

Haastatteluista tehtiin kirjalliset muistiinpanot. Haastatelluille annettiin mahdollisuus toimittaa hankkeelle myös kirjallista aineistoa, jossa he saivat tarkentaa haastatteluissa esittämiään asioita tai tuoda tutkijoiden tietoon dokumentteja (esimerkiksi oikeustapauksia). Kirjallisesti saatua aineistoa on hyödynnetty raportoinnissa. Raportissa esitettävät suorat sitaatit on lainattu hankkeelle toimitetuista kirjallisista aineistoista. Osan haastateltujen kanssa käytiin erillisiä jatkokeskusteluja kerätyn aineiston ja tutkimusteeman osalta.

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. Toisin sanoen tavoitteena oli tuoda esiin erilaisia ratkaisuja, joiden avulla viranomaisten välinen tietojenvaihto olisi sujuvampaa ja tehokkaampaa. Raportin luvussa 11.2 esitetyt havainnot ja ratkaisuesitykset ovat suoraa kirjauksia työpajassa toimineiden työryhmien hankkeelle toimittamasta kirjallisesta aineistosta.

## Sääntelyn kehittäminen

Raportin 12 luvussa kartoitetaan oma-aloitteista tietojen antamista koskevat *sääntely- tai toteuttamisvaihtoehdot*. Tässä analyysissä otetaan huomioon kansalliselta tasolta muun muassa valtiosääntöiset reunaehdot, Lainkirjoittajan opas<sup>28</sup>, Hallituksen esitysten laatimisohteet<sup>29</sup> sekä Lainvalmistelun vaikutusarviointiohteet<sup>30</sup>. Tutkimuskirjallisuus on myös keskeisessä asemassa, erityisesti kansainvälinen tutkimus.<sup>31</sup> Huomioon otetaan paitsi juridinen myös yleisemmin yhteiskuntatieteellinen tutkimus.<sup>32</sup> Käsillä olevan aihekokonaisuuden tausta-aineistona on käytetty kuitenkin erityisesti lainvalmistelutöitä, joissa on problematisoitu, minkälaisissa olosuhteissa ja millä perusteilla viranomaisen oma-aloitteiseen tietojen antamiseen on päädytty. Tällä tavalla pyritään yleisemminkin hahmottamaan sitä, millä edellytyksin oma-aloitteinen tietojen luovutus voidaan katsoa perustelluksi. Siinä, missä lainsäädäntökartoitus auttaa näkemään ne tilanteet, joissa oma-aloitteista tietojen antamista koskevaa sääntelyä sovelletaan, se auttaa myös epäsuorasti havaitsemaan ne katvealueet, joiden ulkopuolelle sanottu sääntely on jäänyt.

Tässä yhteydessä ei lähdetä siitä, että oikeudellista sääntelyä kehitettäisiin täysin puhtaalta pöydältä, vaan lähtökohtaisesti huomioon otetaan voimassa oleva oikeustila ja lainsäädäntöä kehitetään siltä pohjalta. Tätä kutsutaan *jatkuuusperiaatteeksi*. Näin

<sup>28</sup> Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet.

<sup>29</sup> Hallituksen esitysten laatimisohteet. Opas hyvien esitysten laatimiseen.

<sup>30</sup> Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje 2022. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet 2007.

<sup>31</sup> Ks. esimerkiksi Baldwin – Cave – Lodge 2012.

<sup>32</sup> Ks. asianomaisesta lähestymistavasta esimerkiksi Määttä 2009.

ollen lähdetään edelleen siitä, että viranomaisten välinen tietojenvaihto voi tapahtua joko yleislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain tai erityislakien perusteella. Tämän lisäksi tietojenvaihdossa on sovellettava tietosuojalainsäädäntöä. Luonnollisesti osa lainsäädännöllistä viitekehikkoa on perustuslaki (731/1999, PL), kuten se, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (PL 10.1 §). Jatkuvuusperiaatteen liittyen on myös todettavissa, että oma-aloitteisen tietojen antamisen kehittäminen lainsäädäntötasolla on ollut jatkuvaa ja laajenevaa. Raportista ilmenevä kokonaiskatsaus lainsäädännön kehittämiseen ja voimassa olevaan oikeustilaan osoittaa, että oma-aloitteinen tietojen antaminen toiselle viranomaiselle on laajenemistaan laajentunut. Samanaikaisesti on syytä korostaa, että tarvetta ei ole ollut päinvastaisiin kehittämishankkeisiin eli oma-aloitteisesta tietojen antamisesta ei liene kertaakaan luovuttu, kun tällainen säännös tai lainkohta on oikeusjärjestykseen omaksuttu. Tällä monioikeustieteisellä selvityksellä pyritään vastaamaan oikeudellisiin ja yhteiskunnallisiin tiedontarpeisiin.

## 2 Oma-aloitteinen tietojen antaminen vertailumaissa

### 2.1 Ruotsi

Ruotsin lainsäädännössä viranomaisten keskinäinen tietojenvaihto ei kuulu asiakirjajulkisuuden sääntelyn piiriin. Viranomaisten tietojen luovutus on pyritty sääntelemään pitkälti yhdessä yleislaissa, joten erityislainsäädäntöä on huomattavan vähän.

Ruotsissa asiakirjajulkisuudesta säädetään painovapausasetuksessa<sup>33</sup>, joka on yksi Ruotsin neljästä perustuslaista. Painovapausasetuksen 2 luvussa säädetään, että jokaisella on oikeus saada tieto *yleisestä asiakirjasta (en allmän handling)* eli viranomaisen laatimasta tai vastaanottamasta asiakirjasta. Painovapausasetuksen 2:17:n mukaan *pyyntö* saada tieto yleisestä asiakirjasta tehdään pääsääntöisesti sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on.<sup>34</sup> Viranomaisen tietojensaantiin toiselta viranomaiselta sovelletaan painovapausasetuksessa säädetyn *asiakirjajulkisuuden sijaan informaation antovelvollisuutta (informationsskyldighet)*<sup>35</sup>, josta säädetään julkisuus- ja salassapitolain (OSL)<sup>36</sup> 6 luvun 5 §:ssä.<sup>37</sup> OSL 6:5:n mukaan viranomaisen on toisen viranomaisen *pyynnöstä* luovutettava (lämna)<sup>38</sup> hallussaan olevaa tietoa, jos tieto ei ole salassa pidettävää tai tiedon luovuttaminen ei haittaa työn asianmukaista suorittamista. Painovapausasetuksessa säädetty yleinen tiedonsaantioikeus koskee vain yleisiä asiakirjoja, kun taas viranomaisten välinen informaation antovelvollisuus koskee *viranomaisen hallussa olevia tietoja*.

Ruotsin tietosuojalain<sup>39</sup> 1:7:n mukaan EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta ja Ruotsin tietosuojalakia ei sovelleta siltä osin kuin se olisi vastoin painovapausasetusta tai perustuslaillista sananvapautta, josta säädetään hallitusmuodossa<sup>40</sup>. OSL 21:7:n mukaan

<sup>33</sup> Tryckfrihetsförordning (1949:105).

<sup>34</sup> Viranomaisten erillisyyttä ja itsenäistä harkintavaltaa kuvaa toisen perustuslain, hallitusmuodon (regeringsformen 1974:152) 12:2, jonka mukaan mikään toinen viranomainen, eduskunta tai kunnan päätösvaltaa käyttävä elin ei voi päättää, kuinka hallintoviranomainen yksittäistapauksessa päättää asiassa, joka koskee julkisen vallan käyttöä yksityistä tai kuntaa koskevassa asiassa tai jossa on kysymys lain soveltamisesta.

<sup>35</sup> Termiä informaation antovelvollisuus käytetään tässä puhuttaessa OSL 6:5:n tarkoittamasta viranomaisten välisestä tiedon luovuttamisesta. Muualla säädettyistä velvollisuuksista luovuttaa tietoa käytetään termejä tiedon luovuttamisvelvollisuus tai velvollisuus luovuttaa tietoja (uppgiftsskyldighet).

<sup>36</sup> Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

<sup>37</sup> Ks. Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden tuomio HFD 2021 ref. 10, kohta 28. Ks. myös Ruotsin oikeusasiamiehen päätös viittauksineen: JO, beslut den 19. oktober 2021, dnr. 9586–2020.

<sup>38</sup> *Lämna*-verbistä käytetään tässä tutkimuksessa käännöstä ”luovuttaa”.

<sup>39</sup> Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (2018:218).

<sup>40</sup> Regeringsformen (1974:152).

salassapito koskee henkilötietoja, jos voidaan olettaa, että tietoja käsitellään luovutuksen jälkeen mun muassa tietosuoja-asetuksen ja Ruotsin tietosuojalain vastaisesti.<sup>41</sup> Viranomaisen luovuttaessa henkilötietoja toiselle viranomaiselle sovelletaan tällaiseen käsittelyyn yleislakina tietosuoja-asetusta.<sup>42</sup>

OSL 8:1:n mukaan salassa pidettävää tietoa ei saa ilmaista (röjas) muille viranomaisille, ellei OSL:ssa tai asetuksessa toisin säädetä. Salassapidon murtavat säännökset on koottu OSL 10 lukuun. OSL 10:28:n mukaan salassapito ei estä yksittäisen tiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle, jos tiedon luovuttamisvelvollisuudesta säädetään laissa tai asetuksessa. OSL 6:5 ei ole 10:28:ssä tarkoitettu salassapidon murtava säännös. Jos muualla laissa kuitenkin säädetään tilanteeseen soveltuen oikeudesta tai velvollisuudesta luovuttaa tietoa salassapidon estämättä, muodostaa OSL 6:5 velvollisuuden luovuttaa tieto myös tällaisessa tapauksessa.<sup>43</sup> OSL 10:27:n yleislausekkeen mukaan salassa pidettävä tieto voidaan luovuttaa viranomaiselle, jos on selvää, että tietojen luovuttamista koskeva etu on ensisijainen siihen etuun nähden, jota salassapidolla suojellaan. Yleislauseketta on mahdollista soveltaa salassapidon murtavana säännöksenä eräiden viranomaisten osalta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset eivät kuitenkaan voi soveltaa yleislauseketta salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen.<sup>44</sup>

## Oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn systematiikka

Ruotsin lainsäädännössä viranomaisten välinen tietojen luovuttaminen voi perustua pyyntöön tai olla oma-aloitteista. Laissa on voitu jättää viranomaisen oma-aloitteiselle tietojen luovuttamiselle harkintavaltaa tiettyjen edellytysten täytyessä tai velvoittaa luovuttamaan tietoja oma-aloitteisesti tietyillä edellytyksillä. Ilmoittamiseen liittyvät velvollisuudet jakautuvat ilmoitusvelvollisuuksiin (*anmälningskyldighet*) ja tiedonantovelvollisuuksiin (*underrättelseskyldighet*<sup>45</sup>).<sup>46</sup> Ilmoitusvelvollisuuden osalta esimerkiksi niillä viranomaisilla, jotka toimivat lasten ja nuorten parissa, sosiaali- ja terveydenalan toimijoilla, sosiaalihuollolla, kriminaalihuollolla (Kriminalvården), poliisilla ja turvallisuuspoliisilla (Säkerhetspolis) sekä niiden virkamiehillä on velvollisuus tehdä *huoli-*

<sup>41</sup> Ks. Prop. 2017/18:105, ny dataskyddslag, s. 135–136; HFD 2014 ref. 66.

<sup>42</sup> Ks. HFD 2021 ref. 10, kohta 28.

<sup>43</sup> Lenberg – Tansjö – Geijer, kommentaren till 6 kap. 5 §.

<sup>44</sup> Ks. oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset kootusti Liite 1.

<sup>45</sup> Tiedonantovelvollisuudesta säädetään mm. väestötietolain (folkbokföringslagen 1991:481) 32 c §:ssä. Sen mukaan viranomaisella on tiedonantovelvollisuus veroviranomaiselle, jos voidaan olettaa, että väestötiedoissa on väärä tai epätäydellinen tieto sellaisesta henkilöstä, joka on tai on ollut kirjattu väestötietoihin. Ks. Prop. 2020/21:160, s. 101–102.

<sup>46</sup> Sekä *anmälning/anmälan* että *underrättelse* voidaan suomentaa ”ilmoitus”, mutta niistä käytetään tässä raportissa eri nimikkeitä erottamaan ne toisistaan.

*ilmoitus* (orosanmälan), jos ne toiminnassaan saavat tietoa tai epäilevät, että lapsen olot ovat huonot (att ett barn far illa) (sosiaalihuoltolain<sup>47</sup> 14:1).<sup>48</sup>

Ruotsin lainsäädännössä on myös säännöksiä, joiden nojalla tiedon luovuttaminen voi tapahtua sekä pyynnöstä että oma-aloitteisesti (ks. Liite 1). Esimerkiksi tiedon luovuttamisvelvollisuudesta yhteistoiminnassa järjestäytyntä rikollisuutta vastaan annetun lain<sup>49</sup> 2 §:ssä säädetään, että yhteistoiminnassa mukana olevat viranomaiset voivat salassapidosta huolimatta luovuttaa tietoa toiselle viranomaiselle, jos se on tarpeen vastaanottavan viranomaisen yhteistoimintaan osallistumisen kannalta, ellei ole pakottavia syitä olettaa, että salassapidon suojaama intressi olisi tiedon luovutusintressiin nähden etusijalla. Esitöiden mukaan säännös voi tarkoittaa sekä pyynnöstä että omasta aloitteesta tapahtuvaa tiedon luovutusta, jos viranomainen tietää, mitä tietoja toinen viranomainen tarvitsee.<sup>50</sup> Lain 3 §:n mukaan tiedon luovuttamisvelvollisuutta sovelletaan vain niihin viranomaisiin, joista säädetään asetuksella.<sup>51</sup>

OSL:ssa säädetyissä salassapidon murtavissa säännöksissä sanamuoto viittaa siihen, että kysymys on *oikeudesta* luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti.<sup>52</sup> Sitä vastoin niistä ei johdu viranomaiselle velvollisuutta omasta aloitteesta luovuttaa tietoa, paitsi jos muualla laissa on säädetty tiedon luovutusvelvollisuus (uppgiftsskyldighet), ilmoitusvelvollisuus (anmälningskyldighet) tai tiedonantovelvollisuus (underrättelseskyldighet). Tiedon luovuttamiselle on lisäksi säädetty erilaisia edellytyksiä. Esimerkiksi OSL 10 luvun 18 a §:n mukaan sosiaalihuollon salassapitovelvollisuus ei estä luovuttamasta alle 21-vuotiasta henkilöä koskevaa yksittäistä tietoa poliisille tai turvallisuuspoliisille, jos erityisten olosuhteiden vuoksi on olemassa vaara, että kyseinen nuori ryhtyy rikolliseen toimintaan ja tiedon voidaan olettaa auttaa estävän sen, ja ottaen huomioon

<sup>47</sup> Socialtjänstlag (2001:453).

<sup>48</sup> Sosiaalihuoltolaissa on säädetty myös velvollisuus luovuttaa tietoa, jonka mukaan mm. viranomaisten on luovutettava sosiaalitoimelle kaikki tiedot, jotka voivat olla merkityksellisiä sen selvittämiseksi, tarvitseeko lapsi tukea ja turvaa (sosiaalihuoltolain 14:1).

<sup>49</sup> Lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (2016:774).

<sup>50</sup> Prop. 2015/16:167, s. 50.

<sup>51</sup> Asetuksessa määritellään seuraavat viranomaiset: työnvälitysviranomainen (Arbetsförmedlingen), työympäristöviranomainen (Arbetsmiljöverket), yritysrekisterivirasto (Bolagsverket), opinto-rahautuslautakunta (Centrala studiestödsnämnden), talousrikosviranomainen (Ekobrottsmyndigheten; kun se harjoittaa poliisitoimintaa), finanssivalvonta (Finansinspektionen), eläkesijoitusviranomainen (Fondtorgsnämnden), vakuutuskassa (Försäkringskassan), sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen (Inspektionen för vård och omsorg), kriminaalihuolto (Kriminalvården), ulosottoviranomainen (Kronofogdemyndigheten), rannikkovartiosto (Kustbevakningen), maahanmuuttovirasto (Migrationsverket), eläkelaitos (Pensionsmyndigheten), poliisi (Polismyndigheten), veroviranomainen (Skatteverket), turvallisuuspoliisi (Säkerhetspolisens), taloudellisen ja alueellisen kasvun virasto (Tillväxtverket) ja tulli (Tullverket). Förordning (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

<sup>52</sup> Säännökset ovat muotoa "sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas" tai "uppgifter får lämnas".

suunnitellut tai käynnissä olevat nuorta koskevat toimet tai muista erityisistä syistä tiedon luovuttaminen ei ole epätarkoituksenmukaista.

Sanamuoto on muotoiltu pakottavaksi tiedon luovuttamisvelvollisuuden perustavissa säännöksissä, joihin viitataan OSL 10:28:ssä. Nämä säännökset voivat joissakin tapauksissa merkitä velvollisuutta luovuttaa toisen viranomaisen pyynnöstä tietoja ja joissakin tapauksissa luovuttaa tietoja tai tehdä ilmoituksia omasta aloitteesta säädettyjen edellytysten täytyessä. OSL 10:28:ssä viitattujen säännösten yhteydessä systematiikka perustuu kauttaaltaan siihen, että salassa pidettävien tietojen vaihdossa viranomaisten välillä kysymys on tiedon luovuttamisen sääntelystä pikemmin kuin tiedon saantioikeuden sääntelystä. Esimerkiksi potilasturvallisuuslain<sup>53</sup> 6:15:n mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa tai asetuksessa säädetään, sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstö on velvollinen luovuttamaan (lämna ut) tietoja, onko joku henkilö terveydenhuoltoyksikössä, jos tätä tietoa yksittäisessä tapauksessa pyytää tuomioistuim, syyttäjä, poliisi, turvallisuuspoliisi, ulosottoviranomainen tai veroviranomainen.

Mitä tulee rikostorjuntaperustaisten tietojen luovuttamiseen, salassapidon murtavien säännösten osalta erotetaan toisistaan säännökset, jotka mahdollistavat tietojen luovuttamisen *rikosten ehkäisemistä* varten, ja säännökset, jotka mahdollistavat tietojen luovuttamisen *esitutkintaa eli rikostutkintaa* varten. OSL:ssa on lisäksi kolme nimenomaista rikostorjuntaperustaista salassapidon murtavaa säännöstä, joita ei voida soveltaa epäiltäessä jo tehtyä rikosta. Ne koskevat nuorisoriikollisuuden ehkäisemistä (10:18a)<sup>54</sup>, tiettyjen läheisiin kohdistuvien rikosten ehkäisemistä (10:18c) sekä terrorismirikoksen ehkäisemistä (10:18b)<sup>55</sup>. *Jo tehtyjen rikosten* osalta säädetään tiedon luovuttamisesta epäiltäessä nuoreen kohdistunutta rikosta (10 luvun 21–22 §) sekä eräitä muita rikoksia (10 luvun 23–24 §). Muiden rikosten osalta mahdollisuutta luovuttaa tietoja säännellään sen mukaan, mikä on rangaistusasteikko.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Patientsäkerhetslag (2010:659).

<sup>54</sup> Sosiaalihuollon tietojen salassapito ei estä yksittäisen, alle 21-vuotiasta henkilöä koskevan tiedon luovuttamista poliisille tai turvallisuuspoliisille, jos erityisten olosuhteiden vuoksi on olemassa vaara, että kyseinen nuori ryhtyy rikolliseen toimintaan ja tietojen voidaan olettaa auttaa estävän sen, ja ottaen huomioon suunnitellut tai käynnissä olevat nuorta koskevat toimet tai muista erityisistä syistä tietojen luovuttaminen ei ole epätarkoituksenmukaista.

<sup>55</sup> Sosiaalihuollon tietojen salassapito ei estä yksittäisen henkilöä koskevan tiedon luovuttamista poliisille tai turvallisuuspoliisille, jos erityisten olosuhteiden perusteella on riski, että kyseinen henkilö syyllistyy mm. terroristirikokseen sekä sen yritykseen, valmisteluun tai salailuun, jos tiedon voidaan olettaa auttavan estämään se ja ottaen huomioon suunnitellut tai käynnissä olevat toimenpiteet henkilöä koskien tai muista erityisistä syistä tietojen luovuttaminen ei ole epätarkoituksenmukaista. Salailu (stämpling) voidaan suomentaa myös "salaliitto" tai "juonittelu". Poliisin osalta on vastaava salassapidon murtava säännös 35:10c:ssä. Sen mukaan tietoja saa luovuttaa sosiaalitoimelle tällaisten terrorismirikosten ehkäisemiseksi.

<sup>56</sup> Esimerkiksi mahdollisuus murtaa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tietojen salassapito on mahdollista vain epäiltäessä rikosta, josta ei ole määrätty vähäisempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, tai rikoksen yritystä, josta ei ole määrätty vähäisempää rangaistusta kuin kaksi



Mitä tulee rikosten ennalta ehkäisemiseen tai meneillään oleviin rikoksiin puuttumiseen, OSL 10:19:n säännös murtaa sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen salassapidon, kun kysymys on rattijuopumusrikoksesta. Toisaalta kysymys ei saa olla jo tehdystä rikoksesta. Rikoslain<sup>57</sup> 23:6:n mukaan suunnitteilla olevasta tai meneillään olevasta rikoksesta ilmoittamatta jättäminen tai rikoksen paljastamatta jättäminen on rangaistava, jos siitä erikseen säädetään. Tällaisesta rikosoikeudellisesta vastuusta on säädetty muun muassa tiettyjen vakavampien rikosten yhteydessä. Suhteessa salassapitosääntelyyn on tulkittu, että rikoslain 23:6:n rangaistussäännös on sellainen tiedon luovutusvelvollisuus, joka edellyttää, että salassapito murretaan OSL 10:28:n nojalla.<sup>58</sup>

## 2.2 Norja

Norjan lainsäädännössä lähtökohta on asiakirjajulkisuus. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisen mahdollistava sääntely jakaantuu yleislakeihin, erityislakeihin ja hierarkkisesti eri tasoihin säädöksiin. Erityissääntelyä on runsaasti. Viranomaiselle on säädetty harkintavaltaa myös salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle.

Norjassa tiedon saantia julkisista asiakirjoista säädellään julkisuuslaissa<sup>59</sup>. Julkisuuslain 3 §:n pääsäännön mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista ja rekistereistä, ellei laissa tai sen nojalla annetuissa asetuksissa muuta säädetä. Julkisuuslaissa säädetään, mikä on asiakirja ja milloin asiakirjasta tulee julkinen. Julkisuuslain 4 §:n mukaan asiakirja (saksdokument) on viranomaisen hallussa, viranomaiselle saapunut tai viranomaisen tekemä. Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään laajennetusta pääsystä tietoon (merinsynn). Sen mukaan hallintoelin<sup>60</sup> voi harkita pääsyn antamista tietoon kokonaan tai osittain (gj heilt eller delvis innsyn), vaikka tiedon saantia olisi muutoin rajoitettu. Tällöin hallintoelimen on punnittava tiedon saannin intressiä suhteessa julkisuudesta poikkeamisen intresseihin. Julkisuuslain 3 luvussa säädetään poikkeuksista asiakirjan julkisuuteen. Salassapitovelvollisuudesta säädetään hallintolaissa<sup>61</sup>. Lisäksi on useita erityislakeja, joissa on erityisiä salassapitoa ja tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä. Tämän tutkimuksen kannalta relevantteja

---

vuotta vankeutta. Lisäksi 10:22a:ssä säädetään, että sosiaalihuollon salassapito ei estä luovuttamista tietoa poliisille tai turvallisuuspoliisille, jos tieto koskee epäilyä rikoksista, josta säädetään terrorismirikosten torjunnasta annetussa säännöksessä.

<sup>57</sup> Brottbalken (1962:700).

<sup>58</sup> SOU 2018:65, s. 168 ja 171–172.

<sup>59</sup> Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, av 19. mai 2006, nr. 15. Norjan perustuslain (Kongeriket Norges Grunnlov, av 17. mai 1814) 100 §:ssä säädetään sananvapaudesta ja tietojen julkisuudesta sekä siitä, että rajoitukset sananvapauteen ja julkisuuteen on säädettävä lailla.

<sup>60</sup> Norjan julkisuuslaissa ja hallintolaissa (lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker lov av 10. februar 1967) käytetään käsitettä hallintoelin (organ tai forvaltningsorgan) käsitteen ”viranomainen” (myndighet) sijasta. Ks. julkisuuslain 4 § ja hallintolain johdanto ”Kort om loven” <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>.

<sup>61</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, lov av 10. februar 1967.

erityissäännöksiä on muun muassa poliisilaissa<sup>62</sup> ja poliisirekisterilaissa<sup>63</sup> sekä useissa muissa säädöksissä<sup>64, 65</sup>.

Rikostorjuntatehtävien kannalta keskeisestä tietojen luovutussääntelystä mainittakoon poliisirekisterilain sääntely.<sup>66</sup> Poliisirekisterilailla otettiin käyttöön yleinen tietosuojalainsäädäntö poliisin ja syyttäjäviranomaisen sekä poliisin turvallisuuspalvelun (politiets sikkerhetstjeneste PST) osalta. Tietojen salassapitoa ja luovuttamista koskevat säännökset ovat keskeinen osa lakia. Salassapitovelvollisuuksia koskevat säännökset on poliisirekisterilaissa säädetty tietojen luovutustarkoituksen mukaan riippumatta siitä, mistä tiedot ovat peräisin. Lain nojalla on annettu poliisirekisteriasetus<sup>67</sup> tietojen käsittelystä poliisissa ja syyttäjäviranomaisessa. Poliisirekisteriasetuksessa on tarkempia säännöksiä tiedon luovuttamisesta.

## Oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn systematiikka

Norjan lainsäädännössä hallintoelimen tietojen luovutus voi olla oma-aloitteista tai pyynnöstä tapahtuvaa. Oma-aloitteisuuteen ei viitata nimenomaisesti säännösten sanamuodossa, vaan oma-aloitteisuus on tulkittava tiedon luovuttamisoikeuden tai -velvollisuuden sisältävän säännöksen sanamuodosta. Tiedon luovuttamisvelvollisuuksien lisäksi laissa on myös säännöksiä ilmoitusvelvollisuudesta (meldeplikt) ja tiedonantovelvollisuudesta (underretningplikt)<sup>68</sup>. Esimerkiksi lastensuojeluun liittyviä ilmoitusvelvollisuuksia sisältyy useisiin erityislakeihin. Lastensuojelulaissa säädetään yleinen velvollisuus luovuttaa tietoa tietyin edellytyksin lastensuojelutarkoituksessa.<sup>69</sup>

Hallintolaissa ja erityislaeissa on säännöksiä salassapitovelvollisuudesta (*taushetsplikt*), tietojen luovutusoikeudesta (*opplysningsrett*) ja tietojen luovutusvelvollisuudesta (*opplysningsplikt*). Hallintolain yleisiä säännöksiä sovelletaan silloin, kun erityislaissa

<sup>62</sup> Lov om politiet (politiloven), lov av 4. augusti 1995, nr. 53.

<sup>63</sup> Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), lov av 28. mai 2010, nr. 16.

<sup>64</sup> Mm. tullilaissa (lov om toll og vareførsel, lov av 21. december 2007, nr. 119), tuloverolaissa (lov om skatt av formue og inntekt, lov av 26. mars 1999, nr. 14), veronmaksulaissa (lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav, lov av 17. juni 2005, nr. 67), täytäntöönpanolaissa (lov om tvangfullbyrdelse, lov av 26. juni 1992, nr. 86), sosiaali- ja terveystietolaissa (lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m., lov av 24. juni 2011, nr. 30), sosiaalipalvelulaissa (lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, lov av 18. december 2009, nr. 131), lastensuojelulaissa (lov om barneverntjenester, lov av 17. juli 1992, nr. 100), opetuslaissa (lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, lov av 17. juli 1998, nr. 61), päivähoitolaissa (lov om barnehager, lov av 17. juni 2005, nr. 64) ja mielenterveyslaissa (lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern, lov av 2. juli 1999, nr. 62).

<sup>65</sup> Ks. yksityiskohtaisemmat säännökset Liite 2.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten, av 20. sep-tember 2013 nr. 1097.

<sup>68</sup> Underretning-säännöksiä on erityisesti poliisirekisteriasetuksessa. Ks. Liite 2.

<sup>69</sup> Ibid.

ei muuta säädetä. Salassapidon pääsääntö säädetään hallintolain 13 §:n 1 momentissa. Sen mukaan hallinnossa työskentelevällä on velvollisuus estää muita saamasta sellaisia tietoja, jotka hän on saanut tehtäviensä yhteydessä ja jotka koskevat jonkun henkilökohtaisia olosuhteita<sup>70</sup> tai teknisiä laitteita ja menetelmiä sekä toimintaan tai liiketoimintaan liittyviä seikkoja, jotka on kilpailusyistä tärkeää pitää salassa sen henkilön edun kannalta, jota salassapito suojaa.

Tietojen antamisoikeudesta säädetään hallintolain 13 a–g §:ssä. Esimerkiksi hallintolain 13 b §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään, että salassapitovelvollisuus ei estä hallintoelintä antamasta<sup>71</sup> muille hallintoelimille tietoja (at forvaltningsorganet gir -- opplysninger) henkilön yhteydestä hallintoelimeen ja tehdyistä päätöksistä ja muuten sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä (nødvendig) tietoja luovuttavan hallintoelimen lain, ohjeiden tai nimitysperusteiden mukaisten velvollisuuksien edistämiseksi. Hallintolain 13 b §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetään puolestaan ilmoittamisesta ja tiedon antamisesta syyttäjäviranomaiselle tai valvontaviranomaiselle. Sen mukaan salassapitovelvollisuus ei estä hallintoelintä ilmoittamasta tai antamasta tietoja (at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger) rikoksista syyttäjäviranomaiselle tai asianomaiselle valvontaviranomaiselle, kun sitä voidaan pitää yleisen edun kannalta *toivottavana* (ønskelig av allmenne omsyn) tai rikoksesta syyttämällä on luonnollinen yhteys tietojen luovuttajan tehtäviin (naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver). Hallintolain 13 b §:n 1 momentin 7 kohta sovelletaan, kun on välttämättöntä luovuttaa<sup>72</sup> tieto (dela opplysningene) henkeen tai terveyteen kohdistuvan vaaran välttämiseksi.<sup>73</sup> Tämä liittyy kaikkia koskevaan rikoslain<sup>74</sup> 196 §:n yleiseen velvollisuuteen ehkäistä rikokset. Rikoslain 196 §:n mukaan enintään 1 vuoden sakko tai vankeutta on määrättävä jokaiselle, joka ei ilmoita rikoksesta tai muuten pyri estämään sitä tai sen seurauksia, kun se on vielä mahdollista ja näyttää varmalta tai todennäköiseltä, että rikos on tehty tai tullaan tekemään. Rikoslain 196 §:ää sovelletaan salassapidon estämättä.

Vuonna 2021 säädettiin hallintolain 13 g §:ään uusi säännös tietojen luovuttamisesta.<sup>75</sup> Siinä annetaan mahdollisuus säätää asetuksella, että salassapitovelvollisuus

<sup>70</sup> Hallintolain 13 §:n 2 momentin mukaan henkilökohtaisia olosuhteita eivät ole syntymäpaikka, syntymäaika ja sosiaaliturvatunnus, kansalaisuus, siviilisääty, ammatti, asuinpaikka ja työpaikka, elleivät tällaiset tiedot paljasta asiakassuhdetta tai muita olosuhteita, joita on pidettävä henkilökohtaisina.

<sup>71</sup> Gi-verbistä käytetään tässä tutkimuksessa käännöstä "antaa".

<sup>72</sup> Dela-verbistä käytetään tässä tutkimuksessa käännöstä "luovuttaa".

<sup>73</sup> Useissa erityislaeissa kuitenkin poiketaan tämän tyyppisestä tietojen luovuttamisesta, esim. lastensuojelulaki 6–7 §, kriisikeskuslaki (krisesenterlova) 5 §, työ- ja hyvinvointihallintolaki (arbeids- og velferdsforvaltningsloven, NAV-loven) 7 § ja sosiaalipalvelulaki 44 §.

<sup>74</sup> Lov om straff, lov av 20. mai 2005, nr. 28.

<sup>75</sup> Lisätty lailla "lov av 18 juni 2021 nr. 127". Säännöksen esityöt Prop. 166 L (2020–2021) Endringer i forvaltningsloven m.m., som gjelder utvidet adgang til informasjonsdeling. Muutokset hallintolakiin ym., joissa on kysymys laajennetusta pääsystä tietoon (suom.).

ei estä luovuttamasta tietoja niiden tehtävien suorittamiseksi, jotka on määrätty tietojen luovuttajalle tai vastaanottajalle, kunhan luovuttamisella ei puututa suhteettomasti rekisteröityjen oikeuksiin. Jos hallintoelinten välinen yhteistyö on vakiintunutta (etablert samarbeid)<sup>76</sup>, voidaan asetuksilla tarvittaessa kattaa tiedot, joihin muun lain mukaan sovelletaan 13 b §:n mukaisia erityisiä rajoituksia tietojen luovuttamiselle.<sup>77</sup> Asetuksenanto-oikeuden päätarkoituksena on helpottaa tiedonvaihtoa julkisessa hallinnossa. Esitöissä täsmennetään, että asetuksella ei säädetä tiedon luovutusvelvollisuudesta, vaan *oikeudesta* luovuttaa tietoa. Esitöissä on kiinnitetty erityistä huomiota yhteistyön ja tiedonvaihdon tarpeeseen työperäisen rikollisuuden (arbeidslivsrelatert kriminalitet, ns. *a-krim*) pysäyttämiseksi ja lasten ja nuorten suojelemiseksi.<sup>78</sup>

Heinäkuussa 2022 säädettiin asetus salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ja henkilötietojen käsittelystä ym. virastojen välisessä yhteistyössä työperäisen rikollisuuden torjumiseksi (a-krim-asetus)<sup>79</sup>. A-krim-asetuksen 3 §:n mukaan asetuksessa määritetyt hallintoelimet<sup>80</sup> voivat luovuttaa toisilleen tietoja hallintolain 13 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä. Nämä kyseiset hallintoelimet voivat samoilla edellytyksillä vaihtaa tällaisia tietoja verohallinnon, tullin, poliisin ja kansallisen virastojen välisen analyysi- ja tiedustelukeskukseen (Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter) työntekijöiden kanssa. Tietojen luovuttaminen on mahdollista, jos se on välttämätöntä tietojen vastaanottajan tai luovuttajan sellaisten tehtävien hoitamiseksi, jotka koskevat sellaisten rikosten ehkäisemistä, havaitsemista, estämistä tai seuraamusten määräämistä, jotka voivat johtaa huonompiin työoloihin, loukata työntekijöiden oikeuksia, haitata kilpailua elinkeinoelämässä tai johtaa vero-, tulli- tai sosiaaliturvajärjestelmien väärinkäyttöön.

<sup>76</sup> Ongelmana on käytännössä, mitä "vakiintuneella yhteistyöllä" tarkoitetaan, ks. 13 g §. Säännöksen esitöiden mukaan tämä voi perustua jonkin aikaa muodostuneeseen käytäntöön ("praksis over noe tid"), tai siihen, että yhteistyöllä on muodollinen perusta laissa, asetuksessa tai sopimuksessa. Prop. 166 L (2020–2021), kohta 4.3.

<sup>77</sup> Tätä säännöstä pidetään ratkaisuna siihen, että voidaan luoda tasapaino hallintoelinten välisen hyvän ja tehokkaan yhteistyön ja salassapitoa koskevien määräysten taustalla olevien näkökohtien turvaamisen välillä. Prop. 166 L (2020–2021) kohta 4.3.

<sup>78</sup> Prop. 166 L (2020–2021), kohta 4.3.

<sup>79</sup> Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, forskrift av 17. juni nr. 1045.

<sup>80</sup> Työ- ja hyvinvointihallinto (Arbeids- og velferdsetaten), Työsuojeluviranomainen (Arbeidstilsynet), paikallinen sähkövalvonta (Det lokale el-tilsyn), Kalastusdirektoraatti (Fiskeridirektoratet), maakunnat tai kunnat, jotka ovat mukana vakiintuneessa a-rikosyhteistyössä, rannikkovartiosto (Kystvakten), elintarviketurvallisuusviranomainen (Mattilsynet), merenkulkuviranomainen (Sjøfartsdirektoratet), tiehallinto (Statens vegvesen), maahanmuuttodirektoraatti (Utlendingsdirektoratet), valtion perintäkeskus (Statens innkrevingssentral), verohallinnon alainen maksujen ja palautussaatavien keräyskeskus ja muut perintäviranomaiset, kun niitä koskee hallintolain mukainen salassapitovelvollisuus, poliisi suorittaessaan hallinnollisia tai siviilitehtäviä.

## 2.3 Viro

Viron lainsäädännön lähtökohtana on asiakirjajulkisuus, josta on säädetty sekä Viron perustuslaissa ja Viron julkisuuslakiin. Viron julkisuuslaki pitää sisällään myös salassa pitosäännökset.

Viron perustuslain<sup>81</sup> 44 §:n perusteella jokaisella on oikeus saada vapaasti julkiseen käyttöön levitettäviä tietoja. Säännöksen mukaan ”kaikilla valtion virastoilla, kunnilla ja niiden virkamiehillä on velvollisuus antaa tietoja toiminnastaan laissa säädetyn menettelyn mukaisesti Viron kansalaisille näiden pyynnöstä, lukuun ottamatta tietoja, joiden paljastaminen on kielletty laissa, ja tiedot, jotka on tarkoitettu yksinomaan sisäisiin tarkoituksiin.”<sup>82</sup> Tarkemmin viranomaistietojen julkisuudesta on säädetty Viron julkisuuslaissa<sup>83</sup>. Viron julkisuuslain 4 §:n 2 kohdan mukaan tietojen saatavuus on varmistettava *jokaiselle henkilölle* mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman helpolla tavalla. Siten Viron julkisuuslaki ei sulje pois viranomaisia sen soveltamisalan piiristä. Viron julkisuuslaissa käytetään *julkisen tiedon* käsitettä, jolla tarkoitetaan pääsääntöisesti missä muodossa tahansa olevaa tietoa, joka liittyy lainsäädäntöön perustuviin julkisiin tehtäviin.<sup>84</sup>

Viron julkisuuslaissa käytetään ”tiedon haltijan” käsitettä, joilla tarkoitetaan mainitun säädöksen 5 §:n perusteella 1) valtion ja paikallishallinnon virastoja, 2) julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä sekä 3) yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja luonnollisia henkilöitä, jos nämä suorittavat julkisia tehtäviä lain, hallinnollisen lainsäädännön tai sopimusten nojalla, mukaan lukien koulutus-, terveydenhuolto-, sosiaali- tai muiden julkisten palvelujen tarjoamista, — tehtäviensä suorittamista koskevien tietojen osalta. Tiedon haltijoihin kohdistuu myös Viron julkisuuslain mukaiset velvollisuudet, eli viranomaiset ovat erillisiä sovellettaessa kyseistä säädöstä. Esimerkiksi Viron julkisuuslain 35 §:n mukaan tiedon haltijan *on luokiteltava* tietyntyyppiset viranomaisen sisäiseen

<sup>81</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349, 03.07.1992.

<sup>82</sup> Säännös jatkuu seuraavasti: ”Viron kansalaisilla on oikeus saada tietoa itsestään valtion virastoissa ja kunnissa sekä valtion ja kuntien arkistoissa lain säädetyn menettelyn mukaisesti. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa muiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi annetun lain tai lapsen arkistoinnin luottamuksellisuuden perusteella ja rikoksen estämiseksi, rikoksentehtäjän kiinniottamiseksi tai totuuden selvittämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä. Virossa olevilla ulkomaiden kansalaisilla ja kansalaisuudettomilla henkilöillä on tämän pykälän 2 ja 3 kohdassa määritellyt oikeudet yhtä lailla Viron kansalaisten kanssa, ellei laissa toisin säädetä.”

<sup>83</sup> Avaliku teabe seadus, RT I 2000, 92, 597, 1.1.2001. Lisäksi Virossa on erityislaki, jossa säädetään erikseen valtion ja viranomaisten menettelystä vastata tietynlaisiin muistintpanoihin ja selityspyyntöihin, sekä kollektiivisten ehdotusten jättämismenettelystä. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus, RT I 2004, 81, 542, 10.12.2004.

<sup>84</sup> Viron julkisuuslain 3 §:n mukaan julkiset tiedot, jäljempänä 'tiedot', ovat tietoja, jotka tallennetaan ja dokumentoidaan millä tahansa tavalla, ja millä tahansa välineellä, ja jotka saadaan tai luodaan niiden perusteella annetun lain tai lainsäädännön mukaisten julkisten tehtävien suorittamisen perusteella.

käyttöön tarkoitetut tiedot salassa pidettäväksi. Viron julkisuuslain 35 §:ssä säädetään tiettyjen tietojen salassapidosta. Virossa tietosuojasta on yleislainsäädännön tasolla säädetty pääasiassa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, joka on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä Viron henkilötietosuojalain<sup>85</sup> nojalla.

## Oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn systematiikka

Viron oikeudessa viranomaisten välinen oma-aloitteinen tiedonluovutus perustuu lainsäädäntöön ja Virossa on myös sektorikohtaista erityissääntelyä tiedon luovutuksesta. Virossa tiedonluovutukset voivat olla viranomaisten velvollisuuksia tai oikeuksia. Viron viranomaisia koskevasta yleissääntelystä ei ole löydettävissä normeja *expressis verbis*, joiden perusteella viranomaiset voisivat ainoastaan yhteistyöhön perustuen luovuttaa oma-aloitteisesti toisilleen henkilötietoja tai muita tietoja.<sup>86</sup> Viron tietosuoja-avaltuutetun<sup>87</sup> tietokantoja ja tietojärjestelmiä koskevassa ohjeessa on tarkennettu henkilötietojen luovuttamiseen liittyvää prosessia. Ohjeen perusteella rekisterinpitäjän on arvioitava, onko pyytäjällä laillinen peruste saada tiedot, koska rekisterinpitäjä on vastuussa tietojen luovuttamisesta tai pääsyn antamisesta ilman laillista perustetta. Laista johtuvan oikeusperustan tulee koostua kolmesta osasta: lain normi, jossa määrätään julkisesta tehtävästä, pätevyysnormi (tehtävä on osoitettu kyseiselle toimielimelle esimerkiksi) ja menettelynormi, jossa ilmaistaan oikeus saada tietoja ja ehdot (esim. "kerää todisteita", "on oikeus saada tietoja toisen toimielimen tiedonkeruusta" jne.).<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Isikuandmete kaitse seadus, 15.9.2019. Viron henkilötietosuojalain 15 §:ssä on erikseen säädetty esimerkiksi poliisi- ja lain täytäntöönpanoviranomaiset (õiguskaitseasutus, law enforcement authorities) oikeudesta käsitellä henkilötietoja. Mainitun säännöksen mukaan ne voivat käsitellä henkilötietoja, mikäli niiden käsittely on tarpeen rikosten ehkäisyyn, paljastamiseen ja käsittelyyn sekä rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

<sup>86</sup> Ks. Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354, 1.1.2002 (Viron hallintoprosessilaki) ja Halduskoostöö seadus RT I 2003, 20, 117, 1.7.2003 (Viron viranomaisyhteistyötä koskeva laki). Viron viranomaisyhteistyötä koskevan lain 7 §:n 4 mom. on myös viitattu tietosujasääntelyyn. Ko-säännöksen mukaan hallinnollisessa menettelyssä henkilötietoja käsitellään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä direktiivin 95/46/EY (yleinen tietosuoja-asetus) kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 ja henkilötietojen suojaa koskevasta laista johtuvien menettelyjen mukaisesti.

<sup>87</sup> Andmekaitse Inspeksioon.

<sup>88</sup> Andmekaitse Inspektstioon, Valvame, et isikuandmete kasutamisel austatakse eraelu ning et riigi tegevus oleks läbipaistev, 14.8.2013, s. 19. Ohje on tullut ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa. Tietosuoja-asetus lienee selkeyttänyt Virossakin tulkintaa siitä, että henkilötietojen käsittelylle on oltava oikeusperuste (yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artikla). Viron julkisuuslain 31 §:ssä on todettu, että tiedonhaltijoiden välinen tiedonvaihto julkisten tehtäviensä hoitamiseksi ei ole tietojen uudelleenkäyttöä. Henkilötietojen siirtoa ja luovutusta koskevaa sääntelyä on Viron henkilötietosuojalain 10 §:n 1 momentissa, jonka mukaan henkilötietojen siirto, joka liittyy velvollisuuksien rikkomiseen kolmansia osapuolia kohtaan, ja tietojen käsittely kolmannen osapuolen toimesta on sallittua rekisteröidyn luottokelpoisuuden arvioimiseksi tai muihin vastavaihin tarkoituksiin, ja ainoastaan siinä tapauksessa, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsitteijä on varmistanut siirrettyjen tietojen oikeellisuuden sekä henkilötietojen siirron oikeusperustan ja rekisteröinty niiden siirron.

Virossa on tarkempaa sektorikohtaista erityissääntelyä, joka pitää sisällään tiedonluovutusvelvollisuuksia ja -oikeuksia (ks. Liite 3). Esimerkiksi paikallisviranomaisen *tulee ilmoittaa* huolenpidon tarpeesta olevasta lapsesta sosiaalivakuutuslautakunnalle Viron lastensuojelulain 29(1) §:n perusteella.<sup>89</sup> Viron verotusta koskevan lain 29 §:n mukaan vero- ja tullivirastolla on *oikeus* paljastaa verosalaisuutta koskeva tieto tietyissä tilanteissa esitutkintaviranomaiselle, poliisille ja rajavartiolaitokselle sekä pykälässä luetelluille muille viranomaisille. Verotusta koskevan lain 29 § on mielenkiintoinen esimerkki Viron lainsäädännöstä siitä, miten yksityiskohtaisesti kyseisessä säännöksessä on lueteltu ja listattu eri viranomaiset, joille verotussalaisuutta koskevan tiedon voi missäkin tilanteessa paljastaa. Samassa säädöksessä on myös tarkentavasti säädetty, mikä on verosalaisuus, mikä osa verotukseen liittyvistä tiedoista on salassa pidettävää ja mikä julkista, ja mitkä ovat verosalaisuutta koskevan tiedon antamisen edellytykset.<sup>90</sup> Viro on luonut myös tiedonvälitysalusta X-roadin, jonka kautta viranomaiset voivat käytännössä vaihtaa tietoja.<sup>91</sup> Virossa on myös käytössä poliisin ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteinen järjestelmä, jonka kautta viranomaiset voivat luovuttaa tietoja.<sup>92</sup>

## 2.4 Englanti

Englannissa lähtökohtana tietojen luovutukselle on viranomaistiedon julkisuus, josta on säädetty tiedonvapauslailla.<sup>93</sup> Tämän lisäksi Englannissa henkilötietojen käsittelyä määrittää Englannissa Yhdistyneiden Kuningaskuntien oma tietosuojasääntely. Tiedonvapauslain ensimmäisen osan 1 kohta ilmentää jokaisen henkilön yleistä tiedonsaantioikeutta viranomaisen tietoon ja asettaa viranomaisille velvollisuuden antaa pyydetty tiedot sekä vahvistaa tai kieltää, pitääkö viranomainen hallussaan pyydettyjä tietoja.<sup>94</sup> Tiedonvapauslain mukaan jokaisella henkilöillä on oikeus pyytää viranomaisten hallussa olevia tietoja. Laissa ei poissuljeta sitä, etteivätkö myös viranomaiset tai organisaatiot voisi pyytää toisen viranomaisen hallussa olevia tietoja kyseisen säädöksen perusteella.<sup>95</sup> *Julkisella viranomaisella* tarkoitetaan tiedonvapauslaissa Englannin erilaisia viranomaisia. Laki pitää sisällään varsin kattavasti säädetty tarkemmat

<sup>89</sup> Lastekaitseeadus, RT I, 06.12.2014, 1.1.2016, 01.01.2020, 29 §.

<sup>90</sup> Maksukorralduse seadus, RT I 2002, 26, 150, 2.2.2002, 29 §.

<sup>91</sup> Ks. e-Estonia, Interoperability Sevices. Suomi.fi-palveluväylä perustuu myös Viron kehittämään X-road-tiedonvälitysalustaan. Ks. Pirttilä 2020.

<sup>92</sup> Kyseessä on POLIS-järjestelmä, joka perustuu poliisia ja rajavartiolaitosta koskevan lain 8 §:ään. Tarkemmin järjestelmästä on säädetty Viron sisäministeriön antamalla asetuksella *Politse andmekogu põhimäärus* RTL 2009, 97, 1450, 1.1.2010.

<sup>93</sup> Freedom of Information Act 2000, Chapter 36. Englannin oikeusjärjestelmä perustuu common law-järjestelmään, eikä Englannilla ole omaa perustuslakia. Englannin oikeusjärjestelmän keskeisin oikeuslähde ovat oikeustapaukset, josta seuraavana tulee lainsäädäntö. Ks. Elliott – Quinn, 2006, s. 1-40.

<sup>94</sup> Tiedonvapauslain I osan 1 kohta.

<sup>95</sup> Tiedonvapauslain I osan 1 kohdan mukaan tiedonvapausoikeus on kaikilla henkilöillä (any person). Ks. The ICO, What is the Freedom of Information Act? Guide to freedom of information 2017, s. 10.

edellytykset ja poikkeukset sille, milloin toimielin tai virasto on lain piirissä. Edellytyksistä on nähtävissä, että toimielimen tai viraston on pääsääntöisesti perustuttava jollakin tavalla sääntelyn perusteella olevaan tai muutoin Englannin oikeusjärjestelmässä hyväksytyllä tavalla olemassa olevaan toimivaltaan.<sup>96</sup> Tiedonvapauslaissa on myös täsmennetty, että ainakin Englannin *valtion viranomaiset* ovat erillisiä muista valtion viranomaisista sovellettaessa säännöstä.<sup>97</sup> Tiedonvapauslain piirissä ovat viranomaisina tietyin ehdoin myös julkisomisteiset yritykset.

Viranomaisen tiedolla tarkoitetaan tiedonvapauslain mukaan *missä tahansa* muodossa tallennettua viranomaisen hallussa olevaa tietoa.<sup>98</sup> Englannin Information Commissioner's Office (jälj. ICO) on riippumaton viranomainen, joka ohjeistaa ja valvoo tietoon liittyviä oikeuksia Iso-Britanniassa.<sup>99</sup> ICO on antanut ohjeissaan konkreettisia esimerkkejä tiedonvapauslain mukaisesta viranomaisen tiedosta. ICO:n mukaan laki ei rajoitu vain perinteisiin asiakirjoihin, vaan se kattaa myös esimerkiksi luonnokset, sähköpostit, muistiinpanot, puhelinkeskustelujen nauhoitukset ja valvontakameratalenteet.<sup>100</sup> Yleiseen tiedonsaantioikeuteen sovelletaan tiedonvapauslain II osassa esitettyjä poikkeuksia.<sup>101</sup> Poikkeukset on jaettu a) ehdottomiin ja b) vaatimukset täyttäviin edellyttäen yleisen edun mukaista poikkeustestiä, jonka perusteella arvioidaan, onko tiedon luottamuksellisuuden tarve suurempaa kuin julkisuus.<sup>102</sup>

Englannissa on ollut vuodesta 2019 saakka voimassa Yhdistyneiden Kuningaskuntien yleinen tietosuojaa-asetus (jälj. UK GDPR)<sup>103</sup>, jonka rakenne ja sisältö pohjautuu EU:n yleiseen tietosuojaa-asetukseen, jota sovellettiin Englannissa ennen Iso-Britannian

<sup>96</sup> Tiedonvapauslain I osan 4 kohdan 1–4.

<sup>97</sup> Tiedonvapauslain VIII osan 81 kohta.

<sup>98</sup> VIII osan kohta 84, (kohta 'information'), tiedonvapauslain I osan 2 kohta. Ks. myös säännöksen perustelut Freedom of Information Act, Explanatory Notes, kohta 6. Tiedonvapauslaki sisältää myös viranomaisen sähköisessä muodossa olevia tietoaaineistoja ('dataset') koskevia erityissäännöksiä kohdissa 11, 11A, 11B ja 19. Tietoon liittyviä rajoituksia on tehty myös viranomaiskohtaisesti, ks. tiedonvapauslain liite 1 kohdat 1-5.

<sup>99</sup> ICO:n toimivalta on määritelty tiedonvapauslain tiedonvapauslain III osassa sekä Englannin tietosuojalain (Data Protection Act 2018) V osassa. Ks. The ICO, About the ICO, Who we are?

<sup>100</sup> The ICO, What is the Freedom of Information Act? Guide to freedom of information 2017, s. 9.

<sup>101</sup> Tiedonvapauslain I osan 2 kohdan perusteella kun viranomainen soveltaa yleiseen etuun liittyvää poikkeusperustetta tiedon julkisuudesta, sen ei tarvitse vahvistaa, pitääkö se hallussaan pyydettyjä tietoja, jos tämä johtaisi vapautettujen tietojen paljastamiseen.

<sup>102</sup> Tiedonvapauslain I osan 2 kohdan 1. a ja b-kohdat. Ehdottoman poikkeuksen piirissä olevat tiedot ovat tiedonvapauslain I osan 2 kohdan 3 kohdan perusteella esimerkiksi tietyt turvallisuusviranomaisia koskevat tiedot, tietyt tuomioistuinten hallussa oleva tiedot, ja tiedot, mikäli ne ovat ristiriidassa parlamentaaristen erioikeuksien kanssa tai sellainen tieto, jonka antaminen tämän lain nojalla vaarantaisi tai todennäköisesti vaarantaisi henkilön fyysisen tai henkisen terveyden tai turvallisuuden.

<sup>103</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (United Kingdom General Data Protection Regulation), UK GDPR.



eroa Euroopan Unionista.<sup>104</sup> UK GDPR soveltuu pääasiassa Iso-Britannian alueella tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.<sup>105</sup> Englannin tietosuojalaki täydentää ja täsmentää UK GDPR:n sääntelyä. Myös tietosuojalaki päivitettiin yhdenmukaiseksi UK GDPR:n kanssa vuonna 2019.<sup>106</sup>

## Oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn systematiikka

Englannin tiedonvapauslaki ja tietosuojasääntely sisältävät sääntelyä, jota sovelletaan viranomaisten väliseen tiedonluovutukseen. Tämän lisäksi sektorikohtainen erityissääntely pitää sisällään Englannin viranomaisten tiedonluovutukseen sovellettavia normeja. Englannin sääntelystä on tunnistettavissa, että tiedonluovutukset voivat olla joko velvollisuuksia tai oikeuksia. Ensinnäkin tiedonvapauslain II osan 44 kohta ohjaa Englannin viranomaisten tiedonvapauslain piiriin kuuluvien tietojen antamista. Kyseisen kohdan mukaan tiedon antaminen on kielletty, mikäli tiedon antaminen on a) lain tai sen nojalla kiellettyä b) ristiriidassa [oletetun EU:n veloitteen] kanssa tai c) rangaistavissa oleva teko.<sup>107</sup> Lisäksi tiedonvapauslaissa on ICO:ta koskevaa tietojen luovuttamisääntelyä. VIII osan 76 kohdan mukaan ICO:n jäsen voi luovuttaa tai paljastaa tietoja (may disclose) tietyille Englannin laillisuusvalvontaviranomaisille, jos tämä katsoo, että tiedot liittyvät asiaan, jota kyseinen viranomais voi tutkia tietyissä tilanteissa.<sup>108</sup> Tiedonvapauslain VIII osan 76B:ssä on myös erillissääntelyä tiedonluovutuksesta tuomioistuimelle. Tiedonvapauslain VIII osan 78 kohdassa on myös todettu, että mikään tiedonvapauslaissa säädetty ei rajoita viranomaisten muuta olemassa olevaa toimivaltaa luovuttaa sen hallussa olevia tietoja. Säännöksellä varmistetaan se, ettei tiedonvapauslaissa säädetty rajoita viranomaisten olemassa olevaa toimivaltaa luovuttaa tietoja.<sup>109</sup> Tiedonvapauslain II osan 23 kohdassa on turvallisuusviranomaisia koskevaa sääntelyä. Kyseisen lainkohdan 3 kohdassa mainitut viranomaiset ovat rikosten ehkäisyyn ja turvallisuuteen liittyviä viranomaisia. Kyseisen lain-

<sup>104</sup> Ks. The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019. Ks. lisätietoa Brexitistä ja sen vaikutuksista laajemmin esim. Valtiovainministeriö, Ajankohtaista, Brexit.

<sup>105</sup> UK GDPR Article 3.

<sup>106</sup> Data Protection Act 2018. Ks. The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019.

<sup>107</sup> Tiedonvapauslain II osan 44 kohta:” (1) Information is exempt information if its disclosure (otherwise than under this Act) by the public authority holding it— (a)is prohibited by or under any enactment, (b)is incompatible with any [retained EU obligation], or (c) would constitute or be punishable as a contempt of court. (2) The duty to confirm or deny does not arise if the confirmation or denial that would have to be given to comply with section 1(1)(a) would (apart from this Act) fall within any of paragraphs (a) to (c) of subsection (1).

<sup>108</sup> Viranomaiset on lueteltu säännöksessä.

<sup>109</sup> Ks. Freedom of Information, Explanatory Notes, kohta 78.

kohdan 1 kohdan mukaan viranomaisen hallussa olevat tiedot on vapautettu salassapidosta, mikäli jokin säännöksessä mainituista viranomaisista on suoraan tai välillisesti toimittanut ne viranomaisille tai liittyy niihin.<sup>110</sup>

Toisekseen Englannin henkilötietoja koskevan sääntelyn perusteella henkilötietojen luovutus toiselle viranomaiselle on mahdollista tietyissä tilanteissa. ICO:n ohjeiden<sup>111</sup> perusteella tiedonluovutustilanteita voidaan tulkita siten, että mikäli henkilötietoja aiotaan luovuttaa toiselle viranomaiselle, on oltava UK GDPR 6 artiklan mukainen laillisuusperuste, ja jos jaetaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, on oltava sekä laillinen peruste, että täytettävä UK GDPR 9 artiklan mukaiset käsittelyn edellytykset ja mahdolliset tietosuojalain mukaiset lisäedellytykset. Mikäli luovutetaan rikostietoja, tarvitaan sekä laillisuusperuste tai UK GDPR 10 artiklan mukainen edellytys. Tietosuojalaissa on myös erityisiä edellytyksiä. Tietosuojalain 10 kohdassa säädetään erityisten henkilötietojen ja rikostietojen käsittelystä silloin, kun se on tarpeen *rikosten ehkäisemiseksi tai havaitsemiseksi* ja jos suostumuksen pyytäminen haittaisi tätä tarkoitusta.

Englannin tiedonvapauslaki ja henkilötietoja koskeva sääntely luovat siis perustan sille, millä kriteereillä tietoja voidaan luovuttaa viranomaisten kesken. Englannin tiedonkäsittelyä ja -luovutusta koskevasta sääntelystä on pääteltävissä, että tietojen luovutuksen on perustuttava viranomaisen toimivaltaan ja tehtäviin Englannin oikeusjärjestelmässä hyväksytyllä tavalla. Englannissa on voimassa myös viranomaisten välistä tiedonluovutusta koskevaa tehtäväkohtaista erityissääntelyä.<sup>112</sup> Englannissa on myös muutoinkin kehitetty sääntelyä ja turvallisuusviranomaisten järjestelmiä edesauttamaan viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.<sup>113</sup> ICO tulee myös tietosuojalain 121

<sup>110</sup> Säännöksen nimi myös ilmaisee, että kyse on turvallisuusperusteesta: "Information supplied by, or relating to, bodies dealing with security matters." Esim. turvallisuus- ja tiedusteluviranomaiset ja tietyt tuomioistuimet. Ks. The Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber), *Corderoy and Ahmed v Information Commissioner, Attorney-General and Cabinet Office*, UKUT 495, 2017, jossa tuomioistuin pohti sitä, voidaanko oikeusministerin antamia oikeudellisia neuvoja paljastaa Britannian hallituksen Syyriaan kohdistamasta drone-iskusta, jossa kuoli kaksi Britannian kansalaista. Osa tuomioistuimen pohdinnoista koski sitä, sovelletaanko tiedonvapauslain 23 §:n 1 momenttia kokonaisuudessaan neuvon sisältöön vai voidaanko ne eritellä siten, että osa neuvon sisältämisestä tiedoista ei sisälly 23 §:n 1 momenttiin.

<sup>111</sup> The ICO, *Data Sharing, A code of practice*, s. 43. The ICO, *Sharing personal data with law enforcement authorities*.

<sup>112</sup> Ks. Englannin lainsäädännön oma-aloitteista tiedonluovutusta koskevia säännöksiä raportin liitteenä oleva taulukko 4. Englannin lastensuojelun lainsäädäntö perustuu vuoden 1989 lastensuojelulakiin (*Children Act 1989*) sekä osittain vuoden 2004 lapsia koskevaan lakiin (*Children Act 2004*). Englannissa ei kuitenkaan ole erillistä lakiin perustuvaa yleistä lastensuojeluilmoitusvelvollisuutta. Lastensuojelusta on kuitenkin ilmoittamiseen liittyviä virallisohteja. Ks. esim. HM Government, *What to do if you're worried a child is being abused? Advice for practitioners*, 2015. Naisten sukupuolielinten silpomisesta on kuitenkin Englannissa pakollinen (alle 18-vuotiaita) koskeva ilmoitusvelvollisuus, joka perustuu 2015 voimaan tulleeseen naisten sukupuolielinten silpomista koskevaan lakiin (*Female Genital Mutilation Act 2003*).

<sup>113</sup> The ICO, *Data sharing across the public sector: the Digital Economy Act codes*. Englannissa on käytössä poliisi-, rikos- ja esitutkinta-asioihin liittyvää päätietokanta, jota hallinnoi Criminal Records Office (ACRO). Ks. ACRO, *About us*. Englannin lapsia koskevan lain 2004 (*Children*

kohtaan perustuen antaa *ohjeet tiedon jakamisesta (Data sharing code)*, jonka tulee pitää sisällään käytännön ohjeet ja hyviä käytäntöjä siitä, miten tietoja jaetaan rekisterinpitäjien välillä lainmukaisesti erilaiset vastuut huomioiden.<sup>114</sup>

Rikoksen ehkäisemisen ja turvallisuusperusteisen tiedonluovutuksen näkökulmasta merkittävä viranomainen Englannissa on The National Crime Agency (NCA). NCA perustettiin 2013 rikos- ja tuomioistuinlailla.<sup>115</sup> NCA:n tarkoituksena on rikollisuuden vähentäminen ja rikostiedustelu *järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi*. NCA käyttää tiedustelutietoja, tutkii, sekä pyrkii ehkäisemään, vähentämään ja lieventämään rikollisuutta ja sen seurauksia.<sup>116</sup> Vuoden 2013 rikos- ja tuomioistuinlain 7 kohdassa on säädetty niin sanotusta tietoväylästä (Information gateway). Kyseisen säännöksen perusteella *kuka tahansa* voi luovuttaa tai paljastaa tietoja NCA:lle, jos tiedon luovuttaminen tehdään jonkin NCA:n tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi NCA voi *luovuttaa* tietoja, jotka se on saanut tehtäviensä hoitamisen vuoksi, jos luovuttaminen tehdään johonkin sallittuun tarkoitukseen.<sup>117</sup> Sallitulla tarkoituksella tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan esimerkiksi tilannetta, jossa NCA on saanut tietoja *epäillystä rikollisesta toiminnasta*, jolloin se voi jakaa nämä tiedot ulkopuoliselle organisaatiolle rikosten ehkäisemiseksi tai havaitsemiseksi.<sup>118</sup>

Rikos- ja tuomioistuinlaissa on kuitenkin todettu, että NCA:n ylimmällä johdolla<sup>119</sup> on myös *velvollisuus luovuttaa tietoja*<sup>120</sup> poliisipäälliköille (the chief officers of police), mikäli NCA:n ylin johto arvioi, että tieto on merkityksellistä sen tehtävissä. Velvollisuus on vastavuoroinen, sillä myös poliisijohdolla on velvollisuus informoida NCA:ta.<sup>121</sup> NCA:n ylimmällä johdolla (NCA officer) on myös *velvollisuus luovuttaa tietoja* tietyille muille viranomaisille tietyissä tarkoituksissa mikäli NCA ylin johto niin ikään arvioi tietojen olevan merkitystä näiden viranomaisten tehtävissä.<sup>122</sup> NCA:lla on siten *oikeus ja*

---

Act 2004) 12 (1) kohdan perusteella tiettyjen paikallisviranomaisten on myös perustettava yhteisiä tietokantoja (database) edistämään viranomaisten yhteistyötä.

<sup>114</sup> ICO, Data Sharing, A code of practice, s. 19.

<sup>115</sup> Crime and Courts Act 2013.

<sup>116</sup> Ks. rikos- ja tuomioistuinlain osa 1, jossa on mm. määritelty NCA:n tehtävät.

<sup>117</sup> Ks. rikos- ja tuomioistuinlain 7 kohta. Lisäksi säännös sisältää poikkeuksia säännöksiä, ja erillisääntelyä, jonka perusteella NCA voi luovuttaa tietoja kruununjuristille (the Lord Advocate) tai Skotlannin ministereille (Scottish Ministers). Ks. Tiedonluovutuksiin ja tiedon käyttöön on myös tiettyjä tarkempia rajoituksia, ks. rikos- ja tuomioistuinlain liite 7.

<sup>118</sup> Ks. Säännöksen perustelut Crime and Courts Act, Explanatory Notes liite 7, kohta 165.

<sup>119</sup> Säännöksen perusteluissa on tarkennettu, että ylimmällä johdolla tarkoitetaan NCA:n pääjohtajaa. Ks. Crime and Courts Act, Explanatory Notes, liite 3, kohta 135.

<sup>120</sup> Rikos- ja tuomioistuinlain 12 (3) kohdassa on erikseen todettu ilmoitusvelvollisuuksien soveltuvan ilmoitusoikeuksien edelle.

<sup>121</sup> Rikos- ja tuomioistuinlain liite 3 kohta 4, Duty to keep police forces informed, sekä liite 3 kohta 3, Duty to keep NCA informed & disclose information: police forces.

<sup>122</sup> Rikos- ja tuomioistuinlain taulukko 3 kohta 6: Duty to keep government bodies informed. Ks. Crime and Courts Act, Explanatory Notes, liite 3, kohta 136, sekä liite 3 kohta 7, jossa osapuolet ja tarkoitukset on määritelty: ulkoministeri (maahanmuuttoon ja kansallisuuteen liittyvissä tarkoituksissa), rajaverojohtaja (kaikki toiminnot), vakavien petosten viranomaisen johtaja (tutkintatehtävät).

*velvollisuus luovuttaa* tietoja toisille viranomaisille, ja se toimii Englannissa ikään kuin tiedon välittäjänä ja väylänä. NCA:lla on rikos- ja tuomioistuinlain 7 kohdan (3) perusteella oikeus myös käyttää sille luovutettua tietoa NCA:n tehtävissä kuten esimerkiksi rikosten ehkäisemistyössä.<sup>123</sup> Rikos- ja tuomioistuinlaissa on säädetty NCA:n ja eri osapuolten välisestä yhteistyöstä, mutta tiedonluovutuksesta eri osapuolten välillä on säädetty erikseen. Ainakaan rikos- ja tuomioistuinlain piirissä olevien viranomaisten tiedonluovutus ei siis Englannissa perustu ainoastaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön.<sup>124</sup>

Lisäksi Englannissa on käytössä tiedonluovutustilanteita varten eräänlaisena lainsäädäntöön pohjautuvana instrumenttina *memorandumit* (*“memorandum”*) eli niin sanotut yhteistyöpöytäkirjat tietojen jakamista ja yhteistyötä varten organisaatioiden välillä.<sup>125</sup> Vaikka yhteistyöpöytäkirjat eivät olekaan oikeudellisesti sitovia asiakirjoja, määritellään niissä osapuolten välistä yhteistyötä ja minkälaisia tietoja voidaan sen puitteissa luovuttaa. Niissä on myös viitattu osapuolia koskevaan lainsäädäntöön.<sup>126</sup> Englannissa käytetään myös *tiedonjakosopimuksia* (*“data sharing agreements”*) osapuolten välillä, joissa määritellään muun muassa tietojen jakamisen tarkoitus, tietojen käsitteilyvaiheet sekä roolit ja vastuut.<sup>127</sup> Mahdolliset yhteistyöpöytäkirjat *täydentävät* tiedonjakosopimuksia.<sup>128</sup> On syytä huomata, että ICO:n ohjeistukset tiedonluovutuksesta ja sen käytännöistä ovat kattavat. Huomionarvoista on myös se, että tietosuojalain 121 kohtaan perustuu se, että ICO:n *tulee antaa käytännön ohjeet tiedon jakamisesta*. Ohjeistuksen kattavuuteen vaikuttanee myös se, että ICO:n toimivallan ja valvonnan alla

<sup>123</sup> Ks. Crime and Courts Act, Explanatory Notes, Section 7, kohta 164.

<sup>124</sup> Ks. esim. Rikos- ja tuomioistuinlain I osan kohdat 1-4. Myös esim. vuoden 2004 lapsia koskevan lain (Children Act 2004) 41 kohdassa on säädetty tiettyjen viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta: ”The Assembly and the Children and Family Court Advisory and Support Service may provide any information to each other for the purposes of their respective functions under this Part and Part 1 of the Criminal Justice and Court Services Act 2000 (c. 43). (2) A Welsh family proceedings officer and an officer of the Service (within the meaning given by section 11(3) of that Act) may provide any information to each other for the purposes of any of their respective functions. Ks. myös Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022 osa II, jossa säädetty yhteistyöstä ja siinä tapahtuvasta tiedonvaihdosta osapuolten kesken.

<sup>125</sup> Esimerkiksi ICO on sitoutunut useisiin tällaisiin sekä kansallisten ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa. The ICO, Working with other bodies. Yhteistyöpöytäkirja on hyvä käytäntö, eikä sen laatiminen ole pakollista. Sen voivat tehdä erilaiset viranomaiset, The ICO, Data Sharing, A code of practice, s. 26.

<sup>126</sup> Ks. esimerkiksi The ICO:n ja Criminal Records Office (ACRO):n välisen yhteistyöpöytäkirjan 5 kohta: ”This memorandum is a statement of intent that does not give rise legally binding obligations on the part of either the Commissioner or ACRO”, sekä kohdat 6-10.

<sup>127</sup> The ICO, Data Sharing, A code of practice, s. 26-30. Ks. myös Crime and Disorder Act 1998, sekä siihen liittyvistä yhteistyöpöytäkirjoista ja tiedonluovutussopimuksista Spapens – Peters – Van Daele (Eds.) 2015, s. 126-128. Myös poliittisilla linjauksilla voi olla vaikutusta tiedon luovuttamiseen ja paljastamiseen. Ks. UK Supreme Court, Elgizouli v. Secretary of State for the Home Department, 2020, jossa sisäministeri oli laittomasti siirtänyt tiedustelutiedot Yhdysvaltoihin keskinäisen oikeusavun (MLA) mukaisesti, vastoin hallituksen pitkäaikaista politiikkaa olla luovuttamatta tietoja, joita voitaisiin käyttää kuolemanrangaistuksen tuottamiseen.

<sup>128</sup> The ICO, Data Sharing, A code of practice, s. 26.

olevat säädökset ovat kattavat koskien laajasti informaatio-oikeudellista sääntelyaluetta.<sup>129</sup>

## 2.5 Oikeusvertailu

Viranomaisella olevan tiedon julkisuudesta ja salassapidosta säädetään kaikissa vertailumaissa pääpiirteissään samanlaisella systematiikalla (ks. Taulukko 1). Norjassa, Virossa ja Englannissa myös viranomaisiin sovelletaan julkisuuslainsäädännön yleistä asiakirjan tai tiedon julkisuutta niiden pyytäessä julkisia tietoja toiselta viranomaiselta. Ruotsissa sen sijaan viranomaiseen ei sovelleta perustuslain asiakirjajulkisuutta, vaan viranomaisten keskinäiseen tietojen luovutukseen sovelletaan ns. informaation antovelvollisuutta. Lähtökohtana henkilötietojen käsittelylle jokaisessa vertailumaissa on EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen tai Iso-Britannian tietosuoja-asetukseen perustuva sääntely henkilötietojen käsittelystä.

Kaikissa vertailumaissa on viranomaisia koskevaa toimialakohtaista sääntelyä, jonka perusteella tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle oma-aloitteisesti voi olla joko oikeus tai velvollisuus. Salassapidon murtavasta viranomaisten välisestä tietojen luovuttamisesta säädelään Ruotsissa, Norjassa ja Englannissa yleislain tasoisessa säädöksessä. Norjassa on yleislain lisäksi runsaasti eritasoisia erityissääntelyä koskien viranomaisten tietojenluovutusta. Virossa ja Englannissa sääntelyä on sekä yleislain että toimialakohtaisten erityislakien tasolla.

Kaikissa vertailumaissa tietojenluovuttamissääntelyä voidaan pitää hajanaisena johdun sääntelyn varsin suuresta määrästä sekä sen sijoittumisesta hierarkkisesti eri tasoisiin säädöksiin. Ruotsin julkisuus- ja salassapitolaki on kuitenkin syytä mainita erikseen, koska siinä lainsäätäjällä on ollut pyrkimys keskittää kaikki viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat säännökset pääsääntöisesti yhteen lakiin. Tämän vuoksi viranomaisten välistä tietojen luovutusta koskevaa erityislainsäädäntöä on vähän.

Kaikissa vertailumaissa on voimassa rikostorjunta- ja turvallisuusperustaisia tietojen luovutuksia koskevia säännöksiä. Ruotsissa, Norjassa ja Englannissa erityisesti rikostorjuntaperustaisissa tietojen luovutuksia koskevassa lainsäädännössä on varsin kattavasti säädetty tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta. Vakavan rikollisuuden osalta tietojen oma-aloitteisia luovuttamismahdollisuuksia on säädetty Ruotsissa ja Norjassa törkeiden rikosten estämistarkoituksessa. Ruotsin, Norjan ja Viron lainsäädännöstä on säädetty myös tietojen luovuttamisesta lastensuojelutarkoituksessa.

---

<sup>129</sup> Ks. ICO:n tehtäviin liittyvästä sääntelystä The ICO, Legislation we cover.

Viranomaisten välistä rikostorjuntaperustaista yhteistyötä on pyritty kaikissa vertailumaissa parantamaan säätämällä viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta. Ruotsin laki tiedon luovuttamisvelvollisuudesta yhteistoiminnassa järjestäytyntä rikollisuutta vastaan koskee useita viranomaisia. Laki on muotoiltu siten, että siinä säädetty tietojen käyttötarkoitukset kattavat monet eri tilanteet, minkä vuoksi viranomaisten yhteistyön ja tietojenvaihdon voidaan olettaa parantuvan verrattuna oikeustilaan ennen tätä lakia. Sen puitteissa tietojenvaihtoon sovelletaan samaa lakia sen sijaan, että jokainen viranomainen soveltaisi siihen toimialakohtaista erityissääntelyä. Norjassa puolestaan hallintolaki mahdollistaa nykyisin tietojenluovuttamissääntelyn viranomaisten vakiintuneessa yhteistyössä tarkoin säädetyn edellytyksin *asetustasolla*. Hallintolain nojalla säädetty, työperäistä rikollisuutta koskeva a-krim-asetus on useiden viranomaisten yhteistyötä sääntelevä säädös, joka sisältää myös tietojenluovuttamissäännöksiä. Myös Norjan poliisirekisterilain nojalla säädetyssä poliisirekisteriasetuksessa on useita rikostorjuntaperustaisia tietojenluovuttamissäännöksiä.

Englannissa viranomaisyhteistyötä koskevassa lainsäädännössä on säädetty tietojenluovutuksesta eri viranomaisten kesken. Englannissa on myös yleislaki (Digital Economy Act), jolla on pyritty edistämään viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Englannin viranomaisyhteistyöstä voidaan nostaa esille myös Englannin National Crime Agency:lle tehtävät ilmoitukset sekä sen toimiminen tietoväylänä tietyille rikos- ja turvallisuusviranomaisille. Englannin tietoon liittyviä oikeuksia valvovan viranomaisen (Information Commissioner) toimivaltaan kuuluu sekä henkilötietojen suojaan että viranomaisten tietoon liittyvä sääntely ja se on antanut myös kattavasti erilaisia ohjeita tietojenluovutuksesta viranomaisten välillä. Englannissa käytetään myös eräänlaisina lainsäädäntöä tukevinä instrumentteina yhteistyöpöytäkirjoja ja tiedonvaihtosopimuksia viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa.

Taulukko 1. Oikeusvertailevan osan yhteenvedo.

	Ruotsi	Norja	Viro	Englanti
Julkisuussääntelyn systematiikka	asiakirjajulkisuutta ei sovelleta viranomaisten välillä; viranomaisten välinen informaation antovelvollisuussäännös ja salassa pidettävien tietojen luovutussääntely pääosin OSL:ssä	asiakirjajulkisuutta sovelletaan jokaiseen; salassa pidettävien tietojen luovutusta koskeva yleislaki hallintolaki; runsaasti erityissääntelyä	asiakirjajulkisuutta sovelletaan jokaiseen; salassapitosääntelyä julkisuuslaissa	asiakirjajulkisuutta sovelletaan jokaiseen; salassapitosääntelyä tiedonvapaussaissa
Tietosuoja sääntelyn systematiikka	EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja erityissääntely	EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja erityissääntely (ETA-valtio)	EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja erityissääntely	Yhdistyneiden kuningaskuntien tietosuoja-asetus (UK GDPR) ja erityissääntely
Oma-aloitteisen tietojen antamisen mahdollistava sääntely	ilmoitus, tiedonanto, luovutusoikeus, luovutusvelvollisuus	ilmoitus, tiedonanto, luovutusoikeus, luovutusvelvollisuus	ilmoitus, tiedonanto, luovutusoikeus, luovutusvelvollisuus	tiedonanto, luovutusoikeus, luovutusvelvollisuus
Keskeiset sääntely- tai viranomaiskohtaiset ratkaisut	viranomaisten tietojenluovuttamissääntely keskitetty pääosin yleislakiin; useita viranomaisia koskevasta viranomaisten rikostorjuntayhteistyöstä erityissäädös, jossa myös tietojenluovuttamissääntelyä	useita viranomaisia koskevasta viranomaisten rikostorjuntayhteistyöstä erityissäädös, jossa myös tietojenluovuttamissääntelyä; asetustasoista tietojenluovuttamissääntelyä	tiedonvälitysalusta X-road, jonka kautta viranomaiset voivat vaihtaa tietoja; poliisin ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteinen järjestelmä, jonka kautta viranomaiset voivat luovuttaa tietoja	viranomaisten väliset tiedonvaihtosopimukset ja memorandumit; The ICO, jonka tehtäviin kuuluu sekä julkisuus että tietosuoja; NCA:ta koskeva tietojenluovuttamissääntely

### 3 Tietojen antamista koskevan sääntelyn systematiikka

Viranomaisten välisen tietojenvaihdon kohteena ovat tiedot ja asiakirjat. Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisella on julkisuuslain 9.1 §:n nojalla oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Viranomaisella ei kuitenkaan ole yleistä oikeutta oma-aloitteisesti antaa julkisia asiakirjoja toiselle viranomaiselle, vaan tämän tulee perustua laissa vahvistettuun perusteeseen. Julkisuuslaki rakentuu nimittäin sille ajatukselle, että tietoja viranomaisen asiakirjasta annetaan lähtökohtaisesti pyynnöstä tai tietoja tuotetaan yleisesti yleisön saataville.<sup>130</sup> Toisaalta julkisuuslaki ei aseta estettä sille, että viranomainen voi antaa oma-aloitteisesti tiedon toiselle viranomaiselle, kun tieto sisältyy julkiseen asiakirjaan. Tällaista viranomaistoimintaa voidaan pitää osana hyvän hallinnon perusteita (HL 10 §).

Asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla ja vain milloin siihen on välttämättömiä syitä. Julkisuuden rajoittamisen edellytyksenä on, että rajoitusta voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättömänä.<sup>131</sup> Viranomaisten asiakirjojen julkisuuden rajoitusten on näin ollen perustuttava laintasoiisiin säännöksiin. Myös salassapidosta poikkeamiselle pitää olla laissa säädetty perusteensa.<sup>132</sup> Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisten asiakirjojen salassapidosta sekä siihen liittyvistä velvoitteista.<sup>133</sup> Lisäksi erityislainsäädäntöön sisältyy salassapitoa

---

<sup>130</sup> Julkisuuslain 19 §:ssä säädetään viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa. Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään puolestaan viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa.

<sup>131</sup> PeVL 43/1998 vp, s. 3.

<sup>132</sup> Voutilainen – Muukkonen 2021, s. 4.

<sup>133</sup> *Viranomaisen asiakirjalla* tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu *viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta*, ja *viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten* (JulkL 5.2 §). Viranomaisen toimeksi antaman palvelutuotannon yhteydessä muodostuvat asiakirjat ja palvelun tuottamisessa saadut asiakirjat ovat siten palvelun tilanneen viranomaisen asiakirjat. Sosiaalihuollon asiakastiedot ja terveydenhuollon potilastiedot sisältyvät viranomaisen asiakirjaan, jos asiakirja on tuotettu osana julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja on viranomaisen hallussa. Voutilainen – Muukkonen 2021, s. 5.



koskevia säännöksiä. Salassapito muodostaa keskeisimmän esteen myös viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle. Salassapitovelvoite pitää sisällään asiakirjasalaisuuden, vaitiolo- ja salassapito-velvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon (JulkL 22 ja 23 §).

Viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja tietojen salassapito määräytyy pääasiallisesti julkisuuslain 24.1 §:ssä säädettyjen salassapitoperusteiden mukaan. Salassapitosääntöön voi liittyä vahinkoedellytyslauseke tai siinä voidaan säätää ehdottomasta salassapidosta. Tosin julkisuuslain 23.2 §:ssä on säädetty erikseen siitä, että vaitiolo- ja salassapito-velvollisuus on myös sillä, jolle viranomaisella on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosääntönsä osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Oikeuskirjallisuudessa on perustellusti kiinnitetty huomiota siihen, että salassapitosääntö, jotka perustuvat vahinkoedellytyslausekkeeseen eivät monissa tilanteissa aseta estettä viranomaiselle antaa toiselle viranomaiselle lakisääteisiä tehtäviä varten salassa pidettäviä tietoja, koska tietojen antaminen ei vaaranna salassapitointressiä.<sup>134</sup>

## Salassapidosta poikkeaminen laissa vahvistetun perusteen nojalla

Tiedonsaanti salassa pidettävästä asiakirjasta edellyttää niin ikään nimenomaista laissa vahvistettua perustetta. Taustalla on perustuslain 12.2 §:n vaatimus, jonka mukaan viranomaisten asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi *lailla*. Julkisuuslain 24.1 §:ssä säädetään yleisimmistä salassapitoperusteista. Lisäksi salassapitosääntöä sisältyy erityislainsäädäntöön, kuten potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992, potilaslaki tai PotL) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000).<sup>135</sup> Toiset viranomaiset ovat *viranomaisten erillisyyden periaatteesta* johtuen toisiinsa nähden sivullisen asemassa, minkä vuoksi viranomaisella ei ole yleistä – virkatehtävien suorittamiseen perustuvaa – oikeutta saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä tietoja.<sup>136</sup> Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään.

Viranomaisella *voi antaa* toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty, tai 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapito-velvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa (JulkL 29.1 §:n 1 ja 2 kohta). Julkisuuslaissa ei siten säädetä viranomaisen velvollisuudesta antaa salassa pidettä-

<sup>134</sup> Wallin – Konstari 2000, s. 130; Voutilainen Lakimies 3–4/2021, s. 680.

<sup>135</sup> Julkisuuslain säätämisen yhteydessä eduskunta korosti pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien sääntöjen sijoittamiseen erityislakeihin. EV 303/1998 vp. Julkisuuslaki ei ole ainoa laki, jossa salassapitoperusteista säädetään. Sen tarkoitus on vähentää tarvetta sijoittaa salassapitosääntelyä erityislakeihin. Mäenpää 2020, s. 436.

<sup>136</sup> Mäenpää 2018, s. 717.

viä tietoja toiselle viranomaiselle. Lisäksi viranomainen *voi* salassapitosäännösten es-tämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liikesalaisuudesta, tervey-denhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka jul-kisuuslain 24.1 §:n 32 kohdassa tarkoitettua henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassapidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteutta-miseksi (JulkL 26.2 §:n 1 kohta). Tällöin tietojen antamiselle tulee olla osoitettavissa nimenomainen säännös, jonka nojalla tiedonantovelvollisuus toteutetaan.<sup>137</sup> Viran-omainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon myös antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi (JulkL 26.3 §).

Julkisuuslaissa asiakirjan antamista koskeva sääntely lähtee siitä, että viranomainen antaa pyynnön perusteella asiakirjan silloin, kun tiedon pyytäjällä on tiedonsaantioi-keus asiakirjaan tai sen osaan. Siten julkisuuslaki ei suoraan sääntele tilanteista, joissa viranomaisella olisi oikeus tai velvollisuus oma-aloitteisesti antaa tiedon asiakir-jasta toiselle viranomaiselle.

Viranomaisten välisissä suhteissa salassapidosta voidaan poiketa asianosaisen suos-tumuksen perusteella tai laissa nimenomaisesti säädetyn: 1) tiedonsaantioikeuden (oikeus tiedon saamiseen), 2) ilmoitusoikeuden (oikeus tehdä ilmoitus), 3) ilmoitusvel-vollisuuden (velvollisuus tehdä ilmoitus) ja 4) tietojen luovutusoikeuden (oikeus luovut-taa tietoja teknisen käyttöyhteyden/rajapinnan avulla) perusteella.

Mikäli laissa säädetään salassa pidettävän tiedon antamisesta toiselle viranomaiselle, tietojen antamisen edellytyksenä on, että tiedonsaantioikeuden omaava viranomainen pyytää saada tietoja.<sup>138</sup> Viranomaisen lakiin perustuva *tiedonsaantioikeus* muodostaa toiselle viranomaiselle *tiedonantovelvollisuuden*. Viranomaisten välisten tietoluovutus-ten tulee tapahtua perustellusta pyynnöstä. Tiedon pyytävän viranomaisen on ilmoitet-tava laissa vahvistetut perusteet ja edellytykset, joiden täytyminen muodostaa sille tiedonsaantioikeuden (JulkL 13.2 §).<sup>139</sup> Voimassa olevassa lainsäädännössä voidaan säätää myös *ilmoitusvelvollisuudesta* tiettyjen laissa vahvistettujen edellytysten täyty-essä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki tai TihL) anne-tun lain 22.1 §:stä ja 23.1 §:stä seuraa, että teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla tapahtuvan tietoluovutuksen perusedellytyksenä on, että vastaanottavalla viran-omaisella on laissa säädetty tiedonsaantioikeus.

*Ilmoitusoikeus* merkitsee viranomaiselle oikeutta antaa toiselle viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja laissa säädettyin edellytyksin. Salassa pidettävien tietojen antaminen

<sup>137</sup> Voutilainen 2019, s. 419.

<sup>138</sup> Voutilainen Lakimies 3–4/2021, s. 679.

<sup>139</sup> Mäenpää 2020, s. 252.

on tällöin viranomaisen *harkintavallassa*.<sup>140</sup> Tietojen antaminen ei siis tapahdu toisen viranomaisen pyynnöstä vaan viranomaisen omasta aloitteesta. Viranomaisen tekemä havainto tai saama tieto toimii tietoluovutuksen ns. herätteenä.

Toiselle viranomaiselle laissa erikseen nimenomaisesti säädetty oikeus tiedon saamiseen ei muodosta yksin perustetta saada tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta, jos voimassa olevassa lainsäädännössä viranomaiselle on jätetty harkintavaltaa tietojen antamisen osalta.<sup>141</sup> Sen sijaan oikeus tai velvollisuus tietojen oma-aloitteiseen ilmoittamiseen toiselle viranomaiselle käynnistää tarvittavat toimenpiteet viranomaisessa. Tiedonhankintakeinona jälkimmäinen ei toimi, sillä se ei mahdollista tietojen antamista toisen viranomaisen pyynnöstä. Oikeus tiedon saamiseen ei muodosta perustetta oma-aloitteiseen tiedon antamiseen. Tämä johtuu siitä, että viranomaisen ei tosiasiallisesti voi tietää, tarvitseeko toinen viranomaisen näitä tietoja. Viranomaisen velvollisuuksiin ei kuuluu sen selvittäminen, mitä tietoja toinen viranomaisen saattaa tarvita esimerkiksi vireillä olevan asian käsittelyä varten. Oikeus tiedon antamiseen ei myöskään muodosta viranomaiselle tai yksittäiselle virkamiehelle virkavelvollisuutta. Virkamiehen velvollisuutena on tehdä oma-aloitteiseen tiedon antamiseen liittyvä harkinta. Mikäli sääntely ei sisällä kriteerejä harkinnan tueksi, ei virkamies syyllisty virkavelvollisuuden rikkomiseen tilanteessa, jossa hän jättää tiedot antamatta toiselle viranomaiselle.

## Salassapidosta poikkeaminen suostumuksen perusteella

Julkisuuslain mukaan *suostumus* muodostaa lainmukaisen perusteen antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle. Se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, voi antaa suostumuksen salassa pidettävien tietojen antamiseen toiselle viranomaiselle (JulkL 29.1 §:n 1 kohta).<sup>142</sup> Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta vaatia, että viranomaisen luovuttaa häntä koskevia salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle. Kuten edellä kävi ilmi, salassa pidettävien tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Tiedonsaantioikeus voi perustua myös asianosaisen suostumukseen, mutta suostumuksen pyytämiseen tai antamiseen ei saa liittyä minkään-

<sup>140</sup> Voutilainen Lakimies 3–4/2021, s. 679.

<sup>141</sup> KHO 2021:13.

<sup>142</sup> Julkisuuslain perusteella suostumusta voidaan siis käyttää tietojen antamisen edellytyksenä. Lisäksi henkilötietojen käsittely voi perustua suostumukseen. Tietosuojasetuksen 6 (1) artiklan a alakohdan ja 9 (2) artiklan a alakohdan perusteella rekisteröidyn suostumusta voidaan käyttää henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena. Rekisteröidyllä on myös oikeus peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa (TsA 7 (3) artikla). Tietojen antamiseen annettua suostumusta – toisin kuin henkilötietojen käsittelyyn annettua suostumusta – ei voi tosiasiallisesti peruuttaa sen jälkeen, kun tiedot sen perusteella on annettu toiselle viranomaiselle. Tämä perustuu siihen, että suostumuksen peruuttaminen ei vaikuta suostumuksen perusteella ennen sen peruuttamista suoritettujen käsittelyjen lainmukaisuuteen (TsA 7 (3) artikla).

laista painostusta tai pakottamista. Julkisuuslaissa ei erikseen säädetä siitä, mikä viranomaisen pyytää suostumuksen. Tiedot antavan viranomaisen on tällaisissa tilanteissa selvitettävä suostumuksen pätevyys erityisesti sen vapaaehtoisuuden kriteerin täyttymisen osalta.

Suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, yksilöity, tietoinen ja yksiselitteinen tahdonilmaisuuksella, jolla henkilö hyväksyy tietojen luovutuksen antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen.<sup>143</sup> Pätevän suostumuksen edellytyksenä on, että suostumus on annettu *vapaaehtoisesti*. Suostumusta ei voida pitää vapaaehtoisesti annettuna, jos henkilöllä ei ole todellista vapaan valinnan mahdollisuutta. Suostumus ei siten ole pätevä, jos siihen on liittynyt pakottamista, painostamista tai muuta kyvyttömyyttä harjoittaa vapaata tahtoa.<sup>144</sup>

Lisäksi tietyt seikat rajoittavat viranomaisen oma-aloitteista tietojen antamista asianosaisten suostumuksen perusteella. Viranomaisella ei ole yleistä oikeutta eikä velvollisuutta selvittää, mitä tietoja toinen viranomainen mahdollisesti tarvitsee. Henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksesta<sup>145</sup> puolestaan seuraa, että viranomaisen hallussa olevia tietoja ei myöskään saa antaa toiselle viranomaiselle ns. varmuuden vuoksi tai siltä varalta, että toinen viranomainen saattaa tarvita näitä tietoja.

## Salassapidon edelle menevä tiedonsaanti-intressi

Viranomaisen harkintaan tietojen antamisesta salassa pidettävästä asiakirjasta vaikuttaa myös julkisuuslain 17 §. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on julkisuuslain mukaisia tietoluovutuksia koskevia päätöksiä tehdessään velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempään kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Julkisuuslain 17.2 §:ssä puolestaan säädetään siitä, että asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös). Julkisuusolettamaan ja salassapito-olettamaan perus-

<sup>143</sup> TsA 4 artiklan 11 kohta.

<sup>144</sup> WP 259 rev.01, s. 8.

<sup>145</sup> Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan c alakohdan mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi"). Rikoslain 6.1 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia, eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

tuvien salassapitosäännösten kohdalla viranomaisen on erikseen arvioitava vahingkoedellytyslausekkeen täyttymistä.<sup>146</sup> Tällöin viranomaisen pitää ottaa kantaa siihen, soveltuuko salassapitoperuste arvioitavaan asiakirjaan tai tietoon, ja aiheuttaisiko tiedon antaminen vaaraa tai haittaa salassapidon suojaamille intresseille. Vahingollisten tai haitallisten edellytysten jäädessä toteuttamatta asiakirja ei ole salassa pidettävä vaan julkinen, joten siitä voidaan antaa tieto.<sup>147</sup>

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta.<sup>148</sup> Tämä taas edellyttää yksityiskohtaista ja tarkkarajaista tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä.<sup>149</sup>

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevasta sääntelystä tulee siten käydä selkeästi ilmi, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu. Lisäksi tiedonsaanti on sidottava laissa joko *tarpeellisuus-* tai *välttämättömyyedellytykseen*. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus voi liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jolloin tarkoitetut tietosisällöt on pyrittävä luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn pitää sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta.<sup>150</sup> Tosin tämä vaatimus ei aina välttämättä toteudu. Esimerkiksi poliisilain (872/2011) 4 luvun 2.1 §:ssä poliisin tiedonsaantioikeus on sidottu tarpeellisuusvaatimukseen, vaikka lainkohdassa ei luetteltu tietosisällöt tyhjentävästi.<sup>151</sup> Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyysvaatimukseen.<sup>152</sup>

<sup>146</sup> Voutilainen Lakimies 3–4/2021, s. 678.

<sup>147</sup> Mäenpää 2020, s. 244–245.

<sup>148</sup> PeVL 14/2002 vp, s. 3; PeVL 17/2016 vp, s. 6; PeVL 48/2018 vp, s. 5; PeVL 40/2021 vp, s. 7.

<sup>149</sup> Voutilainen 2019, s. 420.

<sup>150</sup> PeVL 17/2016 vp, s. 5–6; PeVL 1/2015 vp, s. 2; PeVL 10/2014 vp, s. 6, PeVL 19/2012 vp, s. 3–4 ja PeVL 62/2010 vp, s. 4.

<sup>151</sup> Voutilainen Lakimies 3–4/2021, s. 679.

<sup>152</sup> PeVL 19/2012 vp, s. 4; PeVL 59/2010 vp, s. 4; PeVL 62/2010 vp, s. 4.

## Henkilötietojen suoja

Perusoikeudet ja niiden turvaamiseksi annettu sääntely asettavat erilaisia vaatimuksia ja velvoitteita viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle. Korostunutta merkitystä saavat erityisesti perustuslain 10 §:ssä vahvistetut oikeudet yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Näiden perusoikeuksien taustalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (1948) 8 artiklan mukainen oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Yksityiselämän lähtökohtana on, että ihmisellä on oikeus elämään ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen perusteetonta puuttumista siihen.<sup>153</sup> Henkilötietojen suoja on tulkittu olennaiseksi osaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tarkoittamaa suojan piiriä.<sup>154</sup> Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa säädetään jokaisen oikeudesta yksityiselämän suojaan ja 8 artiklassa oikeudesta henkilötietojen suojaan.

Henkilötietojen suojalla tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyn laillisia edellytyksiä ja toimintaa, jossa kunnioitetaan yksilön perusoikeuksia ja erityisesti yksityisyyttä.<sup>155</sup> Yleistä tietosuojasääntelyä – EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta ja tietosuojalakeja – sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn. Poliisin, syyttäjien, tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja rikosasioissa sovelletaan kuitenkin yleislakina rikosasioiden tietosuojalakeja. Kyseistä lakia sovelletaan myös Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Sovellettavaksi voi tulla myös kansallinen erityislainsäädäntö: laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019), laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019), laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019) ja laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1301/2021).

EU-tietosuojalainsäädäntöä sekä sen täsmentämiseksi ja täydentämiseksi tai täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä sovellettaessa voidaan ottaa huomioon julkisuusperiaate.<sup>156</sup> Tämän johdosta oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.<sup>157</sup> Niissä tilanteissa, joissa viranomaisen henkilörekisteristä annetaan tietoja toiselle viranomaiselle julkisuuslain 16.3 §:ssä

<sup>153</sup> HE 309/1993 vp, s. 52–53.

<sup>154</sup> M.K. v. Ranska (2013), 35 kohta; I. v. Suomi (2008), 38 kohta; S and Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta (2008), 103 kohta; Amann v. Sveitsi (2000), 65–67 kohta; Rotaru v. Romania (2000), 43–44 kohta; Z. v. Suomi (1997), 95 kohta; Leander v. Ruotsi (1987), 48 kohta.

<sup>155</sup> Voutilainen 2019, s. 68.

<sup>156</sup> TsA johdanto-osan 154 kohta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osan 16 kohta.

<sup>157</sup> Tietosuojalain 28 § ja rikosasioiden tietosuojalain 2.2 §.

tarkoittamalla tavalla edellytyksenä on, että luovutuksensaajana toimivalla viranomaisella on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Vakiintuneen tulkinnan mukaan julkisuuslain 16.3 § koskee ennen kaikkea laajamittaista tietojen luovuttamista.<sup>158</sup> Yksittäiset henkilötietojen luovutukset jäävät siten julkisuuslain 16.3 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Tietojen luovuttamiseen muussa sähköisessä muodossa – teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla – sovelletaan tiedonhallintalakia. Teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avaamisen edellytyksenä on, että vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Viranomaisen ei voi oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja henkilökisteristään ilman erityislainsäädännössä säädettyä perustetta.

---

<sup>158</sup> EOAK/1473/2016, s. 15–16; Voutilainen 2019, s. 565; Mäenpää 2020, s. 220; Neuvonen 2017, s. 137 ja Jartti DL 1/2020, s. 68–72.

## 4 Tietojen antamista koskevan sääntelyn kehitys 2000-luvulla

### 4.1 Poliisin toimialaa koskeva sääntely

Vuoden 1995 poliisilailla (493/1995, kumottu) kumottiin ensimmäinen poliisilaki (84/1966, kumottu). Poliisilakiin säädettiin poliisille vaitiolovelvollisuuden yhteyteen ilmaisuoikeus, joka syrjäyttää vaitiolovelvollisuuden tietyin edellytyksin. Poliisilain 43 §:n 3 momentissa säädettiin, että vaitiolovelvollisuus ei estä asian ilmaisemista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muutoin salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta. Hallituksen esityksessä tietojen luovuttaminen rikosten tai muiden vaarallisten tapahtumien estämiseksi todettiin liittyvän olennaisesti poliisin yleiseen tehtävään. Poliisin yleisestä tehtäväpiiristä ei nimittäin sellaisenaan johdu toimivaltuuksia, joten momenttiin tuli kirjata selvyyden vuoksi ne oikeushyvät, joiden suojelemiseksi säädetystä vaitiolovelvollisuudesta saatiin poiketa. Poliisilain 43.4 §:ssä säädettiin näin ollen, että vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen taikka huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi.<sup>159</sup> Tieto voitiin ilmaista sekä vaaran kohteelle että sellaiselle taholle, joka saattoi olla apuna vaaran torjumisessa.<sup>160</sup>

Lailla poliisilain muuttamisesta (525/2005) säädettiin 43.4 §:ään muutoksia. Säännöksen soveltamisala laajennettiin käsittämään myös varallisuusvahinko perusteena ilmaista tieto, kun se on tarpeen yksittäistapauksessa merkittävän vahingon välttämiseksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa haluttaisiin etukäteen varoittaa petosyrityksen kohdetta tulevasta rikoksesta. Lisäksi 4 momentin soveltamisalaa laajennettiin koskemaan suojelupoliisin mahdollisuuksia luovuttaa tehtäviensä hoitamiseksi yksittäistapauksessa tietoja, jotka ovat tarpeen valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Esityksessä täsmennettiin, että valtion turvallisuutta koskevat tiedot voivat liittyä terrorismiin, kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai laittomaan, Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan. Pidettiin välttämättömänä, että myös suojelupoliisilla on yleislaissa toimivaltasäännös tietojen luovuttamisesta yksittäistapauksissa.<sup>161</sup>

<sup>159</sup> HE 57/1994 vp, s. 79–81.

<sup>160</sup> HE 266/2004 vp, s. 36.

<sup>161</sup> HE 266/2004 vp, s. 36–37.



Poliisilaila (872/2011) puolestaan kumottiin vuoden 1995 poliisilaki. Vuoden 2011 poliisilailalla haluttiin korostaa yhtäältä perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä sekä toisaalta rikostorjunnan tehokkuusvaatimuksia.<sup>162</sup> Vuoden 2011 poliisilakiin vaitiolovelvollisuu- teen ja siitä poikkeamiseen liittyvät säännökset sijoitettiin omaan lukuunsa, 7 lukuun. Poliisilain 7:2:ään säädettiin vanhan lain 43.3 §:ää pitkälti vastaavasti poliisin oikeu- desta antaa tietoja vaitiolovelvollisuuden estämättä. Turvallisuusselvityksistä annetun lain (177/2002, kumottu) säätämisen vuoksi pidettiin tarpeettomana säätää poliisilais- sia aiemman sääntelyn tavoin tietojen luovuttamisesta turvallisuuden kannalta merkittä- vään tehtävään. Sen sijaan säädettiin, että tällaisesta tietojen luovuttamisesta sääde- tään erikseen laissa.<sup>163</sup> Säännöksen sanamuotoa muutettiin siten, että siinä koroste- taan enemmän *ilmaisemisen korkeaa kynnystä*. Poliisilain 7:2:n ilmaisuoikeuden todet- tiin voivan tarkoittaa myös oma-aloitteista tietojen luovuttamista. Esityksen mukaan esi- merkiksi rikostorjuntatehtävissä voi olla tilanteita, joissa tietoja täytyy rikoksen estä- miseksi välittää oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle.<sup>164</sup>

## Rekisterikohtaisesta sääntelystä käyttötarkoitussidonnaiseen sääntelyyn

Samaan aikaan vuoden 1995 poliisilain kanssa valmisteltiin laki poliisin henkilörekiste- reistä (509/1995, poliisin henkilörekisterilaki, kumottu). Poliisin henkilörekisterilain 19 §:ssä säädettiin tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille kuin poliisille. Lakiin ha- luttiin säätää täsmällinen, erityissäännöksiä täydentävä säännös, jolla säädetään, *mil- loin muiden säännösten nojalla tapahtuva tietojen luovuttaminen muille viranomaisille saadaan toteuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla*. Tästä toteamuksesta käy ilmi, että toisella viranomaisella edellytettiin olevan säännös tietojen saantioikeudesta. Teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta pidettiin tärkeänä säätää laissa, koska teknisellä käyttöyhteydellä voitiin avata selailuoikeus, jonka käytön valvo- minen ei olisi rekisterinpitäjälle helppoa. Hallituksen esityksen mukaan pidettiin niin ikään tärkeänä, että tietojen luovutus toiselle viranomaiselle sidotaan tarpeellisuusvaa- timukseen. Myös käyttötarkoitusten osalta edellytettiin, että se ei ”olennaisesti poik- keaisi” rekisterissä olevan tiedon alkuperäisestä käyttötarkoituksesta.<sup>165</sup> Hallintovalio- kunta painotti poliisilakia valmisteltaessa, että tietojen luovuttamisen poliisin henkilöre- kistereistä teknisen käyttöyhteyden avulla tulee olla sallittua vain poliisin henkilörekiste- reistä annettavassa laissa mainituissa tapauksissa.<sup>166</sup>

<sup>162</sup> HE 224/2010 vp, s. 1.

<sup>163</sup> HE 224/2010 vp, s. 26.

<sup>164</sup> HE 224/2010 vp, s. 147.

<sup>165</sup> HE 39/1994 vp, s. 26.

<sup>166</sup> HaVM 20/1994 vp, s. 8.

Euroopan henkilötiedodirektiivin<sup>167</sup> tultua voimaan tuli tarpeelliseksi säätää poliisin henkilörekisterilain tilalle uusi laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003, poliisin ensimmäinen henkilötietolaki, kumottu). Valmisteltaessa poliisin ensimmäisen henkilötietolain tietojen luovutussääntelyä todettiin, että poliisin perustehtävät ja samalla poliisin tietojen käsittelyn tarkoitukset eivät olleet muuttuneet, minkä vuoksi suuriin sisällöllisiin muutoksiin ei ollut tarvetta.<sup>168</sup> Poliisin ensimmäisen henkilötietolain 19 § vastasi pitkälti poliisin henkilörekisterilain 19 §:ää. Erona oli ensinnäkin, että siinä säädettiin nyt nimenomaisesti, että tietojen luovuttaminen oli mahdollista salassapitosääntösten estämättä. Lisäksi säädettiin uutena asiana, että tietojen luovuttaminen oli teknisen käyttöyhteyden lisäksi mahdollista *konekielisessä muodossa*. Tätä laajennusta tietojen luovuttamistapaan ei perusteltu.<sup>169</sup> Poliisin ensimmäisen henkilötietolain 19 §:ää muutettiin kuusitoista kertaa sen voimassaolon aikana ennen vuoden 2019 kokonaisuudistusta. Suurin osa muutoksista oli lisäyksiä tai muutoksia luetteloon viranomaisista, joille tieto voitiin luovuttaa, sekä käyttötarkoituksesta, johon tieto voitiin luovuttaa.

Poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksessa (616/2019) kumottiin poliisin ensimmäinen henkilötietolaki. Uudessa laissa henkilötietojen käsittely perustuu käsittelytarkoituksiin eikä enää rekisterikohtaiseen sääntelyyn.<sup>170</sup> Käsittelytarkoitukset on kytketty poliisin lakisääteisiin tehtäviin. Uudessa poliisin henkilötietolaissa luovuttiin myös poliisin yksiköiden välisen tietojen luovuttamisen sääntelystä, koska laissa tarkoitetut henkilötiedot säädettiin nyt Poliisihallituksen rekisterinpitöön kuuluviksi.<sup>171</sup> Poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli saattaa sääntely vastaamaan unionin uudistunutta tietosuojasääntelyä. Rikosasioden tietosuojalaki on yleislaki henkilötietojen rikos- torjuntaperustaiselle käsittelylle.<sup>172</sup> Eryityslakina henkilötietojen käsittelyssä poliisissa sovelletaan poliisin henkilötietolakia. Uudessa poliisin henkilötietolaissa tietojen luovuttaminen on sidottu osin rikosasioden tietosuojalain soveltamisalaan, eli kyseisen lain tarkoittamiin viranomaisiin ja tehtäviin. Lisäksi uusi laki sisältää vanhan lain 19 §:ää vastaavan luettelomaisen tiedonluovutuspykälän. Hallituksen esityksen mukaan uudella lailla ei ollut tarkoitettu muuttaa vanhan lain aikaista oikeustilaa. Hallituksen esityksessä myös todettiin, että tekninen käyttöyhteys tietojen luovutustapana oli pääsääntö.<sup>173</sup>

<sup>167</sup> Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (kumottu).

<sup>168</sup> HE 93/2002 vp, s. 19–20.

<sup>169</sup> HE 93/2002 vp, s. 35–36.

<sup>170</sup> HE 242/2018 vp, s. 33.

<sup>171</sup> HE 242/2018 vp, s. 36.

<sup>172</sup> Rikosasioden tietosuojalailla pantiin täytäntöön rikosasioden tietosuojadirektiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta.

<sup>173</sup> HE 242/2018 vp, s. 86.

Poliisin henkilötietolain sääntely haluttiin ajanmukaistaa vastaamaan tiedonkäsittelytarpeita, jotka liittyivät erityisesti rikosten ennalta estämiseen.<sup>174</sup> Hallituksen esityksessä todettiin, että poliisin toimintaympäristössä ja poliisin toiminnan strategisissa painopisteissä on tapahtunut paljon muutoksia, esimerkiksi terrorismin uhkan kasvaminen, rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden ja pienempien liikkuvien rikollisryhmien lisääntyminen sekä tietoverkkorikollisuuden lisääntyminen. Esityksessä todettiin, että toimiva tiedonkulku on verkostoituneen ja riskienhallintaan pyrkivän yhteiskunnan keskeinen toimintaedellytys. Oikein kohdistetun viranomaistoiminnan perustana on oikea ja mahdollisimman reaalitietoinen tieto. Yhteiskunnan lisääntyvän häiriöherkkyyden vuoksi on tärkeää, että muutoksiin kyetään reagoimaan nopeasti ja vaikuttavasti.<sup>175</sup>

Poliisin henkilörekistereitä ja henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kehitystä 2000-luvulla tietojen luovuttamisen kannalta leimaa pitäytyminen muutamissa alkuperäisissä asetelmissa, jotka kehitettiin jo poliisin henkilörekisterilakiin. Tiedon luovuttaminen tarkoitti alun perin henkilörekisteritiedon luovuttamista. Sääntely ei koskenut muita kuin rekisterissä olevia henkilötietoja. Luovuttaminen muulle kuin toiselle poliisiyksikölle kytkettiin tällöin luovutustapaan, tekniseen käyttöyhteyteen. Luovutustapaan liittyvä systematiikka säilytettiin lakimuutoksissa ja -uudistuksissa siitä huolimatta, että henkilötietojen käsittelyn sääntely kehittyi koskemaan myös muuta henkilötietojen käsittelyä kuin rekistereissä olevaa tietoa ja rekisterikohtaisesta sääntelystä luovuttiin. *Oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta* ei ole säädetty poliisin henkilörekistereitä ja henkilötietojen käsittelyä koskevissa laeissa, eikä sitä ole käsitelty niiden esitöissä.

## Suojelupoliisin eriytyminen muusta poliisista

Suojelupoliisi oli Poliisihallituksen alainen valtakunnallinen poliisiyksikkö vuoden 2015 loppuun asti. Se irrotettiin Poliisihallituksen alaisuudesta ja siirrettiin suoraan sisäministeriön alaisuuteen lailla poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (860/2015). Organisaatiomuutos tuli voimaan vuoden 2016 alussa. Toinen tietojen luovuttamisääntelyn kannalta merkittävä muutos oli suojelupoliisin esitutkinta- ja pakkokeinolakien mukaisten toimivaltuuksien poistaminen samalla, kun suojelupoliisin tiedusteluun liittyviä toimivaltuuksia lisättiin. Esitutkintatoimivallan poistamisella haluttiin turvata oikeudenmukainen oikeudenkäynti.<sup>176</sup> Muutos tuli voimaan vuonna 2019.

Vaikka suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen, poliisin henkilötietolakia valmisteltaessa todettiin, että suojelupoliisilla voi kuitenkin olla tarve käsitellä esitutkintatietoja omien tehtäviensä suorittamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan suojelupoliisi toimisi jatkossakin asiantuntijana poliisin suorittamissa esitutkinnoissa erityisesti silloin,

<sup>174</sup> HE 242/2018 vp, s. 6.

<sup>175</sup> HE 242/2018 vp, s. 25–26.

<sup>176</sup> HE 202/2017 vp, s. 1–2.

kun asia liittyy kansalliseen turvallisuuteen tai kun selvitetään, onko asialla siihen liitännä. <sup>177</sup> Suojelupoliisia koskeva henkilötietojen luovutussäntely poliisin henkilötietolain nojalla pyrittiin hallituksen esityksen mukaan sääntelemään siten, että aiempi oikeustila ei muuttuisi. <sup>178</sup> Suojelupoliisia varten säädettiin viimeisimpään poliisin henkilötietolakiin 7 luku, jossa säädetään suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä ja henkilötietojen luovuttamisesta. Vaikka rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ei sovelleta suojelupoliisin tehtäviin, säädettiin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisala kuitenkin kansallisena ratkaisuna koskemaan myös suojelupoliisin toimintaa. <sup>179</sup>

Merkittävällä tavalla suojelupoliisin toimintaan vaikuttava siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntöuudistus tuli voimaan vuonna 2019. Uudistuksen tavoite oli kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan luominen tiedustelulle. <sup>180</sup> Hallituksen esityksessä todettiin, että poliisilaissa ei ollut säännöksiä tiedustelutietojen luovuttamisesta esitutkintaviranomaisille. <sup>181</sup> Lailla poliisilain muuttamisesta (581/2019) poliisilain 5 a luvun 44 §:ään säädettiin normit tiedustelumenetelmien avulla hankittujen tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan. Pykälän nojalla suojelupoliisilla on oma-aloitteisia ilmoittamisvelvollisuuksia keskusrikospoliisille tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se saa tiedustelutehtäviensä yhteydessä tietoa törkeästä rikoksesta tai merkittävästä vaarasta, joka voidaan estää. Pykälä on yksityiskohtainen ja asettaa suojelupoliisille harjinnan laajuudeltaan erilaisia ilmoitusvelvollisuuksia. <sup>182</sup>

## 4.2 Rajavartiolaitosta koskeva sääntely

Rajavartiolaki uudistettiin kokonaan vuonna 2005, ja uusi rajavartiolaki (578/2005) tuli voimaan 1. syyskuuta 2005, yhdessä Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005, kumottu) kanssa. <sup>183</sup> Uuden rajavartiolain 1.2 §:n mukaisesti henkilötietojen käsittelystä sekä oikeudesta tietojen saamiseen ja luovuttamiseen Rajavartiolaitoksen tehtävissä säädettiin rajavartiolaissa, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa, meripelastuslaissa (1145/2001) sekä muualla laissa. <sup>184</sup> Uudistuksen yhteydessä

<sup>177</sup> HE 242/2018 vp, s. 106.

<sup>178</sup> HE 242/2018 vp, s. 108–109.

<sup>179</sup> HE 31/2018 vp, s. 19.

<sup>180</sup> HE 202/2017 vp, s. 1.

<sup>181</sup> HE 202/2017 vp, s. 95–96.

<sup>182</sup> Poliisilain 5a:44:n sääntelyyn syvennyttään luvussa 6.4.

<sup>183</sup> Ks. HE 42/1998 vp. Rajavartiolainsäädäntö oli uudistettu edellisen kerran kokonaisvaltaisesti vuoden 1999 Rajavartiolaitoksesta annetulla lailla (320/1999; kumottu) siten, että Rajavartiolaitoksen tehtävistä, toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, toimivaltuuksista, samoin kuin *rajavartiotoiminnan tietojen hankinnasta, käytämisestä ja luovuttamisesta* säädettiin tyhjentävästi laissa.

<sup>184</sup> Hallituksen esityksessä edelliseksi Rajavartiolaitosta koskevaksi laiksi (HE 42/1998) todettiin Rajavartiolaitosta koskeneen lainsäädännön uudistamistarpeen korostuneen sitä mukaa, kuin muuta lainsäädäntöä oli kehitetty säätämällä lailla yksityiskohtaisesti asioista, joista aiemmin säädettiin vain asetuksin tai määrättiin hallinnollisin määräyksin. Tuolloin uudistuksella pyrittiin

Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä säädettiin erillisellä lailla, ja samaten henkilötietoja koskevat säännökset yhdenmukaistettiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain kanssa. Yleisten säädösten soveltamisen lähtökohdasta poikettiin ainoastaan silloin, kun se oli Rajavartiolaitoksen toiminnan tehokkuuden turvaamiseksi *välttämätöntä*. Poikkeukset olivat myös yhdenmukaisia henkilötietojen käsittelyssä poliisitoimessa noudatettavien poikkeusten kanssa. Lakimuutoksilla myös mahdollistettiin poliisin tietojärjestelmien käyttöönotto Rajavartiolaitoksen rikosasioissa, sillä *tällä nähtiin tehostettavan rikostorjuntaa*.<sup>185</sup>

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettu laki (579/2005, kumottu) oli erityislaki, jossa säädettiin Rajavartiolaitoksen toiminnassa välttämättömistä poikkeuksista henkilötietolakiin nähden.<sup>186</sup> Aiemmin henkilörekistereistä ja tietojen luovuttamisesta säädettiin rajavartiolaitoksesta annetussa laissa (320/1999, kumottu), tarkemmin sen 4 luvussa.<sup>187</sup> Uuden lain 28.1 §:n nojalla Rajavartiolaitos sai luovuttaa tietoja myös muun muassa ulosottomiehelle ja syyttäjälle.<sup>188</sup> Pykälän 2 momenttiin otettiin myös säännös siitä, että Rajavartiolaitoksen esikunta pystyi salassapitosäännösten estämättä antamaan Rajavartiolaitoksen rikoksesta epäiltyjen rekisteristä ja turvallisuustietorekisteristä tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla muun muassa poliisin ja tullilaitoksen rikostiedustelu-, rikosanalyysi- tai tarkkailutehtäviin määrätyille virkamiehille sekä vankeinhoitolaitoksen rikostiedustelu-, rikosanalyysi- tai tarkkailutehtäviin määrätyille virkamiehille, joilla oli silloisen poliisilain (493/1995, kumottu) 8 §:ssä säädetyt erityiset poliisivaltuudet.

Rajavartiolain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2005 säädettiin myös Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettu laki (577/2005, LRVLH). Lain 16 §:ään otettiin säännös virkamiesten ilmoitus- ja muusta toimintavelvollisuudesta ja 17 §:ssä säädettiin vaitiolovelvollisuudesta ja tietojen hyväksikäyttökiellosta. Käytännössä kyseiset säännökset siirrettiin vuoden 1999 Rajavartiolaitoksesta annetusta laista uuteen Rajavartiolaitoksen hallintolakiin. Lain 16 §:n perusteluissa todettiin, että koska rikosten torjuminen ja pelastustehtävät kuuluvat rajavartiomiehen virkatehtäviin, pykälässä tarkoitettu toimintavelvollisuus ja siihen liittyvät välttämättömät toimenpiteet voisivat rajoittua esimerkiksi ilmoituksen tekemiseen toimivaltaiselle viranomaiselle, jos sitä olisi kohtuudella pidettävä riittävänä muun muassa vakavan rikoksen torjumiseksi. Lain 17.2 §:ssä säädettiin, *ettei vaitiolovelvollisuus estä asian ilmaisemista* viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyt tehtävänsä vuoksi on oikeus saada tieto muutoin sa-

---

toteuttamaan perusoikeusuudistuksen sekä vuoden 1995 alussa toteutuneen Euroopan unionin jäsenyyden edellyttämiä muutoksia Rajavartiolaitosta koskeviin säännöksiin. Ks. HE 6/2005 vp, s. 11/II.

<sup>185</sup> Ks. HE 6/2005 vp, s. 62–65.

<sup>186</sup> Ks. myös HE 6/2005 vp, s. 150.

<sup>187</sup> Ks. HE 6/2005 vp, s. 172.

<sup>188</sup> HE 6/2005 vp, s. 175–176.

lassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta. Vaitiolo-velvollisuus ei myöskään estänyt ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon välttämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Lain esitöissä todettiin, että tietoja voitaisiin ilmaista paitsi vaaran kohteelle, myös sellaiselle muulle taholle, joka voi olla apuna vaaran torjunnassa.<sup>189</sup>

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettu laki (108/2018, RVL RitoL) tuli voimaan 1. huhtikuuta 2018. Lain 7 §:ään säädettiin ilmoitusvelvollisuus, jonka nojalla Rajavartiolaitoksen tuli ilmoittaa poliisille rikoksen estämiseen ja selvittämiseen liittyvän toiminnan aloittamisesta sekä siihen liittyvien Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalaissa ja pakkokeinolaissa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttämisestä. Säännöksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista ja ilmoituksen käytännön toteutuksesta tuli sopia Rajavartiolaitoksen ja poliisin välisessä yhteistoiminnassa. Säännöksen tarkoituksena oli varmistaa *riittävä tiedonkulku Rajavartiolaitoksen ja poliisin välillä*, jotta poliisi yleistoimivaltaisena esitutkintaviranomaisena voisi muodostaa kattavan tilannekuvan eri viranomaisten rikosentorjuntatoimenpiteistä. Näin voitaisiin muun muassa tehostaa esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä ja välttää viranomaisten päällekkäisiä toimenpiteitä.<sup>190</sup>

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettu laki (579/2005, kumottu) kumottiin uudella henkilötietojen käsittelyssä Rajavartiolaitoksessa annetulla lailla (639/2019), joka tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019. Laki täydensi Euroopan unionin yleistä tietosuojaa-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä. Uudessa laissa Rajavartiolaitoksen henkilörekistereitä koskeva sääntely korvattiin säännöksillä Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Lisäksi lakiin sisällytettiin muun muassa säännöksiä *kansallisesta ja kansainvälisestä tiedonvaihdesta*. Lain yhtenä tavoitteena oli helpottaa Rajavartiolaitoksen rajat ylittävää yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kanssa.<sup>191</sup>

Lain säätämiseen vaikutti se, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolain rakenteen ja sisällön katsottiin muodostuneen useiden osittaisuudistusten myötä monin osin vaikeaselkoiseksi. Lisäksi siinä katsottiin olevan tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä yleislakien ja eräiden muiden lakien kanssa.<sup>192</sup> Laissa oli esimerkiksi sellaisia tiedonsaantioikeuksia ja tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä, joista säädettiin jo muualla

<sup>189</sup> HE 6/2005 vp, s. 82–83.

<sup>190</sup> Ks. esim. HE 41/2017 vp, s. 25.

<sup>191</sup> Ks. myös HE 241/2018 vp, s. 24.

<sup>192</sup> HE 241/2018 vp, s. 5 ja 17. Lain kokonaisuudistuksen pyrkimyksenä oli erityisesti vähentää perustuslain sallimissa rajoissa sääntelyn yksityiskohtaisuutta, jotta se ei muodostuisi tarpeettomaksi esteeksi muuttuvassa toimintaympäristössä.

laissa. Hallituksen esityksessä todettiin, että yleisen käytännön mukaan tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset on sisällytetty sekä luovutettavan että vastaanottavan viranomaisen lainsäädäntöön. Kyseisen sääntelytavan ei kuitenkaan katsottu olevan kattavaa, mikä puolestaan saattoi aiheuttaa joissakin tilanteissa lain soveltajalle tulkintaongelmia. Säännösten katsottiin myös olevan tarpeettoman yksityiskohtaisia ja eri tahojen osalta epäyhdenmukaisia. Sääntelytapa puolestaan katsottiin joustamattomaksi, ja säännösten ajalla pitäminen haastavaksi. Myöskään kaksinkertaista sääntelyä ei katsottu voitavan pitää lähtökohtaisesti tarpeellisena: koska rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta, tiedon luovuttamista koskevien säännösten tulisi pääsääntöisesti olla *rekisterinpitäjän lainsäädännössä*, ellei muulle ratkaisulle ole perusteltua syytä.<sup>193</sup> Uudessa Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa pyrittiinkin karsimaan kaksinkertaista tietojenluovutussääntelyä. Lähtökohtana oli, että saman tiedon luovuttamisesta ei säädettäisi sekä tietoja luovuttavan että tietoja vastaanottavan tahon laeissa.<sup>194</sup>

### 4.3 Tullia koskeva sääntely

Vuonna 1994 säädetty tullilaki (1466/1994, kumottu) säädettiin käytännössä EU-jäsenyyden vuoksi. Se täydensi välittömästi sovellettavaa Euroopan yhteisön tullilainsäädäntöä, sillä lakiin tuli muun muassa säännökset tullilaitoksen henkilörekistereistä, tietojen salassapidosta ja luovuttamisesta. Lisäksi lakiin otettiin säännökset tietojen massaluovutuksesta ja luovuttamisesta ulkomaille. Lain 21–24 §:ssä säädettiin tullilaitoksen henkilörekistereistä ja 25–27 §:ssä tietojen salassapidosta ja luovuttamisesta.<sup>195</sup> Lain 25 §:n 3 momentin nojalla *Tullihallitus sai antaa tai määrätä annettavaksi* liiketoimintaa koskevia tietoja viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla on tarve saada tieto salassa pidettävästä asiasta. Tulliviranomainen saa antaa muitakin tietoja, jos ne ovat yksittäistapauksessa tarpeen hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen taikka huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Tullilain 26 §:n nojalla tulliviranomainen *sai luovuttaa*, myös massaluovutuksena ja henkilörekisterilaissa (523/1999, kumottu) tarkoitettuna arkaluonteisena otantana henkilötietoja, jotka olivat tarpeen muun muassa poliisille ja rajavirtioviranomaiselle rikosten ehkäisyä ja tutkintaa taikka esimerkiksi veroviranomaisille verotuksen toimittamista, verojen ja maksujen perimistä, verotusta koskevaa muutoksenhakua ja ulosottoa varten. Pykälän 2 momentin nojalla tullin valvontarekisterin tietoja sai kuitenkin luovuttaa *vain poliisille ja rajavirtioviranomaiselle rikosten ehkäisyä ja tutkintaa varten*.<sup>196</sup> Lain 26–28 §:ssä määrättiinkin varsin yksityiskohtaisesti,

<sup>193</sup> HE 241/2018 vp, s. 15–16

<sup>194</sup> HE 241/2018 vp, s. 21.

<sup>195</sup> Muun muassa nämä pykälät kumottiin myöhemmin tullilaista vuonna 2015, kun laki henkilö-  
tietojen käsittelystä Tullissa (639/2015, kumottu) tuli voimaan.

<sup>196</sup> Myöhemmin tullilain 26 §:ää täsmennettiin (ks. HE 136/1997 vp) Tullilain 26 §:n muuttamisesta annetulla lailla (694/1998).

mihin tarkoitukseen ja kenelle tietoja saa luovuttaa. Vihjetietoja sisältävän valvontarekisterin tiedot olivat lain mukaan salassa pidettäviä, mutta niitä *sai luovuttaa rikosten ehkäisyä ja tutkintaa varten* toimivaltaisille viranomaisille, myös ulkomaille. Lain esitöissä todettiin muun muassa unionijäsenyydestä aiheutuvan toimintaympäristön muutosten *edellyttävän mahdollisuutta tietojenvaihtoon*.<sup>197</sup>

Lokakuussa 2003 voimaan tulleella muutoslalla<sup>198</sup> tehtiin tullilakiin eräitä yksittäisiä muutoksia, jotka koskivat tietojen luovuttamista sekä tietojen saamista eräistä rekistereistä. Tietojen luovuttamista koskevan 26.1 §:n uudessa sanamuodossa säädettiin, että tulliviranomainen *sai luovuttaa, myös teknisen käyttöyhteyden avulla, salassapitosäännösten estämättä, henkilötietoja, jotka olivat tarpeen momentissa mainituissa tapauksissa tietoja luovutettaessa muille kuin tulliviranomaiselle*.<sup>199</sup> Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009, PTR-laki) säätämisen yhteydessä muutettiin myös tullilain 26 §:ää.<sup>200</sup> Säännökseen lisättiin oikeus ja siihen liittyvä rajaus luovuttaa tullilain 22.2 §:n nojalla perustetun *analyysirekisterin tietoja* vain poliisille ja rajavartiolaitokselle rikosten ehkäisyä ja tutkintaa varten. Tietoja saatiin kuitenkin luovuttaa myös keskusrikospoliisille luovutettavaksi edelleen Euroopan poliisivierastolle ja Schengenin tietojärjestelmän keskustietokantaan talletettavaksi.<sup>201</sup>

Hallituksen esityksessä henkilötietojen käsittelystä Tullissa tarkoitetuksi laiksi (639/2015, kumottu) todettiin, että johtuen perus- ja ihmisoikeussäännösten kehityksestä, poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilörekisterilakien säätämisestä ja muista lainsäädäntömuutoksista, *rikostorjunta- ja lainvalvontayhteistyön kehittymisestä sekä kansainvälisen tietojen vaihdon ja siihen liittyvän lainsäädännön kehityksestä* katsottiin tarpeelliseksi tarkastella Tullin henkilörekistereitä koskevaa lainsäädäntöä kokonaisvaltaisesti uudelleen. Tullin henkilörekisterien sääntelytapa perustui pitkälti henkilötietojen käsittelyä koskevaan yleislainsäädäntöön, ja tätä ei pidetty enää riittävän yksityiskohtaisena ja täsmällisenä. Lisäksi todettiin olevan säännösten soveltamisen kannalta selvempää, että henkilötietojen käsittelyä Tullissa koskevat keskeiset säännökset koottaisiin omaan erilliseen lakiinsa, kuten poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa.<sup>202</sup>

Esityksen tavoitteena oli muun muassa huomioida julkishallinnossa käynnissä olevaan uudistumiseen liittyvä *viranomaisten yhteistyön parantaminen tietojenvaihtosäännöksiä täsmentämällä*. Edelleen pyrittiin saattamaan Tullin henkilötietosäännökset yhdenmukaisiksi erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen säännösten kanssa. Erityisesti Tullin rikostorjuntatoiminta edellytti yhdenmukaisia säännöksiä muiden rikostorjuntaa suorittavien viranomaisten kanssa, mitä edellytti myös jatkuvasti kehittyvä PTR-yhteistyö.

<sup>197</sup> Ks. HE 257/1994 vp, s. 8.

<sup>198</sup> Laki Tullilain muuttamisesta (774/2003).

<sup>199</sup> Ks. HE 95/2002 vp, s. 7/1.

<sup>200</sup> Laki Tullilain muuttamisesta (690/2009).

<sup>201</sup> Ks. HE 26/2008 vp.

<sup>202</sup> HE 351/2014 vp, s. 5.



Lailla tultiin myös panemaan täytäntöön Euroopan unionin neuvoston puitepäätös rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta (2008/977/YOS) eli EU:n tietosuojapuitepäätös. Lain katsottiin tehostavan sekä viranomaisten välistä tietojenvaihtoa yhdenmukaistamalla viranomaisten henkilörekisterien käyttöön liittyvää lainsäädäntöä, mutta parantavan samalla myös henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa, koska niistä tultiin säätämään uudessa laissa aiempaa täsmällisemmin ja yhtenäisemmin.<sup>203</sup> Tullin henkilötietolaissa säädettiin pääasiassa Tullin rikostorjunta- tai valvontatehtävien kannalta tarpeellisista tietojen käsitteilyä koskevista välttämättömistä poikkeuksista yleiseen henkilötietolainsäädäntöön nähden.<sup>204</sup> Huomioitavaa on, että vanha tullilain 26.1 §:n luettelo viranomaistahoista ja perusteista, joilla Tulli pystyi niille henkilötietoja luovuttamaan, oli huomattavasti suppeampi, kuin uuden TulliHetiL 17 §.<sup>205</sup>

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015, TulliRitoL) 2 luvun 2 §:ään säädettiin Tullille *velvollisuus* ilmoittaa poliisille tietoonsa tulleesta epäilystä vakavasta rikoksesta ja käynnistämistään toimenpiteistä vakavan rikoksen selvittämiseksi. Lain esitöissä todettiin säännöksen täydentävän PTR-lain 3 §:n mukaista velvollisuutta ilmoittaa Tulliin tietoon rikoksesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu. Hallituksen esityksessä todettiin säännöksen tarkoituksena olevan varmistaa *riittävä tiedonkulku Tullin ja poliisin välillä*, jotta poliisi yleistoimivaltaisena esitutkintaviranomaisena voi muodostaa kattavan tilannekuvan eri viranomaisten rikosentorjuntatoimenpiteistä. Näin voidaan muun muassa tehostaa esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä ja välttää viranomaisten päällekkäisiä toimenpiteitä.<sup>206</sup>

Tullin rikostorjuntalain 4 luvun säännöksiä sovelletaan *yksittäisten henkilötietojen luovuttamiseen Tullin henkilörekistereistä*.<sup>207</sup> 4 luvun 2.1 §:ään otettiin säännös, jonka mukaan Tullin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen tai muun 4 luvun 1.2 §:ssä tarkoitetun henkilön vaitiolovelvollisuus *ei estä tiedon antamista* viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta. Säännöksen 2 momentin mukaisesti vaitiolovelvollisuus ei estä myöskään ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauk-

<sup>203</sup> HE 351/2014 vp, s. 10–11.

<sup>204</sup> HE 351/2014 vp, s. 13/l.

<sup>205</sup> Ks. HE 351/2014 vp, s. 30/l.

<sup>206</sup> Lain esitöiden mukaan säännöksen tarkoittama ilmoitusvelvollisuus voitaisiin toteuttaa myös esitutkintaviranomaisten alueellisissa kohdevalintakokouksissa, eli niin sanotussa maalityöinnässä, jossa ilmoittamisen tarkoituksen toteutumisen kannalta tärkeä vastavuoroisuus toteutuisi tehokkaammin kuin yhteiskäyttöisiin rekistereihin merkitsemällä. HE 174/2014 vp, s. 26/II.

<sup>207</sup> Ks. HE 259/2018 vp, s. 56–58.

sessä painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapauteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi.<sup>208</sup>

Uusi henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettu laki (650/2019) tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019. Lakiesityksen tavoitteena oli saattaa Tullin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Tullia koskevan lainsäädännön uudistaminen oli osa laajempaa EU-tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistusta. Lisäksi esityksessä huomioitiin eräät kansalliset erityisesti Tullin rikostorjuntaa sekä tullin- ja verovalvontaa koskevat tietojen käsittelytarpeet. Lailla pyrittiin täydentämään EU:n yleistä tietosuojasetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä.<sup>209</sup> Lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena oli myös helpottaa Tullin ja muiden kansallisten lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kanssa.<sup>210</sup> Hallintovaliokunta totesi jo aiemman Tullin henkilötietolain eduskuntakäsittelyssä, että rikostorjunnan tehokkuuden ylläpitäminen edellytti Tullin henkilörekisterilainsäädännön yhdenmukaistamista nykyistä enemmän erityisesti poliisin vastaavan lainsäädännön kanssa.<sup>211</sup> Lakiehdotuksessa huomioitiin täydentävin osin aiempaa yhtenäisemmät EU-tason säännökset henkilötietojen siirroista *kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille* – sääntely oli tiukentunut suhteessa silloiseen voimassa olleeseen sääntelyyn. Lisäksi esityksessä todettiin, että EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset rinnastettaisiin suomalaisen lainvalvontaviranomaiseen siltä osin kuin kyse on henkilötietojen luovuttamisesta.<sup>212</sup> Esityksessä todettiin ehdotettujen säännösten tavoitteena olevan osaltaan tarjota tehokkaita välineitä rikoksenteijöiden kiinni saamiseksi ja näiden toiminnan selvittämiseksi. Tavoitteeksi ilmaistiin aiempaa tehokkaammat mahdollisuudet henkilötietojen käsittelyyn, niiden vaikuttaessa rikosten paljastumiseen ja rikoksenteijöiden kiinnijäämisen riskiin.<sup>213</sup>

## 4.4 PTR-yhteistoimintaa koskeva sääntely

Poliisi-, tullin- ja rajavartiolaitosten (PTR-viranomaiset) yhteistyöllä on pitkä historia. Läpi historian yhteistyö on perustunut mainittuja viranomaisia koskevissa säädöksissä oleviin osin päällekkäisiin tehtäviin. PTR-viranomaisia koskevan sääntelyn tarkoituksena onkin edistää poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa siten, että niille säädetyt, samaan päämäärään liittyvät toimialakohtaiset ja rinnakkaiset tehtävät tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti ja joustavasti. Muun muassa

<sup>208</sup> HE 174/2014 vp, s. 79–80.

<sup>209</sup> Ks. HE 259/2018 vp.

<sup>210</sup> HE 259/2018 vp, s. 26.

<sup>211</sup> HE 259/2018 vp, 14. Ks. myös HaVM 54/2014 vp.

<sup>212</sup> HE 259/2018 vp, s. 20 ja 23.

<sup>213</sup> Ks. myös HE 259/2018 vp, s. 29.

*rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen* sekä PTR-viranomaisten kansainväliseen yhteistoimintaan liittyvät yhteiset tehtävät ja *rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjunta* ovat eräitä erityisiä yhteistoiminnan kohteita.<sup>214</sup>

Vuonna 2010 voimaan tulleen poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain myötä säädettiin keskeisistä uusista yhteistyömuodoista, kuten yhteisistä rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoiminnoista sekä siitä, millä tavoin ja mitä toimivaltuuksia käyttäen PTR-viranomaiset voivat yhdessä torjua rikoksia. Aiemmin PTR-yhteistoiminta perustui poliisi-, tulli- ja rajavirtioviranomaisten yhteistoiminnasta (257/2001) annettuun valtioneuvoston asetukseen, mutta katsottiin, että toiminnasta tuli säätää lailla. Lain tasolla oli myös tarve säätää PTR-viranomaisten keskinäisestä tietojen vaihtamisesta, tallentamisesta ja käsittelemisestä sekä siitä, minkälaisia yhteisiä tietokantoja PTR-viranomaisilla voisi olla. 2000-luvun alkupuolella tapahtuneet muutokset toimintaympäristössä asettivat uusia yhä vaativampia haasteita lainvalvontaviranomaisten keskinäiselle kansalliselle yhteistyölle ja tiedonvaihdolle. PTR-lain esitöissä todettiin rikostorjunnan keskeisen tavoitteen – kansainvälisen, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden leviämisen ehkäisemisen – edellyttävän eri viranomaisten rikostorjuntatoimenpiteiden entistä tehokkaampaa yhteensovittamista ja ajantasaiseen tilannekuvaan perustuvaa kohdistamista, joka oli saavutettavissa kehittämällä rikostiedusteluyhteistyötä ja *tehostamalla entisestään viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa*. Lain esitöissä todettiin rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoiminnan onnistumisen edellyttävän muun muassa *tiedonvaihtoa*.<sup>215</sup> PTR-lain katsottiin lisäävän PTR-viranomaisten rekisterien sisältämien tietojen yhteiskäyttöisyyttä, parantaen puolestaan rikostorjunnassa käytettävissä olevien tietojen kattavuutta, ajantasaisuutta ja luotettavuutta sekä sarjoittamisen ja rikosanalyysin tehokkuutta.<sup>216</sup>

PTR-lain 3 §:ään sisällytettiin myös ilmoitusvelvollisuus, jonka mukaan PTR-viranomaisen tuli ilman aiheetonta viivytystä ilmoittaa tietoonsa tulleesta rikoksesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä toiselle PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia kuuluu, tekemällä siitä merkintä PTR-viranomaisten yhteiskäyttöisiin rekistereihin. Esimerkiksi kaikilla PTR-viranomaisilla käytössä olevasta poliisiasian tietojärjestelmästä jokainen viranomainen saa selville, mitä asioita viranomaisilla kulloinkin on tutkittavana. Lain esitöiden mukaan *säännöksen tarkoituksena on parantaa viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa* yhteisellä tehtäväalueella, minkä avulla voitaisiin estää viranomaisten päällekkäistä toimintaa – kyse on osaltaan voimavarojen tarkoituksenmukaisen käyttämisen edistämisestä. Lisäksi viranomaisten päällekkäinen toiminta saattaisi johtaa myös keskenään ristiriitaisiin toimenpiteisiin. Lain esitöissä todettiin lisäksi, että sovittaessa toimenpiteistä PTR-viranomaisten kesken, tulee myös huolehtia ajoissa esitutkintalain mukaisesta velvollisuudesta ilmoittaa rikosasiasta *syöttäjälle*,

<sup>214</sup> Ks. esim. HE 26/2008 vp, s. 4–5.

<sup>215</sup> HE 26/2008 vp, s. 5–6 ja 18.

<sup>216</sup> HE 26/2008 vp, s. 21.

jotta tämä voi tarpeellisessa määrin seurata esitutinnan etenemistä ja antaa tarvittaessa sitä koskevia määräyksiä.<sup>217</sup>

## 4.5 Syyttäjäviranomaisia koskeva sääntely

Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten tiedonvaihdon kehittäminen on liittynyt laajemmassa kuvassa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän välisen *yhteistyön kehittämi-*  
*seen*.<sup>218</sup> Lailla esitutkintalain<sup>219</sup> muuttamisesta (692/1997) säädettiin esitutkintaviranomaisen ilmoitusvelvollisuuksiin täsmennyksiä, jotta syyttäjällä oli parempi mahdollisuus seurata esitutkintaa. Aiemmin rikosasioiden piiri, joiden osalta ilmoitusvelvollisuus oli säädetty, oli ollut hyvin rajattu. Muutoksen jälkeen esitutkintaviranomaisen oli ilmoitettava syyttäjälle esitutkintaviranomaisen tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta, kun jotakuta voitiin epäillä syylliseksi rikokseen, jollei asia ollut yksinkertainen.<sup>220</sup> Lisäksi esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen (575/1988, kumottu) 7 §:ään säädettiin muutos (1020/1997), jonka mukaan esitutkintaviranomaisen oli ilmoitettava syyttäjälle sellaisista rikosasioista, joista tämä on erikseen pyytänyt ilmoittamaan. Aiemmin asetuksen pykälässä oli lueteltu nimenomaisesti tilanteita, joissa esitutkintaviranomaisen oli tehtävä ilmoitus syyttäjälle.

Perustuslakivaliokunnan mukaan syyttäjän kytkeminen esitutkintaan tapahtuu yhteistyövelvollisuutta koskevilla säännöksillä, jotka velvoittavat esitutkintaviranomaisia pitämään syyttäjää tietoisena esitutinnan etenemisestä ja velvoittavat syyttäjää osallistumaan esitutinnan ohjaamiseen.<sup>221</sup> Viimeisimpään esitutkintalakiin (805/2011) säädettiin näin ollen erillinen luku syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen yhteistyöstä. Esitutkintalain 5 luvussa säädetään muun muassa yhteistyövelvoite sekä esitutkintaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudet. Ilmoitusvelvollisuuden määräävää 5:1:ää muutettiin aiemmasta siten, että ilmoitus tutkittavasta rikoksesta syyttäjälle ei edellytä sitä, että jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Esitöissä todettiin, että ilmoittaminen voi olla tarpeen myös sellaisissa rikoksissa, joissa ei vielä ole epäiltyä. Esimerkiksi henkirikostutkinnassa voidaan tarvita syyttäjän kannanottoja tutkintalinjojen valinnasta ja esitutkintatoimenpiteistä, vaikka epäiltyä ei vielä ole.<sup>222</sup> Viimeisintä esitutkintalakia säädettäessä kaikki ilmoitusvelvollisuudet siirrettiin asetustasolta lakiin. Esitutkintalain 5:1:stä muutettiin lailla (988/2016) siten, että esitutkintaviranomaisella ei ole ilmoitusvelvollisuutta syyttäjälle, jos asia käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa

<sup>217</sup> HE 26/2008 vp, s. 24–25.

<sup>218</sup> HE 222/2010 vp, s. 30.

<sup>219</sup> Ensimmäinen ja tuolloin voimassa ollut esitutkintalaki (449/1987, kumottu).

<sup>220</sup> HE 82/1995 vp, s. 158.

<sup>221</sup> PeVL 66/2010 vp, s. 4.

<sup>222</sup> HE 222/2010 vp, s. 206.

laissa (754/2010, sakkomenettelylaki) säädetyssä menettelyssä.<sup>223</sup> Menettelyn tarkoitus oli vähäisten rikkomusten käsittelyn tehostaminen ja syyttäjän voimavarojen sääntäminen vakavampien rikosten käsittelyyn.<sup>224</sup>

Syyttäjää koskevassa tietojen luovuttamiseen liittyvässä sääntelyhistoriassa nousevat keskeiseksi lainsäätäjän pyrkimykset kehittää rikosprosessia ja edistää sen sujuvuutta. Syyttäjä on ennen kaikkea tietojen vastaanottaja. Erityisen tärkeää on esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyö, jossa keskeistä on ilmoitusmenettely, joka on kehitetty edistämään tätä yhteistyötä. Ilmoitukset esitutkintaviranomaiselta syyttäjälle merkitsevät esitutkintaviranomaisen *oma-aloitteista ilmoittamisvelvollisuutta*.

## 4.6 Rikosseuraamuslaitosta koskeva sääntely

Laki henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa (422/2002, rangaistusten täytäntöönpanon henkilötietolaki, kumottu) säädettiin täsmentämään yleistä henkilötietolakia. Sillä säädettiin rikosseuraamusviraston, kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen henkilötietojen käsittelystä erityislakina henkilötietolakiin nähden.<sup>225</sup> Lakiin säädettiin ensimmäisen kerran rikosseuraamusalaa koskien oikeus luovuttaa henkilötietoja rekistereistä tietyille viranomaisille.<sup>226</sup> Tarve säätää tiedon luovuttamisesta lailla johtui hiljattain voimaan tulleen julkisuuslain 29 §:stä. Tietojen luovutusmahdollisuudet säädettiin rekisterikohtaisesti 16–18 §:ssä. Rekisterikohtaisesti säädettiin myös siitä, saiko tiedot luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

Rangaistusten täytäntöönpanon henkilötietolaki ei mahdollistanut tietojen oma-aloitteista luovuttamista, vaan tiedon luovuttaminen oli aina sidottu toisen viranomaisen pyyntöön saada tieto.<sup>227</sup> Oma-aloitteista tiedon luovuttamista tai ilmoitusten tekemistä toiselle viranomaiselle ei käsitelty rangaistusten täytäntöönpanon henkilötietolain esitöissä lainkaan.<sup>228</sup> Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1069/2015, Rikosseuraamuslaitoksen vanha henkilötietolaki, vanha RiseHetiL, kumottu) kumosi rangaistusten täytäntöönpanon henkilötietolain. Uudessa laissa edellisen lain lähtökohdat pysyivät samoina, eli sääntely oli edelleen rekisterikohtaista,

<sup>223</sup> HE 115/2016 vp, s. 18.

<sup>224</sup> HE 94/2009 vp, s. 21.

<sup>225</sup> Rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisia olivat rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain (135/2001, kumottu) 2 §:n mukaan oikeusministeriön alaiset kriminaalihuoltolaitos ja vankeinhoitolaitos sekä niiden keskushallintotehtäviä hoitava rikosseuraamusvirasto. Nämä yksiköt yhdistettiin Rikosseuraamuslaitos-nimiseksi virastoksi lailla Rikosseuraamuslaitoksesta (953/2009), joka on kumottu 1.9.2022 voimaan tulevalle lailla Rikosseuraamuslaitoksesta (221/2022).

<sup>226</sup> HE 26/2001 vp, s. 21.

<sup>227</sup> HE 6/2020 vp, s. 23.

<sup>228</sup> HE 26/2001 vp.

mutta tietojenluovuttamismahdollisuuksia kuitenkin täsmennettiin. Tiedot oli mahdollista luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona.<sup>229</sup>

Rikosseuraamuslaitoksen vanhan henkilötietolain esityksessä korostettiin aiempaa enemmän rangaistuksen täytäntöönpanon vaikuttavuutta. Vaikuttavuudella tarkoitettiin esimerkiksi, että täytäntöönpanossa oli kiinnitettävä huomiota siihen, että ehkäistään rikoksesta tuomitun uusiin rikoksiin syylistymistä. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi esityksessä todettiin, että kiinteä yhteistyö Rikosseuraamuslaitoksen ja muun muassa muiden viranomaisten välillä on tärkeää. Yhteistyön todettiin edellyttävän myös tietojenvaihtoa, joka on toteutettava lain mukaisesti ja tarkkarajaisesti. Käytännön toiminnassa oli havaittu tiedonkulun laajentamisen tarpeita.<sup>230</sup>

Kuten aiemmassa laissa, Rikosseuraamuslaitoksen vanhassa henkilötietolaissakin säädettiin erikseen arkaluonteisia tietoja sisältävän turvallisuustietorekisterin tietojen luovutuksesta. Turvallisuustietorekisteristä sai luovuttaa tietoja salassapitosääntelyn estämättä poliisille, pääesikunnalle, Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Rikosseuraamuslaitoksen vanhaan henkilötietolakiin säännös päivitettiin vastaamaan perustuslakivaliokunnan vaatimusta siitä, että tiedon luovutus on sidottava *välttämättömysedellytykseen*, jos luovutettavia tietosisältöjä ei säännöksessä täsmällisesti luetella.<sup>231</sup>

Lakimuutos (292/2021) oli tärkeä tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen sääntelyn kannalta. Tuolloin voimassa ollut Rikosseuraamuslaitoksen vanha henkilötietolaki ei ennen lakimuutosta mahdollistanut tietojen oma-aloitteista luovuttamista toisille viranomaisille. Se oli mahdollista vain vankeuslain (767/2005) 19 luvun sääntelyn nojalla. Hallituksen esityksessä todettiin, että *tietojen luovuttaminen siten, että tiedon antaminen perustuu toisen viranomaisen pyyntöön, on koettu ongelmalliseksi väkivallan ehkäisyssä ja ennalta estämisessä*. Yleinen ongelma esityksen mukaan oli se, että poliisi ei tiedä toisella viranomaisella olevasta tiedosta eikä tiedä pyytää sitä. Pahimmillaan vakava väkivallanteko ehtii tapahtua, ennen kuin poliisi saa siitä tietoa.<sup>232</sup> Muutoslailla tehtiin myös lakisystemaattisia muutoksia vanhaan RiseHetiL:iin. Enää ei pidetty perusteltuna sääntää teknisestä käyttöyhteydestä erityislaissa.<sup>233</sup>

Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1301/2021, RiseHetiL) astui voimaan huhtikuussa 2022. Lain tarkoituksena oli saattaa henkilötietojen käsittely Rikosseuraamuslaitoksessa yhteensopivaksi Euroopan unionin tietosuojasäädösten kanssa.<sup>234</sup> Tietojen luovuttaminen sidottiin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan niiden viranomaisten osalta, joiden tehtäviin rikosasioiden tietosuojalakia sovelletaan.

<sup>229</sup> HE 292/2014 vp, s. 19.

<sup>230</sup> HE 292/2014 vp, s. 6.

<sup>231</sup> HE 292/2014 vp, s. 20.

<sup>232</sup> HE 6/2020 vp, s. 13–14.

<sup>233</sup> HE 6/2020 vp, s. 23.

<sup>234</sup> HE 246/2020 vp, s. 1.

Tietojen luovuttaminen sellaisiin tehtäviin, jotka eivät kuulu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalle, säädettiin erikseen muihin pykäliin.<sup>235</sup> Uudessa laissa *oma-aloitteista luovuttamista* edistettiin entisestään. Siinä mahdollistettiin tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen ensinnäkin ulosottolaitokselle. Hallituksen esityksen mukaan oli pidetty epäkohtana, että Rikosseuraamuslaitos saa tiedon vangilla olevasta ulosmittauskelpoisesta omaisuudesta, mutta ei voi välittää siitä oma-aloitteisesti tietoa ulosottoviranomaisille. Järjestelmän asianmukaisen toimivuuden kannalta pidettiin perusteltuna sitä, että tieto näiden viranomaisten välillä kulkisi siten, että lainmukaiset tehtävät voidaan suorittaa.<sup>236</sup>

Toiseksi henkilötietojen oma-aloitteinen luovuttaminen Rikosseuraamuslaitokselta mahdollistettiin myös Maahanmuuttovirastolle sekä muillekin rikosasioiden tietosuojalain tarkoittamille viranomaisille kuin esitutkintaviranomaisille niiden laissa säädetyn tehtävän täyttämiseksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että luovutettaessa tietoja oma-aloitteisesti tiedon luovuttajan tulee arvioida tapauskohtaisesti, onko tietojen luovuttaminen rikosseuraamusrekisteristä käyttötarkoituksen kannalta tarpeellista ja turvallisuustietorekisterin osalta, onko se välttämätöntä. Säännöksillä haluttiin esityksen mukaan turvata asianmukainen viranomaistyö siten, että yksityisyyden suojaa koskevat rajoitukset olisivat täsmälliset ja tarkkarajaiset eivätkä ne loukkaisi yksityisyyden suojan ydinaluetta siten, että kyseinen perusoikeus tulisi merkityksettömäksi. Esityksessä perusteltiin oma-aloitteista luovuttamista edelleen toteamalla, että esityksen taustalla on *yhteiskunnallinen tarve hoitaa laissa säädetyt täytäntöönpanotoimet* lain mukaisesti, joten yksityiselämän suojan rajoittamista voidaan pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.<sup>237</sup>

Rangaistusten täytäntöönpanon rekisteritietoja koskeva luovutussäätely mahdollisti alun perin ainoastaan tietojen luovuttamisen pyynnöstä. 2000-luvulla Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietojen luovuttamista koskeva säätely on kehitetty asteittain palvelemaan paremmin viranomaisten välistä yhteistyötä rikosten ehkäisemiseksi ja edistämään rangaistusten täytäntöönpanon vaikuttavuutta eli ennen kaikkea uusintarikollisuuden ehkäisemistä. Erityisesti 2020-luvun säätelyuudistuksissa huomio kiinnittyy siihen, että *oma-aloitteinen tietojenluovutussäätely on nähty keinona edistää viranomaisten mahdollisuuksia hoitaa ennen kaikkea rikostorjuntaan liittyvät lakisäätteiset tehtävänsä.*

---

<sup>235</sup> HE 246/2020 vp, s. 62.

<sup>236</sup> HE 246/2020 vp, s. 63.

<sup>237</sup> HE 246/2020 vp, s. 114.

## Vankeuslain mukainen tiedon antaminen, ilmoitusoikeudet ja -velvollisuudet

Laki rangaistusten täytäntöönpanosta (39/1889, kumottu)<sup>238</sup> kumottiin vankeuslailla (767/2005). Tutkintavankeuslailla (768/2005) puolestaan kumottiin laki tutkintavankeudesta (615/1974, kumottu). Tutkintavankeuslain 16:1:n 1 momentin 9 kohdan mukaan tutkintavankeuden toimeenpanossa sovelletaan vankeuslain 19 luvun sääntelyä ilmoituksista, tiedon antamisesta ja vaitiolo-oikeudesta. Vankeuslaissa säädetään muun muassa vankilan oikeudesta luovuttaa tietoja muille viranomaisille. Hallituksen esityksessä verrattiin vankeuslain eroa silloiseen rangaistusten täytäntöönpanon henkilötietolain tiedon luovutussääntelyyn. Sen mukaan vankeuslain 19 luvun ilmoitukset eivät yleensä koskeneet rekisteritietoja. Toiseksi erona oli, että ehdotetut ilmoitukset koskivat yleensä yksittäistä vankia tai tutkintavankia eivätkä mahdollistaneet massaluovutusta.<sup>239</sup> Nämä lähtökohdat kuitenkin muuttuivat, kun Rikosseuraamuslaitoksen vanha henkilötietolaki astui voimaan vuonna 2015. Siinä säädettiin muun muassa mahdollisuudesta luovuttaa täytäntöönpanorekisterin tietoja poliisille, jos tiedot ovat tarpeen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi ja että tiedot on mahdollista luovuttaa myös teknisten käyttöyhteyksien avulla tai muutoin sähköisesti (Vanha RiseHetiL, 14 ja 24 §, kumottu.). Vanha RiseHetiL ei kuitenkaan alun perin mahdollistanut tietojen oma-aloitteista luovuttamista.

Vankeuslain 19 luvun 1 §:ään säädettiin vankilan ilmoitusvelvollisuus poliisille, jos oli syytä epäillä rahan, muiden maksuvälineiden tai muun omaisuuden laillista alkuperää. Ilmoituksen perusteena oli vankiloissa käytävä huumekauppa ja vankilassa liikkuva varastettu tavara. Luvun 2 §:ään säädettiin tietojen luovuttamisesta vangin kirjeen, puhe- tai muun viestin sisällöstä poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle siinä tapauksessa, että tieto olisi tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi.

Lakimuutoksella (290/2021) 19 luvun 1 §:ään pidettiin *tarpeellisena vankilaturvallisuuden ja yhteiskunnan turvallisuuden sekä rikosten estämisen vuoksi* lisätä uusi 3 momentti. Siinä säädetään Rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta ilmoittaa Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja *tapahtumista ja henkilöistä, joiden voidaan perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan*.<sup>240</sup> Hallituksen esityksen mukaan tiedon luovuttaminen 3 momentin nojalla on mahdollista myös oma-aloitteisesti.<sup>241</sup> Säännöksen tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että se tuki vahvasti Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä.<sup>242</sup>

<sup>238</sup> Asetus rangaistusten täytäntöönpanosta muutettiin *laiksi* lailla (128/1995).

<sup>239</sup> HE 263/2004 vp, s. 206.

<sup>240</sup> HE 6/2020 vp, s. 21.

<sup>241</sup> HE 6/2020 vp, s. 26.

<sup>242</sup> Ks. myös HaVL 2/2020 vp, s. 3.



Vankeuslain 19 luvun 5 §:ään koottiin erilaiset ilmoitukset, jotka voitiin tehdä poliisille. Ilmoitusten tekeminen oli vankilan harkinnassa ja oma-aloitteista. Muutoslailla (393/2015) säädettiin 19:5:een lisäyksiä. Ilmoitusten todettiin olevan tarpeen poliisin lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.<sup>243</sup> Näin ollen säädettiin 2 momentti, jossa velvoitettiin ilmoittamaan poliisille henkirikoksesta sekä törkeästä väkivalta- tai seksuaalirikoksista tuomitun vangin vapauttamisesta. Ilmoituksen tekeminen ei ollut harkinnanvaraista, vaan se oli aina tehtävä. Vankeuslain rikostorjuntaperustaista ilmoitusmenettelyä on kehitetty ennen kaikkea vankeusaikaisen rikollisuuden sekä uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi. Sillä on pyritty myös vaikuttamaan siihen, että poliisi voi hoitaa lakisääteiset tehtävänsä erityisesti vakavan rikollisuuden torjumiseksi.

## Vankiterveydenhuollon tietojen luovuttaminen

Vuonna 2015 säädettiin laki Vankiterveydenhuollon yksiköstä (1635/2015). Tällä organisaatiomuutoksella vankien terveydenhuolto siirtyi Rikosseuraamuslaitoksen vastuulta Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen tulosohjaukseen. Muutos vaikutti vankien terveys-tietojen käsittelyyn, josta oli aiemmin vastannut Rikosseuraamuslaitos. Muutoksella vankien terveydenhuolto järjestettiin osana muuta terveydenhuoltojärjestelmää.<sup>244</sup> Muutos tarkoitti myös sitä, että tietojen luovuttaminen Vankiterveydenhuollon yksiköstä Rikosseuraamuslaitokselle muuttui viranomaisten väliseksi tiedon luovuttamiseksi eikä ollut enää saman keskushallintoviranomaisen alaisuudessa tapahtuvaa organisaation sisäistä tietojen luovuttamista.<sup>245</sup>

Aiemmin vankiterveydenhuollon tiedoista säädettiin rangaistusten täytäntöönpanon henkilötietolain 18 §:ssä. Se sisälsi poikkeuksen potilastietojen salassapidosta. Potilastiedon sai luovuttaa ilman potilaan suostumusta, kun kyse oli tiedosta, jonka ilmoittamista lääkäri piti tarpeellisenä kyseisen henkilön hoidon tai kohtelun kannalta taikka henkilön oman turvallisuuden taikka muiden vankien ja henkilökunnan terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi. Hallituksen esityksen mukaan *käytännössä säännöksessä oli kyse vakavista tarttuvista taudeista*. Erityisenä ongelmana pidettiin vangeilla havaittuja HIV- ja hepatiittitapauksia. Tiedon antamisen rajaus oli, että kyse voi olla vain sellaisesta tiedosta, josta ei ilmene sairauden laatu taikka muu terveydentilan tai hoidon yksityiskohta. Tiedon antamisesta päätti vankien terveydenhuollosta vastaava lääkäri tai hänen määräämänsä terveydenhuollon ammattihenkilö. Tieto voitiin antaa vain vankilan johtajalle tai tämän määräämälle virkamiehelle. He puolestaan voivat luovuttaa tiedon vain sellaiselle virkamiehelle, jolle tieto on virkatehtävien hoidon kannalta välttämätöntä.

<sup>243</sup> HE 45/2014 vp, s. 15.

<sup>244</sup> HE 49/2015 vp, s. 1.

<sup>245</sup> Ks. LaVL 8/2015 vp, s. 4.

Rikosseuraamuslaitoksen vanhaan henkilötietolakiin säädettiin 27 §, joka poikkesi edeltävästä sääntelystä. Vahva pääsääntö potilastietojen luovuttamiseen oli potilaan suostumus, ja potilastietojen käsittelyssä noudatettiin potilaslakia. Esityksen mukaan oikeusasiamies oli kuitenkin asettanut pohdittavaksi, millainen sääntely turvaisi yhtäältä salassapidon ja toisaalta vankien ja vankilan henkilökunnan turvallisuuden.<sup>246</sup> Tärkein muutos aiempaan sääntelyyn verrattuna oli, että tietojen luovuttaminen 27.1 §:n 1 kohdan nojalla oli mahdollista myös ilman potilaan suostumusta nyt tapauksissa, joissa kysymys oli *tartuntatautiriskin lisäksi potilaan väkivalta- tai itsemurhariskistä*.<sup>247</sup>

Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 §:ään säädettiin vangin potilastietojen luovuttamisesta. Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa säädetty potilastietojen luovutus vastasi pitkälti sitä edeltänyttä vanhan RiseHetiL:n 27 §:n sääntelyä. Lähtökohtana tietojen luovuttamiselle asetettiin aiemman sääntelyn tapaan samat lähtökohdat kuin potilastietojen luovuttamisessa potilaslain nojalla, eli potilaan oma suostumus. Toisaalta jo lakia valmisteltaessa tunnistettiin se tosiseikka, että *vankien potilastiedoilla saattaa olla merkitystä sekä vangin oman että muiden hengen, terveyden ja turvallisuuden kannalta*. Lakia valmisteltaessa punnittiin yhtäältä terveydenhuoltotietojen salassa pidettävyyttä ja toisaalta *poikkeuksellisissa, suljetuissa olosuhteissa välttämättömästä rekisteröityjen itsensä ja muiden henkilön terveyden ja turvallisuuden varmistamista*.<sup>248</sup>

Vuonna 2019 muutettiin 6 §:n tietojen luovutussäännöstä lailla Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta (189/2019). Muutos oli osa lakiesitystä, jonka tavoitteena oli *vähentää murhaan, tappoon tai murhan yritykseen syyllistyneiden sekä väkivalta- tai seksuaalirikosten uusijoiden todennäköisyyttä syyllistyä uusiin väkivaltarikoksiin*. Esityksellä pyrittiin myös varmistamaan, että tässä tarkoituksessa tehtäviä arviointeja laadittaessa on käytössä henkilön terveydentilaa koskevat välttämättömät tiedot.<sup>249</sup> Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 §:ään säädettiin näin ollen säännöksiä, joissa oli kysymys vangin terveystietojen luovuttamisesta tarkkarajaisin edellytyksin erilaisia arviointeja ja päätöksentekoa varten Rikosseuraamuslaitokselle. Tiedonluovutustilanteille yhteistä oli väkivalta- ja seksuaalirikosten uusi-  
misen ehkäisemispyrkimykset. Näissä tilanteissa oli kysymys ainoastaan pyynnöstä luovutettavista tiedoista.

Uusi laki Rikosseuraamuslaitoksesta (221/2022) tuli voimaan syyskuussa 2022. Sen yhteydessä säädettiin muutos (229/2022) myös Vankiterveydenhuoltoyksiköstä annetun lain 6 §:ään. Pykälässä korvataan termi ”Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön

<sup>246</sup> HE 292/2014 vp, s. 21.

<sup>247</sup> Ks. myös HE 292/2014 vp, s. 20–22.

<sup>248</sup> HE 49/2015 vp, s. 40.

<sup>249</sup> HE 119/2018 vp, s. 27.

otettu” selkeämmällä käsitteellä *tutkintavanki*. Säännöstä sovelletaan paitsi tutkintavankeihin myös muun lain nojalla vapautensa menettäneen, vankilassa pidettävän henkilön kohteluun. Lakimuutoksella myös johdetaan työjärjestyksen piiriin päätösvaltaa siitä, kelle tietoja luovutetaan. Uuden sääntelyn mukaan salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa pykälässä määriteltyjen virkamiesten ohella virkamiehille, *jotka on määritelty työjärjestyksessä*. Näin ollen luovutaan menettelystä, jossa esimies määrää, keille virkamiehille tietoja voidaan luovuttaa.<sup>250</sup>

Vankiterveydenhuollon yksikköä koskeva tietojenluovutussäntely on pääasiassa pyynnöstä tapahtuvaa tiedon luovuttamista. Siihen on kuitenkin alun perin kuulunut tarkasti rajatuissa tilanteissa myös oma-aloitteinen tiedon luovuttamisen mahdollisuus, joka liittyy vankilaturvallisuuteen eli vangin itsensä, muiden vankien ja henkilökunnan turvallisuuteen. Vankien terveystietojen luovuttamissäntelyä on 2000-luvulla kehitetty ennen kaikkea vakavan rikollisuuden, erityisesti väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden, uusinnan ehkäisemiseksi.

## 4.7 Ulosottolaitosta koskeva sääntely

Ulosottoa säädeltiin vanhalla ja lukuisia kertoja muutetulla ulosottolailalla (37/1895, kumottu), kunnes se kumottiin ulosottokaarella (705/2007, UK), joka astui voimaan vuonna 2008.<sup>251</sup> Tiedon antamisesta muille viranomaisille säädettiin ensimmäisen keran ulosottolain muuttamisesta annetulla lailla (171/1997). Lakimuutos perustui pyrki- mykseen kehittää sääntelyä vastaamaan tilanteisiin, joissa velallinen pyrkii epäasialli- sin keinoin välttelemään ulosottoa. Lakimuutoksella muun muassa parannettiin ulosot- toviranomaisen tiedonsaantioikeuksia ja tiedonvaihtoa muiden viranomaisten kanssa.<sup>252</sup>

Muutoslailla (171/1997) säädettiin ulosottolakiin 3 luvun 34 g §, jossa mahdollistettiin muun muassa ulosottoviranomaisen tietojen antaminen toiselle viranomaiselle. Pykä- län 3 momentin mukaan ulosottomies sai antaa tarpeellisia tietoja syyttäjä- tai esitutkin- taviranomaiselle, jos oli syytä epäillä, että velallinen on saattanut syyllistyä rikokseen. Ulosottomies sai antaa tarpeellisia tietoja myös muun muassa veroviranomaiselle tai muulle viranomaiselle havaitsemistaan velallisen väärinkäytöksistä. Ulosottomies ei kuitenkaan saanut antaa toiselle viranomaiselle tietoja velallisen väärinkäytöksistä, jos tieto näistä oli saatu henkilöltä, joka olisi oikeudenkäynnissä oikeutettu tai velvollinen kieltäytymään todistamasta kyseisistä seikoista, eikä myöskään sivulliselta itseltään saamiaan tietoja tämän väärinkäytöksistä. Kysymyksessä oli *oma-aloitteinen tietojen*

<sup>250</sup> HE 57/2021 vp, s. 53–54.

<sup>251</sup> Ulosottokaaren mukaisesti pannaan täytäntöön riita- tai rikosasiassa asetettu yksityisoikeu- dellinen, tuomioon tai muuhun kyseisessä laissa tarkoitettuun ulosottooperusteeseen sisältyvä velvoite tai kieltö (UK 1:1).

<sup>252</sup> HE 145/1996 vp, s. 3.

*antaminen*, mihin viittaa hallituksen esityksessä maininta, että *ulosottomiehen olisi ilmoitettava* esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle, *jos hän epäilee*, että velallinen on saattanut syyllistyä velallisen epärehellisyteen, törkeään velallisen epärehellisyteen, velallisen petokseen tai törkeään velallisen petokseen. Mikäli velallinen oli saattanut syyllistyä edellisiä lievempään tekoon, esimerkiksi velallisen vilpillisyyteen tai velallisrikkomukseen, olisi ulosottomiehellä oikeus antaa tarpeellisia tietoja syyttäjä- tai esitutkintaviranomaiselle.<sup>253</sup>

Lailla ulosottolain muuttamisesta (679/2003) säädettiin isompia muutoksia myös tietojenluovuttamiseen. Muutoksia pidettiin tarpeellisena, jotta sääntely vastaisi yksityiselämän suojan rajoitusten tarkkarajaisuusvaatimusta. Myös luovutettavien tietojen käyttötarkoituksia pidettiin tarpeellisena täsmentää.<sup>254</sup> Uusi säännös oli 1 luvun 33 §, jossa säädettiin ulosottorekisterin tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle pyynnöstä. Muu tietojen antamista ja luovuttamista koskeva sääntely siirrettiin 3 lukuun.<sup>255</sup>

Ulosottolain 3 luvun 70 §:ään säädettiin tiedon antamisesta esitutkintaviranomaisille, eräille muille viranomaisille ja tuomioistuimille. Hallituksen esityksessä täsmennettiin, että pykälä tarkoitti tietojen antamista vain pyynnöstä.<sup>256</sup> Erityisesti *ulosottoviranomaisten ja muiden viranomaisten lisääntynyt yhteistoiminta sekä ulosoton erikoisperintätöiminta* olivat hallituksen esityksen mukaan osoittaneet, että *ulosottoviranomaisen oikeus tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen oli tarpeellista*.<sup>257</sup>

Ulosottolain 3 luvun 72 §:ssä säädettiin, että ulosottomies voi oma-aloitteisesti luovuttaa tiedon, kun epäilee vastaajan tai sivullisen syyllistyneen virallisen syytteen alaiseen ulosottomenettelyssä tehtyyn tai täytäntöönpanon tuloksen muutoin olennaisesti vaarantavaan rikokseen, kirjanpitorikokseen taikka sellaiseen muuhun rikokseen, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta. Tiedon sai luovuttaa syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten. Pykälässä täsmennettiin, missä tilanteessa tietoja voidaan oma-aloitteisesti luovuttaa, mitä tietoja voidaan luovuttaa ja mihin tarkoitukseen tietoja saa luovuttaa. Pykälä ei velvoittanut tietojen luovuttamiseen, vaan mahdollisti sen.<sup>258</sup>

Oma-aloitteisesta tietojen antamisesta säädettiin 3:72:n 2 momentissa siten, että ulosottomies saa omasta aloitteestaan antaa tietoja myös 70.1 §:n 5–7 kohdassa tarkoitulle viranomaiselle siinä mainittua tarkoitusta varten, jos on syytä epäillä, että vastaaja

<sup>253</sup> HE 145/1996 vp, s. 25.

<sup>254</sup> HE 216/2001 vp, s. 16.

<sup>255</sup> HE 216/2001 vp, s. 61.

<sup>256</sup> HE 216/2001 vp, s. 164.

<sup>257</sup> HE 216/2001 vp, s. 167.

<sup>258</sup> Ks. HE 216/2001 vp, s. 167.

tai sivullinen on saattanut syyllistyä virallisen syytteen alaiseen rikokseen. Epäilyttä-  
vistä liiketoimista ulosottomies saa ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle. Pykälän  
tarkoittamia viranomaisia ja tietojen käyttötarkoituksia olivat muun muassa syyttäjä- ja  
esitutkintaviranomaiset liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevaa tut-  
kintaa varten ja poliisi liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten sekä Tulli tul-  
lilaissa säädetyn tehtävän hoitamista varten. Oma-aloitteisesta tietojen antamisesta  
säädettiin vielä 3:72:n 3 momentissa, jonka mukaan ulosottomies sai omasta aloit-  
teesta antaa tietoja muun muassa veroviranomaiselle, jos oli syytä epäillä, että vas-  
taaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä rikoslain 29 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettuun te-  
koon, eli verorikoksiin, tai julkisen etuuden väärinkäyttöön.<sup>259</sup>

Tässä uudistuksessa tietojen antamis- ja luovutussäntely sai sen muodon, jossa se  
siirrettiin vuonna 2008 voimaan tulleeseen ulosottokaareen, jolla kumottiin ulosotto-  
laki.<sup>260</sup> Ulosottokaaren muutoslailla (340/2020) päivitettiin muun muassa ulosottokaa-  
ren henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä vastaamaan Euroopan unionin tieto-  
suojasäntelyä sekä perustuslakivaliokunnan vaatimusta luovutettavien tietojen välttä-  
mättömyydestä tai tarpeellisuudesta.<sup>261</sup>

Ulosottoviranomaisen tietojen antamis- ja luovutusoikeuksista muille viranomaisille on  
säädetty alusta asti yhdessä säädöksessä. 2000-luvun aikana lakimuutosten yhtey-  
dessä pidettiin selvänä, että tietyillä viranomaisilla on heidän tehtävänsä huomioiden  
oltava laajemmat mahdollisuudet saada ulosottoviranomaiselta tietoja. Lakiteknisesti  
asia ratkaistiin siirtämällä näitä viranomaisia ja heidän tietojen käyttötarkoituksiaan  
koskeva säntely lain 3 lukuun erilleen ulosottorekisteriä koskevasta säntelystä. Ulos-  
oton yhteistyön tärkeys ennen kaikkea esitutkintaviranomaisten ja veroviranomaisten  
kanssa käy ilmi tietojen antamis- ja luovutussäntelystä ja sen muutosten peruste-  
luista. Ulosottolain nojalla tiedon antaminen oma-aloitteisesti oli mahdollista jo 1990-  
luvulla. 2000-luvun alussa lainsäädännössä koettiin tarpeelliseksi säätää erikseen ja  
nimenomaisesti oma-aloitteisesta tiedon antamisesta ja luovuttamisesta. Lainsäätävä  
on pyrkinyt 2000-luvulla tietojen luovuttamista koskevissa säntelymuutoksissa ja uu-  
distuksissa kuitenkin korostamaan ulosoton ja esitutkinnan erillisyyttä. *Ulosottomiehen  
oikeus antaa ja luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti on alusta asti sidottu siihen, että se  
epäilee rikosta.* Tällaisten rikosten ala on kuitenkin pyritty alusta asti rajaamaan vain  
tietynlaisiin rikoksiin.

<sup>259</sup> HE 216/2001 vp, s. 168–169.

<sup>260</sup> HE 83/2006 vp, s. 46.

<sup>261</sup> HE 2/2020 vp, s. 1.

## 4.8 Verotustietojen antamista koskeva sääntely

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999, verotustietolaki) 18 §:ssä säädetään verotietojen oma-aloitteisesta antamisesta. Laki tuli voimaan vuoden 2000 alusta alkaen. Verotustietolakiin ajanmukaistettiin vanhat verotuslain (482/1958, kumottu) salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset. *Tietojen antamismahdollisuuksia lisäävillä säännöksillä oli tarkoitus vähentää talousrikollisuutta ja harmaata taloutta sekä parantaa viranomaisten välistä yhteistyötä.*<sup>262</sup> Verotustietolain 18 §:ssä säädettiin oma-aloitteisesta tietojen antamisesta, 19 §:ssä tietojen antamisesta syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille pyynnöstä ja 20 §:ssä tietojen antamisesta eräille muille viranomaisille pyynnöstä.

Verotustietolain 18 §:ään säädettiin verohallinnolle mahdollisuus antaa tietoja toiselle viranomaiselle omasta aloitteesta. Hallituksen esityksen mukaan tämä oli ollut lain mukaan mahdollista aiemminkin.<sup>263</sup> Säännöksessä säädettiin muun muassa, että verorikoksia ja kirjanpitorikoksia koskevat tiedot sai antaa esitutkintaa, syytteeeseenpanoa ja tuomioistuinkäsittelyä varten syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille.<sup>264</sup> Hallituksen esityksessä todettiin, että *tietojen oma-aloitteinen antaminen oli tarpeen muun muassa talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi eikä sillä ollut tarkoitettu laajentaa verohallinnon tehtäviä.* Pykälä muotoiltiin siten, että verohallinto voi antaa pykälässä tarkoitettuja tietoja omasta aloitteestaan, mutta sillä ei ollut velvollisuutta tietojen antamiseen. Tarkoituksena oli, että veroviranomaiset voisivat antaa sellaisia tietoja, jotka havaitaan verotuksen toimittamisen yhteydessä.<sup>265</sup>

Verotustietolain 19 §:ään säädettiin uusi säännös verohallinnon mahdollisuudesta antaa tietoja esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle pyynnöstä yksittäistapauksessa. Hallituksen esityksessä mukaan poliisin rikostorjunnassa, mukaan lukien talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa, pyrittiin entistä enemmän painottamaan ennalta estäviä toimenpiteitä. Sääntelyssä keskeisimmäksi viranomaisten välistä yhteistyötä haittaavaksi tekijäksi oli muodostunut poliisilta puuttuva oikeus saada pyynnöstä käyttöönsä verotusta koskevia tietoja silloin, kun rikoksen esitutkinta ei ollut vireillä. Siihen asti tietoja oli voitu antaa vasta, kun esitutkinta oli päätetty aloittaa. Verotusta koskevia lisätietoja pidettiin tarpeellisina erityisesti silloin, kun harkittiin esitutkinnan aloittamista talousrikoksissa, joiden lähtötiedot olivat usein monisyisiä ja vaikeaselkoisia. Näiden

<sup>262</sup> HE 149/1999 vp, s. 15. Ks. kattava selvitys viranomaisten välisen tiedonvaihtosääntelyn kehityksestä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa 30 vuoden ajalta Hirvonen - Määttä 2018.

<sup>263</sup> Verotuslain muutoslailla (1265/1988) oli laajennettu esitutkintaviranomaisten tiedonsaantia verotustiedoista, kun kyseessä oli verorikos. Tietojen saannilla muiden rikosten esitutkintaa varten oli ollut huomattavasti korkeampi kynnys.

<sup>264</sup> HE 149/1999 vp, s. 15–16.

<sup>265</sup> Ks. HE 149/1999 vp, s. 30.

syiden johdosta hallituksen esityksessä ehdotettiin, että verohallinto voisi antaa poliisille yksittäistapauksessa pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä salassa pidettäviä verotustietoja jo ennen varsinaisen esitutinnan aloittamista. Kysymys voi olla konkreettisen rikoksen ennalta estämisestä tai keskeyttämisestä tai jo tapahtuneen epäillyn rikollisen teon esitutkintaedellytysten selvittämisestä. Tietojen antaminen edellytti, että syyttäjää tai esitutkintaviranomainen yksilöisi asian, jota koskeviin toimenpiteisiin verotusta koskevia tietoja tarvittaisiin. Tietoja ei olisi mahdollista antaa pelkästään yleistä rikostorjuntaa tai valvontaa varten eikä massaluovutuksena.<sup>266</sup> Hallituksen esityksessä todettiin myös, että verotustietoja olisi mahdollista antaa myös rikoksella saadun hyödyn jäljittämiseksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että pykälän tarkoituksena ei ollut, että vähäisistä rikoksista pyydetäisiin tietoja.<sup>267</sup>

2000-luvulla verotustietolain oma-aloitteista tiedon luovuttamista koskevaan 18 §:ään on tehty lukuisia muutoksia ja lisäyksiä. Verotustietolain 18 §:ään tehdyllä lakimuutoksella (1108/2006) parannettiin poliisin tiedonsaantia liiketoimintakielloista, joiden valvomiseksi sillä oli tarve saada tietoa muilta viranomaisilta. Pykälään lisättiin säännös, jonka nojalla verohallinto voisi antaa oma-aloitteisesti poliisille liiketoimintakieltoon liittyviä tietoja. Hallituksen esityksen mukaan tällaisia ovat esimerkiksi havainnot siitä, että kieltoon määrätty saattaa harjoittaa liiketoimintaa itse tai välikättä hyväksi käyttäen. Tietojenanto-oikeuden todettiin esityksessä koskevan siten myös kolmannen tietoja. Verohallinnolta ei edellytettäisi rikosilmoituksen tekemistä.<sup>268</sup>

Valmisteltaessa lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä verotustietolain 18 §:ään lisättiin muutoslailla (504/2008) säännös, jonka nojalla verohallinto voi antaa rahanpesun selvittelykeskukselle oma-aloitteisesti tietoja verovalvonnan yhteydessä havaituista epäilyttäviistä liiketoimista tai kun voidaan epäillä varoja käytettävän terrorismin rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen.<sup>269</sup>

Verotustietolain 18 §:ää muutettiin lailla (22/2018) samassa yhteydessä, kun verohallintoa koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin laajasti. Pykälän 1 momenttiin lisättiin uusi 12 kohta, jossa säädettiin Verohallinnon oikeudesta salassapitovelvollisuuden estämättä antaa oma-aloitteisesti esitutkintaviranomaiselle tietoja verovalvonnan yhteydessä havaituista seikoista, *joiden voidaan epäillä liittyvän säännöksessä tarkoitettuihin virka- tai lahjusrikoksiin taikka luottamusaseman väärinkäyttöön*. Sääntelyn tarkoituksena oli kattaa sellaiset *korruptioon liittyvät rikokset, joita Verohallinnon tarkastustoiminnan tai muun verovalvonnan yhteydessä voidaan havaita*.<sup>270</sup>

<sup>266</sup> HE 149/1999 vp, s. 16.

<sup>267</sup> HE 149/1999 vp, s. 31.

<sup>268</sup> HE 82/2006 vp, s. 15–16.

<sup>269</sup> HE 25/2008 vp, s. 71.

<sup>270</sup> HE 97/2017 vp, s. 184.

Verohallinnosta annettu laki (237/2008, kumottu) tuli voimaan huhtikuussa 2008. Siihen sisältyi 18 §. Säännöksen mukaan verohallinnolla oli oikeus ilmoittaa verorikosta tai muuta verotusta koskevaa rikosta koskeva asia esitutkintaviranomaiselle tutkintaa varten. Lisäksi säännöksen mukaan verohallinnolla oli oikeus ilmoittaa havaitsemansa kirjanpitorikosta koskeva asia esitutkintaviranomaiselle. Säännöksellä haluttiin saattaa laki vastaamaan esitutkintaa koskevaa lainsäädäntöä. Hallituksen esityksessä todettiin, että muita verotukseen liittyviä rikoksia kuin varsinaisia verorikoksia voisivat tyypillisesti olla verojen perintään tai verovalvontaan liittyvät rikokset. Rikosilmoitus voitaisiin tehdä myös sellaisesta rikollisesta menettelystä, joka kohdistuu verotuksellisten velvollisuuksien täyttämiseen ja joka havaitaan verovalvonnan yhteydessä. Tällaisia tapauksia olisivat esimerkiksi erilaisten verotukseen liittyvien asiakirjojen väärentämiset tai virheellisten tietojen antaminen Verohallinnon ylläpitämiin rekistereihin silloin, kun teko ei täytä veropetoksen tunnusmerkistön tarkoittamaa väärään tiedon antamista.<sup>271</sup>

Tämän lakiuudistuksen yhteydessä säädettiin muutos (259/2008) myös verotustietolain 18.2 §:ään, jotta se vastasi uutta verohallintolain säännöstä. Muutetussa säännöksessä säädettiin, että verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa omasta aloitteestaan syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille verohallintolain 18 §:ssä mainittujen rikosten esitutkintaa, syytteen esittämistä ja tuomioistuinkäsittelyä varten tarvittavat verotustiedot. Verohallinnosta annetun lain menettelystä rikosasiassa säädetyin pykälän sisältö säädettiin sellaisenaan uuden Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 28 §:ään.

Kaiken kaikkiaan verotustietolain säännöksillä on alusta alkaen pyritty mahdollistamaan verorikoksiin liittyvien tietojen antaminen esitutkintaan. Verohallintolain mahdollistamalla rikosilmoitusmenettelyllä on puolestaan vahvistettu veroviranomaisen mahdollisuuksia tehdä rikosilmoitus verotuksen yhteydessä havaitusta rikoksesta. Keskeistä sääntelyn kehityksessä on ollut niin ikään sama huomio kuin ulosottoviranomaisen tietojen luovutussääntelyn kehityksessä, eli lainsäätäjän painotus siitä, että veroviranomainen ei ole esitutkintaviranomainen eikä sen tehtäviä ole tarkoitettu laajentaa oma-aloitteisella tietojen antamis-oikeudella.

## 4.9 Kunnan rakennusvalvontaviranomaista koskeva sääntely

2000-luvun alussa tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, jälj. MRL) ja maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999, jälj. MRA), jotka yhdessä muodostivat rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen ja tulivat rakennuslain (370/1958, RakL) ja rakennusasetuksen (266/1959, RakA) tilalle. MRL:n keskeisimmät muutokset koskivat

<sup>271</sup> HE 148/2007 vp, s. 37.



kaavajärjestelmää, osallistumista ja vuorovaikutteisuutta kaavojen laatimisprosessissa, kuntien kaavoitukseen kohdistuvaa valtionvalvontaa sekä muutoksenhakua kaavapäätöksiin.<sup>272</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki on sisältänyt säännöksen kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta poliisille, mikäli kyseessä on rakennustyön keskeyttäminen, uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävä teko tai laiminlyönti. Ilmoitusvelvollisuutta tai sen sisältöä ei yksityiskohtaisemmin perustella lain esitöissä, vaan sen todetaan perustuvaan aiemmin voimassa olleen rakennuslain samansisältöiseen säännökseen.<sup>273</sup> Niin ikään kunnan rakennusvalvontaviranomaisia on koskettanut RL 15:10:n ilmoitusvelvollisuus hankkeilla olevista törkeistä rikoksista.<sup>274</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki on sisältänyt säännöksen myös ilmoitusvelvollisuudesta markkinavalvontaviranomaiselle, mikäli kunnan rakennusvalvontaviranomainen huomaa rakennustuotteissa epäkohtia. EU-sääntelyn ja ilmoituksen kohteena olevan viranomaisen muutoksista huolimatta ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen sanamuoto on pysynyt lähes samana koko 2000-luvun ajan.

## 4.10 Asiakas- ja potilastietojen antamista koskeva sääntely

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki tai ShaL) tuli voimaan 1.1.2001. Sosiaalihuollon asiakaslain tavoitteena oli saada sosiaalihuollon asiakkaat mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan terveydenhuollon asiakkaiden kanssa.<sup>275</sup> 1.3.1993 voimaan tulleella potilaan asemasta ja oikeuksista annetulla lailla eli potilaslailla vahvistettiin potilaan oikeusturvaa sekä edistettiin luottamuksellisen hoitosuhteen syntymistä terveydenhuollossa.<sup>276</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslain tavoitteisiin kuului asiakkaiden aseman vahvistaminen sekä asiakkaan itsemääräämisoikeuden korostaminen. Sosiaalihuollon asiakaslain säätämisen yhteydessä on myös tunnustettu, että sosiaalihuollon yksityisyyden suojaaminen ja luottamuksen suoja asiakassuhteessa on palvelujen onnistumisen ja henkilöiden oikeusturvan kannalta ehdottoman välttämätöntä. Näistä voidaan poiketa vain vielä tärkeämpien syiden sitä välttämättä vaatiessa laissa säädetyin edellytyksiin. Asiakaslaki sisältää julkisuuslakiin nähden ensisijaiset säännökset muun muassa sosiaalihuollon järjestäjien ja toteuttajien oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Lakiin sisällytettiin pääsääntönä säännös, jonka mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä. Salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaiselle

<sup>272</sup> HE 101/1998 vp, s. 1–2.

<sup>273</sup> HE 101/1998 vp, s. 119.

<sup>274</sup> HE 6/1997 vp, s. 41–43.

<sup>275</sup> HE 137/1999 vp, s. 13.

<sup>276</sup> HE 185/1991 vp, s. 1.

suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään. Lisäksi asiakkaan oikeusturvan varmistamiseksi lakiin sisällytettiin yksityiskohtaiset säännökset siitä, missä tilanteissa salassa pidettäviä tietoja voi antaa ilman asiakkaan suostumusta.<sup>277</sup>

Terveystieteiden ammattihenkilöillä on useita lakiin perustuvia ilmoitusoikeuksia ja -velvollisuuksia. Esimerkiksi ampuma-asetlain (1/1998) lääkärin ilmoitusvelvollisuutta ja muun terveydenhuollon ammattihenkilön ilmoitusoikeutta koskeva järjestelmä on aikoinaan saanut kritiikkiä lääkärikunnalta. Lääkärikunnasta nimittäin puuttuu pääsääntöisesti koulutus sen arvioimiseen, onko henkilö itselleen tai toiselle vaarallinen. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden perusteita ei ollut määritelty riittävän tarkasti laissa.<sup>278</sup> Näin ollen erityisesti velvoittavan sääntelyn kohdalla korostuu täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus.

Huhtikuussa 2015 voimaan tulleella lakimuutoksella (271/2015) pyrittiin lisäämään viranomaisten mahdollisuuksia ennalta ehkäistä ja estää perhe- ja lastensurmia sekä perheväkivaltaa parantamalla viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä tietojenvaihtoa. Viranomaisten ja muiden niihin rinnastettavien palvelutuottajien *oma-aloitteisella tietojenvaihdolla* pyrittiin vahvistamaan ja tehostamaan perheväkivallan ehkäisemiseksi sekä perheväkivaltakierteen katkaisemiseksi tehtävää poikkihallinnollista yhteistyötä. Voimassa oleva lainsäädäntö rakentuu nimittäin sille ajatukselle, että viranomaisten välinen tietojenvaihto edellyttää pääsääntöisesti tietoja tarvitsevan viranomaisen esittämää *pyyntöä*, eivätkä viranomaiset ja muut toimijat lähtökohtaisesti voi luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti.<sup>279</sup>

Lakimuutoksen (271/2015) keskeisenä sisältönä oli sääntelyn muuttaminen siten, että viranomaisille ja muille toimijoille annettiin salassapitovelvollisuuden estämättä *oma-aloitteinen oikeus ilmoittaa* poliisille henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Ilmoitusoikeus realisoituu silloin, kun viranomainen, viranomaisen palveluksessa oleva tai viranomaisen tehtäviin osallistuva on hänelle kuuluvia tehtäviä hoitaessaan saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä *on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi*. Ilmoitusoikeus vahvistettiin niille viranomaistahoille ja muille toimijoille, jotka kohtaavat kriisiytyneitä perheitä ja voivat vaikuttaa perheen tilanteeseen toimivaltansa mukaisesti, kuten sosiaali-, terveydenhuolto- ja kouluviranomaiset sekä muut toimijat, kuten nuorisotoimi.<sup>280</sup>

<sup>277</sup> HE 137/1999 vp, s. 13–14.

<sup>278</sup> HE 20/2014 vp, s. 14 ja 19.

<sup>279</sup> HE 333/2014 vp, s. 6.

<sup>280</sup> HE 333/2014 vp, s. 4–6.

## 4.11 Alaikäisten parissa työskenteleviä viranomaisia koskeva sääntely

### Varhaiskasvatus ja perusopetus

Varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevat säännökset olivat pitkälti koko 2000-luvun ajan hajallaan eri säännöksissä.<sup>281</sup> Varhaiskasvatusta koskevassa lainsäädännössä ei myöskään erikseen säädetty salassapidosta tai luovuttamisesta. Vuonna 2018 tuli voimaan uusi varhaiskasvatustalaki (540/2018), joka kokosi yhteen hajanaiset säännökset. Sääntelyyn sisällytettiin salassapitoa ja vaitiolovelvollisuutta koskevat säännökset ja lisättiin tietojen luovutusta koskevaa sääntelyä.<sup>282</sup> Varhaiskasvatustalain 40.1 §:ssä viitataan julkisuuslain salassapitosääntöksiin ja täydennetään niitä siten, että lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä ja lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on salassa pidettävä. Varhaiskasvatustalain mukaan salassa pidettäviä tietoja tulee arvioida yhdessä julkisuuslain salassapitosääntöksen kanssa.<sup>283</sup>

Varhaiskasvatustalakiin lisättiin vuonna 2018 varhaiskasvatustalain mukaisia tehtäviä hoitaville salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Säännös vastaa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin, koulutuslakeihin ja useisiin muihin lakeihin 2015 voimaan tulleella lakimuutoksella lisättyä säännöstä (HE 333/2014 vp).<sup>284</sup> Varhaiskasvatusta koskevaan sääntelyyn kyseinen säännös tuli voimaan selkeästi myöhemmin verrattuna muihin toimialoihin.

Nykyinen perusopetuslaki (628/1998) tuli voimaan 1.1.1999. Perusopetuslaki uudistettiin aikanaan osana laajempaa koulutusta koskevaa sääntelyuudistusta.<sup>285</sup> Perusopetuslaissa säädettiin tietojen salassapidosta ja tiedonsaantioikeuksista, mutta se ei sisältänyt vielä säännöksiä oma-aloitteisesta tietojen antamisesta turvallisuusviranomaiselle. Vuonna 2010 perusopetuslakia täsmennettiin oppilashuoltoa koskevan salassapitopoikkeussääntöksen osalta. Lakiuudistuksen myötä salassapitosääntelyä täsmennettiin ja lisäksi täsmennettiin niitä toimijoita, keille voidaan luovuttaa oppilashuollosta tietoja opetuksen asianmukaista järjestämistä varten. Tavoitteena oli selkeyttää oppilashuoltotyöhön osallistuvien oikeutta vaihtaa tietoja keskenään.<sup>286</sup> Sitten isompi

<sup>281</sup> HE 40/2018 vp, s. 1.

<sup>282</sup> HE 40/2018 vp, s. 109–110.

<sup>283</sup> Ks. myös Mahkonen 2018, s. 157–158.

<sup>284</sup> HE 40/2018 vp, s. 110.

<sup>285</sup> HE 86/1997 vp, s. 1.

<sup>286</sup> HE 109/2009 vp, s. 15–16, 27–28 ja 33–34.

uudistus oppilashuollon sääntelyssä tapahtui vuonna 2013, jolloin oppilas- ja opiskelijahuoltoon koskevat säännökset kumottiin perusopetuslaissa kokonaan ja koottiin ensimmäistä kertaa yhteen säädökseen eli oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin (1287/2013, jälj. oppilashuoltolaki).<sup>287</sup> Vuonna 2015 perusopetuslain 40 §:n salassapitosääntöön lisättiin perusopetuslain mukaisia tehtäviä hoitaville salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot.<sup>288</sup>

## Ammattikoulut ja lukiot

2000-luvun alussa oli voimassa ammatillisesta peruskoulutuksesta annettu laki (630/1998, ammattikoululaki). Ammattikoululaki ei sisältänyt säännöksiä tietojen luovutuksesta turvallisuusviranomaiselle. Vuonna 2011 ammattikoululakiin lisättiin säännös, jonka mukaan tällaisia tietoja on tiedon haltijalla oikeus antaa myös poliisille ja koulutuksen järjestäjän edustajalle, joka on ensisijaisessa vastuussa turvallisuusuhan selvittämisestä, välittömän turvallisuusuhan arvioimiseksi tai mikäli opiskelijan todetaan terveydentilan arvioinnissa olevan vaaraksi muiden turvallisuudelle. Säännöksen yksityiskohtaiset perustelut ovat niukat. Lain perusteluissa ei konkretisoida säännöksen tarkoittamia tietojen luovutustilanteita. Perusteluissa ei myöskään tarkenneta, mitä tarkoitetaan ”tiedon haltijalla”, jolla tietoja on oikeus luovuttaa.<sup>289</sup> Vuonna 2015 ammattikoululakiin lisättiin myös säännös, joka oikeuttaa ammattikoululain mukaisia tehtäviä hoitavan ilmoittamaan poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot.<sup>290</sup> Vuonna 2018 tuli voimaan uusi ammatillisesta koulutuksesta annettu laki (531/2017, jälj. ammattikoululaki) osana toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformia. Rikostorjunta- ja turvallisuusperustaista tietojen luovutusta koskevat säännökset ovat pysyneet sisällöllisesti lähes muuttumattomana ja ne sisällytettiin vuoden 2018 ammattikoululain 109 §:ään.<sup>291</sup>

2000-luvun alussa oli voimassa vuonna 1999 voimaan tullut lukiolaki (629/1999, kumottu). Vuoden 1999 lukiolaki piti sisällään sisällöllisesti samat salassapitoa ja salassapidosta poikkeamista koskevat säännökset kuin vuoden 1999 perusopetuslaki. Kuten vuoden 1999 perusopetuslaki, ei lukiolakikaan pitänyt sisällään vielä oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä turvallisuusviranomaisille. Vuonna 2015 lukiolakiin lisättiin myös säännös, joka oikeuttaa lukiolain mukaisia tehtäviä hoitavan ilmoittamaan poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot.<sup>292</sup> Vuonna 2019 tuli voimaan uusi

<sup>287</sup> HE 67/2013 vp.

<sup>288</sup> HE 333/2014 vp, s. 1–4.

<sup>289</sup> HE 164/2010 vp, s. 54.

<sup>290</sup> HE 333/2014 vp.

<sup>291</sup> HE 39/2017 vp, s. 284–285.

<sup>292</sup> HE 333/2014 vp.

lukiolaki (714/2018)<sup>293</sup>, johon tietojen luovuttamista koskevat säännökset päivitettiin sisällöllisesti lähes samaksi kuin ammattikoululaissa siten, että opiskelijan terveydentilaa ja toimintakykyä koskevia tietoja on tiedon haltijalla salassapitosäännösten estämättä oikeus antaa säännöksessä luetelluille tahoille, ml. poliisille.

## Opiskeluympäristön turvallisuuden edistäminen

Oppilashuoltolaki tuli voimaan 2013. Lakia sovelletaan perusopetuslain, ammattikoululain sekä lukiolain mukaisessa opetuksessa. Sen tarkoituksena on muun muassa edistää oppilaitosyhteisön ja opiskeluympäristön hyvinvointia, terveellisyyttä ja *turvallisuutta*. Oppilashuoltolaissa on säädetty opiskeluhoitokisteriin sisältyvien tietojen salassapidosta. Lisäksi oppilashuoltolaki sisältää säännökset oppilashuoltoon osallistuvien salassapitovelvollisuudesta ja siitä poikkeamisesta.<sup>294</sup> Perusopetuslakiin, lukiolakiin ja ammattikoululakiin on jätetty oppilashuoltoon liittyvien tiedonvaihtoa ja -luovutusta koskevaa rinnakkaista sääntelyä, joka mahdollistaa tiedonvaihdon ja -luovutuksen puolin ja toisin opetustoimen ja oppilashuollon toimijoiden välillä.<sup>295</sup> Oppilashuoltolakiin lisättiin myös vuonna 2015 säännös ilmoitusoikeudesta poliisille koskien uhkaavan teon arviointia tai uhkaavaa tekoa.<sup>296</sup>

## Moniammatillinen viranomaisyhteistyö

Lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annetussa laissa (1009/2008) säädetään siitä, miten järjestetään poliisin, syyttäjän tai tuomioistuimen pyynnöstä terveydenhuollossa tehtävä tutkimus epäillyn lapsen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämiseksi ja haitan arvioimiseksi. Tästä viranomaisyhteistyöstä käytetään lyhennettä *Lasta-seula-malli*.<sup>297</sup> Lain tavoitteena on parantaa lasten seksuaalisen hyväksikäytön selvittämiseen liittyvien asiantuntijapalvelujen saantia ja laatua sekä tehostaa alueellista koordinaatiota siten, että esitutkinnassa ja tätä kautta koko oikeusprosessissa lapsen oikeudet ja asema vahvistuvat. Malli tällaisesta yhteistyöstä otettiin lain perustelujen mukaan Islannin lastentalo – mallista, joka on sittemmin levinnyt myös muihin Pohjoismaihin.<sup>298</sup> Lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annetun lain 4 §:ssä säädetään erikseen tutkimusyksikön oikeudesta saada ja antaa tietoja tutkimusta varten.

<sup>293</sup> HE 41/2018 vp, s. 30–31.

<sup>294</sup> HE 67/2013 vp, s. 70.

<sup>295</sup> Ks. perusopetuslain 40.2 §, ammattikoululain 109.4 § ja lukiolain 58.1 §.

<sup>296</sup> HE 333/2014 vp, s. 8–9.

<sup>297</sup> Ks. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2022.

<sup>298</sup> HE 126/2008 vp, s. 4–6. Sosiaali- ja terveysministeriön käynnissä olevassa Barnahus-hankkeessa tehostetaan lapsiin kohdistuvien väkivalta- ja seksuaalirikosten tutkintaprosesseja sekä rikoksen kokeneiden lasten tukea ja hoitoa. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2022.

Nuorten rikosten ehkäisemiseen liittyy myös moniammatillista viranomaisyhteistyötä, jota on järjestetty Suomessa niin sanottuna *ankkuritoimintana* jo useiden vuosien ajan, ja nykyisin toimintamalli on vakiintunut viranomaisyhteistyömuoto.<sup>299</sup> Ankkuritoimessa yhteistyötä tekevät poliisi, nuorisotoimi, terveydenhuolto ja sosiaalitoimi. Ankkuritoiminta on valtakunnallisesti koordinoitua ja ohjattua. Ankkuritoimintaa koskeva yhteistyö perustuu viranomaisyhteistyötä velvoittaviin säännöksiin, mutta ankkuritoiminnasta ja siinä tapahtuvasta tietojenvaihdosta *ei ole säädetty erikseen lailla*.<sup>300</sup> Sisäministeriön julkaiseman ankkuritoimintaa koskevan oppaan (2019) mukaan ankkuritoiminnan tarkoituksena on varhainen puuttuminen ja sen kohderyhmänä ovat ensisijaisesti alle 18-vuotiaat rikoksilla oireilevat lapset ja nuoret sekä asiakkaat, jotka ovat riskissä väkivaltaiseen ekstremismiin radikalisoitumiseen.<sup>301</sup> Ankkuritoiminnassa muodostuvat tiedot ovat lähinnä salassa pidettäviä. Tietojenluovuttaminen ja -vaihto ankkuritoiminnassa eri viranomaisten kesken perustuu nykyisen nuorisolain mukaisesti suostumukseen tai muussa laissa vahvistettuun perusteeseen.<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> Ks. Oikeusministeriö, Rikossentorjuntaneuvosto.

<sup>300</sup> Moilanen – Airaksinen – Kangasniemi 2019, s. 19 ja 49-50.

<sup>301</sup> Moilanen – Airaksinen – Kangasniemi 2019, s. 23–24.

<sup>302</sup> Ks. Moilanen – Airaksinen – Kangasniemi 2019, s. 27.

## 5 Rikostorjuntaviranomaisten omaaloitteinen tietojen antaminen

### 5.1 Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos tietojen antajina

Turvallisuus- ja rikostorjuntaperustaisissa tietoluovutuksissa poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella sekä syyttäjällä on keskeinen rooli. Poliisilain (872/2011) 1:1.1:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Tullin hallinnosta annetun lain (960/2012) lain 2.1 §:n mukaan Tullin tehtävänä on huolehtia tulliselvityksestä ja -verotuksesta, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoimenpiteistä ja sen mukaan kuin erikseen säädetään toimittaa valmisteverotusta, arvonlisäverotusta ja muuta verotusta, suorittaa verovalvontaa ja tullirikosten esitutkintaa.

Rajavartiolaitoksen tehtävät on määritelty rajavartiolain (578/2005, LRVL) 3 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan laitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Pykälän 2 momentin nojalla laitos suorittaa myös muun muassa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaanti- ja tietojen luovutusoikeudet liittyvät ennen kaikkea rajavalvontatehtäviin ja siihen liittyvään rikostorjuntaan – rajat ylittävään rikollisuuteen (erityisesti laittoman maahantulon järjestäminen, ihmiskauppa), väkivaltarikoksiin sekä kansalliseen turvallisuuteen. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toiminnallinen painopiste on sen lakisääteisistä tehtävistä johtuen kansainvälisillä rajanylityspaikoilla lentotermineillä, satamissa ja itärajalla. Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän rikostorjunnan tavoitteena on ehkäistä, paljastaa ja selvittää erityisesti Rajavartiolaitoksen valvoman Schengen-ulkorajan ylittäviä laittomaan maahantuloon liittyviä,

mutta myös muita rajat ylittäviä rikoksia yhteistyössä muiden PTR-viranomaisten kanssa.

Poliisilain (872/2011) 7 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään poliisin mahdollisuudesta antaa tietoa vaihtolovelvollisuuden estämättä muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle. Tullin rikostorjuntalain 4 luvun 2 §:n 1 momentista sekä Rajavartiolaitoksen hallintolain 17 a §:stä löytyvät PoL 7:2:a vastaavat säännökset. Säännösten nojalla vaihtolovelvollisuus ei estä antamasta tietoja viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. Tietojen antamisen on oltava *tarpeellista* tietojen saajan tehtävien kannalta. Lisäksi on tärkeää huomata, että säännöksiä voidaan soveltaa *vain yksittäisten tietojen antamiseen muulla tavoin kuin teknisen käyttöyhteyden<sup>303</sup> avulla tai tietojoukkona<sup>304</sup>*. Lakien esitöistä ei selviä, mitä tarkoitetaan tietojen antamisella yksittäistapauksessa.<sup>305</sup>

Poliisi voi hallituksen esityksen mukaan 1 momentin nojalla antaa tietoa myös *oma-aloitteisesti*, vaikka käytännössä pykälää yleensä sovelletaan tietojen luovuttamiseen pyydettyäessä.<sup>306</sup> Poliisilain esityksessä oma-aloitteista tiedon antamismahdollisuutta perusteltiin toteamalla, että esimerkiksi rikostorjunnassa saattaa tulla eteen tilanteita, joissa rikoksen estämiseksi tietoja täytyy oma-aloitteisesti välittää toiselle viranomaiselle.<sup>307</sup> Myös Tullin rikostorjuntalain ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain esitöissä todettiin, että *oikeus luovuttaa tietoja* koskee myös salassa pidettäviä tietoja, ja tiedot voidaan luovuttaa paitsi *pyynnöstä* myös *oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle*.<sup>308</sup>

Poliisilain 7:2:n 2 momentin, TulliRitoL 4 luvun 2 §:n 2 momentin sekä Rajavartiolaitoksen hallintolain 17 a §:n 2 momentin mukaan *vaihtolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta*

<sup>303</sup> *Teknisellä käyttöyhteydellä* tarkoitetaan katseluyhteyden avaamista viranomaisen rekisteriin. Voutilainen 2019, s. 561. Ks. teknisten käyttöyhteyksien sääntelystä Voutilainen – Oikarinen Oikeus 2/2016.

<sup>304</sup> *Tietojoukolla* tarkoitetaan "tiettyyn hakuun liittyvää usean yksittäisen tiedon muodostamaa kokonaisuutta. Tietojoukko olisi esimerkiksi tietojärjestelmästä ohjelmallisesti poimittu tietokokonaisuus, jossa haku on tapahtunut automaattisesti ennalta määriteltyjen poimintaehtojen mukaisesti." HE 66/2012 vp, s. 23.

<sup>305</sup> Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen (2021, s. 144) nostivat tutkimuksessaan esiin niin ikään poliisilain 7:2:n ja poliisin henkilötietolain epäselvän suhteen. Heidän mukaansa epäselvyyttä on siitä, mitä tarkoitetaan yksittäisellä tiedolla ja sovelletaanko yksittäisen henkilötiedon luovuttamiseen poliisilain 7:2:ää vai poliisin henkilötietolakia.

<sup>306</sup> Tuoreessa ennakkopäätöksessä KKO 2023:24 tuomioistuin katsoi, että poliisilla ei ollut toimivaltaa ilmoittaa oma-aloitteisesti ulosottoviranomaisille henkilöltä takavarikoimistaan varoista poliisilain 7:2.1:n nojalla.

<sup>307</sup> HE 224/2010 vp, s. 147. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan dnro 2044/4/00 (21.10.2002) arvioinut, että nykyisen poliisilain 7:2:n 1 momenttia edeltänyttä vastaavaa poliisilain (493/1995, kumottu) säännöstä (43 §:n 3 momentti) sovellettaessa poliisilla ei ollut oikeutta antaa kannabiksen viljelystä ja käytöstä epäillyn henkilön julkishallinnon työnantajalle tietoa rikosepäilystä, koska kysymys oli vähäisestä rikoksesta eikä tiedon saajalla ollut tarvetta saada tietoa säädetyn tehtävänsä vuoksi.

<sup>308</sup> Ks. HE 41/2017 vp, s. 68–69 ja HE 174/2014 vp, s. 79–80.



sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa *painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapauteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi*. Kysymys on poliisi-, tull- ja rajavartiolaitoksen harkintaan perustuvasta ilmaisemisesta, eli *ilmaisuoikeudesta*. Säännösten tarkoittama ilmaiseminen voi tapahtua pyynnöstä tai *oma-aloitteisesti*. Painava syy tarkoittaa, että ilmaisukynnys on erittäin korkea. Ilmaiseminen on sallittu vain tarkalleen momentin tarkoittamissa tapauksissa.<sup>309</sup> Säännöksissä ei ole säädetty, kelle tiedon voi ilmaista. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen hallintolain esitöissä kuitenkin todettiin myös, että tietoja voidaan ilmaista paitsi vaaran kohteelle, myös sellaiselle muulle taholle, joka voi olla apuna vaaran torjunnassa.<sup>310</sup> Tietoja voidaan ilmaista näin ollen myös toiselle viranomaiselle. Poliisilain 7:2:een, TulliRitoL 4:2.1:een sekä LRVLH 17 a §:n 2 momenttiin perustuva tietojen ilmaiseminen vaitiolovelvollisuudesta huolimatta ei edellytä muussa laissa säädettyä tietojen luovutusoikeutta tai oikeutta saada tietoja.<sup>311</sup>

Silloin, kun kysymyksessä on henkilötietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona, tietojen luovuttamiseen sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (616/2019, poliisin henkilötietolaki, PolHetiL)<sup>312</sup>, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia (650/2019, Tullin henkilötietolaki, TulliHetiL) tai henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia (639/2019, Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki, RVLHetiL). Poliisin henkilötietolain 21–22 §:ssä on säädetty tietojen luovuttamisoikeudesta varsin laajasti eri viranomaisille ja muille toimijoille. Vastaavanlaisesti säädetään RVLHetiL 32–33 §:ssä ja TulliHetiL 20–21 §:ssä. Sääntely on näissä säädöksissä sidottu tiettyihin luovutustapoihin sähköisesti. Kysymys ei ole siten oma-aloitteisesta tietojen antamista koskevasta sääntelystä, vaikka tekniset rajapinnat ja katseluyhteydet mahdollistavatkin tiedon saavalle viranomaiselle oma-aloitteisen oikeuden saada toiselta viranomaiselta tietoja, kun tiedonsaanti on järjestetty sähköisesti.

PolHetiL 17 §:ssä ja TulliHetiL 17 §:ssä säädetään muiden viranomaisten tietojen luovuttamisesta poliisille ja Tullille suoraikäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten. Pykälän nojalla kyseisten viranomaisten henkilörekistereihin saavat, siten kuin käytännön menettelyistä rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, suoraikäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten luovuttaa pykälässä rajattuja tietoja pykälässä määritellyt viranomaiset. Poliisille saavat luovuttaa tiettyjä tietoja muun muassa suojelupoliisi, oikeushallintoviranomaiset, Rikosseuraamuslaitos, Tulli, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto. Tullin rekistereihin saavat luovuttaa pykälässä rajattuja tietoja

<sup>309</sup> HE 224/2010 vp, s. 147. Ks. myös HE 174/2014 vp, s. 79–80 ja HE 41/2017 vp, s. 68–69.

<sup>310</sup> HE 6/2005 vp, s. 82–83.

<sup>311</sup> HE 224/2010 vp, s. 147.

<sup>312</sup> HE 242/2018 vp, s. 85.

muun muassa oikeushallintoviranomaiset, Rikosseuraamuslaitos poliisi ja Rajavartiolaitos. PolHetiL 17 §:n ja TulliHetiL 17 §:n luovutusmahdollisuuden voidaan tulkita tarkoittavan oma-aloitteista tietojen luovutusmahdollisuutta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että Poliisilain 7:2 pykälään, TulliRitoL 4:2:een sekä LRVLH 17 a §:ään ei voida soveltaa tiedon luovuttamista teknisten käyttöyhteyksien avulla tai tietojoukkona. Säännösten mukaiseen ilmaisuoikeuteen liittyy lakien esitöissä nimenomaisesti todettu mahdollisuus myös oma-aloitteiseen tietojen antamiseen, eikä sitä rajoita se, mitä muussa laissa on säännelty muiden viranomaisten tietojen saantioikeudesta. Sen sijaan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolakien luovutus-sääntely ei mahdollista tiedon oma-aloitteista luovuttamista.

## 5.2 PTR-viranomaisten ilmoitusvelvollisuudet

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain 3.1 §:n nojalla PTR-viranomaisen *on* ilman aiheutonta viivytystä *ilmoitettava* tietoonsa tulleesta rikoksesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu, tekemällä siitä merkintä PTR-viranomaisten yhteiskäyttöiseen rekisteriin. Samaten PTR-lain 4.1 §:n nojalla PTR-viranomaisen on ilmoitettava ilman aiheutonta viivytystä tekemästään tai vastaanottamastaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai muuhun Suomea sitovaan velvoitteeseen perustuvasta, valtakunnan rajan ylittävää kuljetusta (kansainvälinen valvottu läpilasku) koskevasta virkatai oikeusapupyynnöstä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu.

PTR-lain mukaista ilmoitusvelvollisuutta täydentää osaltaan Tullin rikostorjuntalain 2 luvun 2 §:ssä säädetty *ilmoittamisvelvollisuus*, jonka mukaan Tullin *on ilmoitettava* poliisille tietoonsa tulleesta epäilystä vakavasta rikoksesta ja käynnistämästään toimenpiteestä sellaisen rikoksen selvittämiseksi. Vastaavasti Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 7 §:ssä on säädetty *ilmoitusvelvollisuus*, jonka nojalla Rajavartiolaitoksen *on ilmoitettava* poliisille rikoksen estämiseen ja selvittämiseen liittyvän toiminnan aloittamisesta sekä siihen liittyvien Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalaissa ja pakkokeinolaissa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttämisestä. RVLRitoL 7 §:n mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista ja ilmoituksen käytännön toteutuksesta sovitaan Rajavartiolaitoksen ja poliisin välisessä yhteistoiminnassa.<sup>313</sup> Lakien esitöissä todettiin säännösten tarkoituksena olevan varmistaa riittävä tiedonkulku PTR-viranomaisten välillä, jotta poliisi yleistoimivaltaisena esitutkinta-

<sup>313</sup> Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain ilmoitusvelvollisuutta vastaava säännös löytyy Tullin rikostorjunnasta annetun lain (623/2015) 2 luvun 2 §:ssä.

viranomaisena voi muodostaa kattavan tilannekuvan eri viranomaisten rikosentorjuntatoimenpiteistä.<sup>314</sup> On myös huomioitava, että poliisi on ainut yleistoimivaltainen esitutkintaviranomainen, jolla on halutessaan oikeus suorittaa tietoonsa tullut, toiselle esitutkintaviranomaiselle tutkittavaksi kuuluvan rikoksen esitutkinta.<sup>315</sup>

## 5.3 Esitutkintaviranomaisten ilmoitukset syyttäjälle

Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän välillä tapahtuva tietojen luovuttaminen kytkeytyy ennen kaikkea rikosprosessiin<sup>316</sup> ja on kehitetty esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän esitutkintayhteistyön sujuvuuden takaamiseksi.<sup>317</sup> Tietojen luovuttamisen sääntelymalli esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä perustuu ennen kaikkea *ilmoitusvelvollisuuksiin*. Esitutkintaviranomaiselle säädetty edellytys ilmoittamisesta syyttäjälle on velvoittava ja *oma-aloitteista*. Esitutkintalain (805/2011, ETL) 2 luvun 1 §:n mukaan poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Niiden esitutkintatoimivallasta säädetään niitä koskevissa erityislaeissa.

Esitutkintalain 5 luvun 1 §:ssä säädetään, että esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa epäiltynä on poliisimies. Lisäksi on ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan. Esitutkintalain 5 luvun 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen tulee asian laadun tai laajuuden edellyttämällä tavalla ilmoittaa syyttäjälle esitutkinnan toimittamiseen ja esitutkintatoimenpiteisiin liittyvistä seikoista sekä tutkinnan edistymisestä muuten. Myös pakkokeinolaissa (806/2011, PKL) säädetään muutamista ilmoitusvelvollisuuksista. Pakkokeinolain mukaan esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava syyttäjälle ennen vangitsemisvaatimuksen (PKL 3:2), vangitun vapautuspäätöksen (PKL 3:17) ja matkustuskieltopäätöksen (PKL 5:4) tekemistä.

Esitutkintalain 5:1:n toisessa virkkeessä mainitulla toimivallalla tarkoitetaan laista johdettavissa olevaa yleistä ohjeiden tai määräysten antovaltuutta.<sup>318</sup> Ohjeen antovaltuus

<sup>314</sup> HE 174/2014 vp, s. 26/II.

<sup>315</sup> HE 41/2017 vp, s. 16 ja 25. Ks. myös HE 220/2013 vp, s. 44.

<sup>316</sup> Rikosprosessiin kuuluvat laajassa mielessä tuomioistuimessa tapahtuvaa oikeudenkäyntiä edeltävät alkuvaiheet eli poliisin rikosepäilyn vuoksi suorittama esitutkinta sekä syyttäjän sen perusteella suorittama syyteharkinta. Suppeassa merkityksessä rikosprosessi tarkoittaa oikeudenkäyntiä rikosasioissa eli lakisäätteistä menettelyä, jossa väitetään, että on tapahtunut rikos ja jossa vastaajalle eli rikoksesta epäillylle (syytetylle) vaaditaan rikoksesta rangaistusta. Virolainen – Vuorenperä 2021, kohdassa I Johdatus prosessioikeuteen, 2. Prosessin pääajit ja tehtävät, Rikosprosessi.

<sup>317</sup> PeVL 66/2010 vp, s. 4; HE 222/2010 vp, s. 30.

<sup>318</sup> HE 222/2010 vp, s. 206.

on konkretisoitu Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeella (VKS:2018:1). Ohjeessa määritellään esitutkintalain 5:1:ään perustuvan ilmoitusmenettelyn sisältö ja velvoitteet.<sup>319</sup> Ilmoitus tulee tehdä muun muassa rikoksista, joissa vähimmäisrangaistus on vähintään neljä kuukautta vankeutta, lapseen kohdistuneissa väkivalta- ja seksuaalirikoksissa, järjestäytyneessä rikollisuudessa, useisiin henkilöihin kohdistuneissa rikossarjoissa tai jos useampi henkilö on epäiltyinä rikoksesta sekä rikoksissa, joissa todennäköisesti tullaan esittämään vaatimus. Myös julkista mielenkiintoa herättävistä asioista tulee ilmoittaa.<sup>320</sup> Käytännössä tietojen ilmoitusmenettely tapahtuu tiettyjen tietojärjestelmien, esimerkiksi poliisiasian tietojärjestelmän (PATJA), kautta. Menettelyä täydentää Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeen mukaan henkilökohtainen yhteydenpito.<sup>321</sup>

Esitutkintaviranomaisen ilmoitusvelvollisuuksista syyttäjälle säädetään myös muissa laeissa kuin esitutkinta- ja pakkokeinolaeissa. Tällainen ilmoitusvelvollisuus on muun muassa nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä annetun lain (633/2010) 3 §:ssä. Lisäksi *poliisin* ilmoitusvelvollisuuksia syyttäjälle säädetään muun muassa kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain (459/1973) 7.3 §:ssä ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006, putkalaki) 16:1:ssä. Näissä pykälissä on kysymys putkakuolemien ilmoittamisesta syyttäjälle. Tämä ilmoitusvelvollisuus perustuu tavoitteeseen vahvistaa putkakuolemien *tutkinnan uskottavuutta ja puolueettomuutta*.<sup>322</sup>

Esitutkintaviranomaisen, erityisesti poliisin, ilmoitusvelvollisuudet syyttäjälle ovat laajat. Sääntelyn systematiikka perustuu velvoittaviin ilmoituksiin, jotka ovat oma-aloitteisia. Syyttäjällä on myös esitutkintalain 5:1:n nojalla mahdollisuus vaikuttaa siihen, mistä asioista se haluaa saada ilmoituksen. Tällä säännöksellä on siirretty ilmoitusvelvollisuuksia lain tasolta alemman joustavamman sääntelyn varaan ja samalla mahdollistettu syyttäjän ja esitutkinnan mahdollisuudet sopia lakia kattavammin ilmoitusten tekemisestä ja yhteistyön yksityiskohdista. Eri laeissa säädetyt ilmoitusvelvollisuudet perustuvat erilaisiin lähtökohtiin, joita kuitenkin yhdistää syyttäjän tarve saada tieto, jotta se voi suorittaa omat toimenpiteensä ja jotta rikosprosessi voi edetä. *Ilmoitusvelvollisuudet voidaan näin ollen nähdä rikosprosessin sujuvuutta turvaavana ja asianosaisten oikeusturvaa edistävänä menettelynä.*

<sup>319</sup> Dnro 042/31/18, 19.12.2018. Voimassa 31.12.2023 asti. Poliisihallitus on antanut poliisia sitovan vastaavan ohjeen: Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet, 19.12.2018, POL-2018-50758.

<sup>320</sup> Niemi 2021, kohta VII Esitutkinta ja pakkokeinot, 1. Esitutkinta, Viranomaiset esitutkinnassa, Velvollisuus ilmoittaa syyttäjälle.

<sup>321</sup> VKS:2018:1.

<sup>322</sup> HE 222/2010 vp, s. 34.

## 5.4 Keskeiset havainnot

Poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on vaitiolovelvollisuuden syrjäyttävä oikeus antaa yksittäinen tarpeellinen tieto toiselle viranomaiselle, jos tällä on tarve saada tieto säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi. Vaitiolovelvollisuus ei myöskään estä näitä viranomaisia ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapauteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Tiedon antaminen ja ilmaiseminen näissä tilanteissa on mahdollista myös oma-aloitteisesti.

Tietojen luovuttaminen teknisten käyttöyhteyksien avulla tai tietojoukkona on mahdollista vain poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolakien nojalla, mutta se ei mahdollista tietojen oma-aloitteista luovuttamista.

PTR-viranomaisilla on PTR-lain mukaiseen yhteistyöhön perustuvia keskinäisiä ilmoitusvelvollisuuksia. Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on lisäksi velvollisuuksia ilmoittaa poliisille määrättyistä rikostorjuntatoimenpiteistään, koska poliisi on yleistoimivaltainen esitutkintaviranomainen. Esitutkintaviranomaisilla on laajat – rikosprosessin sujuvuutta turvaavat – ilmoitusvelvollisuudet syyttäjälle. Ilmoitusten tekeminen on oma-aloitteista ja pääosin velvoittavaa.

## 6 Oma-aloitteinen tietojen antaminen kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi

### 6.1 Suojelupoliisia ja poliisia koskevan sääntelyn suhde

Perustuslain 10 §:ään säädettiin muutos (817/2018), jonka perusteella yksityiselämän suojan rajoittamisen perusteeksi sallittiin laissa säädetty tiedonhankinta kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi vakavalta uhalta. Kansallisesta turvallisuudesta tuli tällöin perustuslakiin kirjattu oikeudellinen käsite. Perustuslakivaliokunta määritteli mietinnössään kansallisen turvallisuuden kuvatessaan siihen liittyviä uhkia. Sen mukaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan säännöksessä *kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta* uhkaavaa toimintaa. Kansallisella turvallisuudella tarkoitetaan Suomen lainsäädännössä nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella. Kyse voisi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksista.<sup>323</sup> Kansallinen turvallisuus on siis läheisessä yhteydessä muun muassa rajat ylittävään rikollisuuteen ja terrorismiin. Seuraavaksi tutkimme sääntelyä, joka koskee suojelupoliisin tietojen oma-aloitteista luovutusta muille viranomaisille. Suojelupoliisin tietojen luovutusta ulkomaille käsitellään jäljempänä luvussa 6.2.

Poliisin hallinnosta annetun lain (poliisin hallintolaki, PolHalL 110/1992) 10.1 §:n mukaan 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. Suojelupoliisin tehtävissä korostuu kansallista turvallisuutta vaarantavien uhkien *ennalta estäminen*.<sup>324</sup>

<sup>323</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 8.

<sup>324</sup> Ks. myös HE 202/2017 vp, s. 69–72.

Muiden poliisiyksiköiden<sup>325</sup> ja suojelupoliisin välistä tiedonvaihtoa on arvioitava *viranomaisten välisenä tiedonvaihtona*. Yhteistyön ja tiedonvaihdon merkitys on suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välillä vähintään yhtä tärkeää kuin ennenkin rikostorjunnan ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen kannalta.<sup>326</sup> Poliisia koskeva tietoluovutussääntely soveltuu pääosin sekä poliisiin että suojelupoliisiin.

Poliisilakia sovelletaan kaikkiin poliisiyksiköihin, mukaan luettuna suojelupoliisiin. Myös suojelupoliisin perustehtävä on säädetty poliisilain 1:1:ssä ja täsmennetty poliisin hallintolain 10 §:ssä. *Poliisi on esitutkintaviranomainen, mutta suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen*. Näin ollen suojelupoliisin toimintaan ei enää sovelleta esitutkintalain eikä pakkokeinolain säännöksiä. Kun tiedon käyttötarkoitukseksi on säädetty esitutkinta tai samaa asiaa tarkoittava rikostutkinta, käyttötarkoitus ei sovellu suojelupoliisin tehtäviin. Kun tiedon luovuttajaksi tai tiedon saajaksi on säädetty esitutkintaviranomainen, säännös ei sovellu suojelupoliisiin. Suojelupoliisin henkilöstöön eivät myöskään sovellu säännökset, joissa normiadressaatti on pidättämiseen oikeutettu virkamies tai pidättämiseen oikeutettu poliisimies.

Poliisin henkilötietolaissa suojelupoliisia koskevat säännökset on erotettu muusta poliisista. Haasteen aiheuttavat muut lait, joissa säädetään muiden viranomaisten velvollisuudesta luovuttaa tietoa poliisille. Ennen vuotta 2016 suojelupoliisi oli vielä osa muuta poliisiorganisaatiota eikä sen erottelulle ollut tarvetta. Monet tietoluovutuksia koskevat säännökset on säädetty ennen vuotta 2016. Keskeistä onkin tulkita säädettyjä tietojen *käyttötarkoituksia*, joilla usein viitataan poliisin tehtäviin. Näin voidaan tulkita tarvittaessa myös se, koskeeko tiedonsaantioikeus tai tietojen luovutusvelvollisuus kaikkia poliisiyksiköitä, ellei niitä ole muutoin säännöksessä yksilöity.

## 6.2 Suojelupoliisi tietojen luovuttajana

Suojelupoliisin tietojen luovuttamismahdollisuuksista säädetään pääosin poliisin henkilötietolaissa ja poliisilaissa. Poliisin henkilötietolain 50.2 §:n mukaan suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja muille poliisiyksiköille 13 §:ssä tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin sekä muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle 4 luvussa tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin. Poliisin henkilötietolain 13 §:ssä säädettyt käsittelytarkoitukset ovat muita kuin tietojen alkuperäisiä käsittelytarkoituksia.<sup>327</sup> Poliisin henkilötietolain 4 luvussa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta. PolHetiL:n 21 §:ssä tarkoitettuja käsittelytarkoituksia ovat rikosasioiden

<sup>325</sup> Poliisihallitus on sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen, jonka alaisia ovat kaikki muut poliisiyksiköt, eli valtakunnalliset poliisiyksiköt keskusrikospoliisi (KRP) ja Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk) sekä poliisilaitokset, jotka ovat paikallishallintoviranomaisia (PolHalL 1.2 §).

<sup>326</sup> HE 242/2018 vp, s. 86.

<sup>327</sup> PolHetiL:n 13.1 §:ssä tarkoitettut sallitut käsittelytarkoitukset ovat mm. rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen (1 kohta), sellaisen rikoksen selvittäminen, josta laissa säädetty ankarin

tietosuojalain 1 §:ssä tarkoitettut viranomaisen laissa säädetyt tehtävät. PolHetiL:n 22 §:ssä käsittelytarkoituksilla tarkoitetaan muita viranomaisten tehtäviä kuin rikosasioiden tietosuojalain tarkoittamia tehtäviä. Suojelupoliisilla on näin ollen mahdollisuus luovuttaa henkilötietoja samoihin käsittelytarkoituksiin kuin muulla poliisilla.

Poliisin henkilötietolain 17.1 §:n 1 kohdan nojalla suojelupoliisi voi luovuttaa tietoja rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi poliisin henkilörekistereihin suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten. Poliisin henkilötietolain 17 §:ssä tarkoitettu tietojen luovuttaminen tarkoittaa *oma-aloitteista tietojen luovuttamista*, koska tiedon luovuttamista suorakäyttöisesti poliisin järjestelmään ei tehdä pyynnöstä, vaan luovuttavan viranomaisen oman harkinnan perusteella. Säännöksen tarkoituksena oli säilyttää suojelupoliisin ja poliisin tietojenvaihto yhtä luontevana kuin ennen suojelupoliisin irrottamista muusta poliisihallinnosta.<sup>328</sup>

Lisäksi poliisin henkilötietolain 50.1 §:n mukaan suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja *tehtäviensä suorittamiseksi* muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle. Tietojen luovuttaminen omien tehtävien suorittamiseksi tarkoittaa *oma-aloitteista tietojen luovuttamista*. Pykälässä ei aseteta muita ehtoja tietojen luovuttamiselle, mutta suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioiden tietosuojalakia, joka asettaa henkilötietojen käsittelylle, eli myös luovuttamiselle, tarpeellisuusvaatimuksen.

Poliisilain 5a:55:n mukaan suojelupoliisi voi *siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi* luovuttaa muille viranomaisille salassapitosäännösten estämättä *muuta kuin henkilötietoja koskevia tietoja*, jos tietojen luovuttaminen on *tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi*. Poliisilain 5a:55:ää ei sovelleta tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttamiseen rikostorjuntaan, vaan niitä voidaan luovuttaa rikostorjuntaan ainoastaan poliisilain 5a:44:n nojalla. Tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttamista rikostorjuntaan käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 6.4. Tiedon luovuttaminen luovuttavan viranomaisen omien tehtävien toteuttamiseksi *tarkoittaa oma-aloitteista luovuttamista, koska vain suojelupoliisissa voidaan tietää, millaisia henkilötietoja tai muita tietoja suojelupoliisista on luovutettava sen omien tehtävien toteuttamiseksi*.

---

rangaistus on vankeutta (2 kohta), etsintäkuulutetun tavoittaminen (3 kohta), syyttömyyttä tukevana selvityksenä (4 kohta), hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estäminen (5 kohta), kansallisen turvallisuuden suojaaminen (6 kohta), henkilöllisyyden selvittäminen suorittaessa sellaista poliisin toimenpidettä, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista (7 kohta), ja poliisin toiminnan suuntaaminen (8 kohta).

<sup>328</sup> HE 242/2018 vp, s. 83.



Kootusti voidaan todeta, että suojelupoliisilla on laajat mahdollisuudet luovuttaa tietoja myös oma-aloitteisesti muille viranomaisille. Poliisin henkilötietolakia säädettäessä pyrkimys on ollut mahdollistaa suojelupoliisin ja poliisin välillä sama tietojenvaihto kuin ennen niiden eriytymistäkin.

## 6.3 Turvallisuusselvitysrekisterin tiedot

Turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoituksena on sen 1 §:n perusteella parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä. Suojelupoliisi on turvallisuusselvityslain 9.1 §:n mukaan henkilöturvallisuusselvitysten ja yritysturvallisuusselvitysten tekemisestä päättävä toimivaltainen viranomainen. Turvallisuusselvitysmenettely perustuu pyynnöstä tehtäviin selvityksiin ja tiedonhankintaan eikä juurikaan sisällä oma-aloitteista tiedon vaihtamista lukuun ottamatta turvallisuusselvityslain 25 §:n tietojen luovutussääntelyyn liittyvää yksityiskohtaa. Näin ollen emme perehdy tässä tutkimuksessa varsinaiseen turvallisuusselvitysmenettelyyn. Turvallisuusselvityslain 25 §:ssä tarkoitettu keskusrikospoliisin ilmoitus merkitsee oma-aloitteista tiedon luovuttamista, minkä vuoksi sillä voi olla suuri merkitys pyrittäessä estämään esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden edustajien pääsyä valtion virkoihin tai muihin luottamuksellisiin tehtäviin.

Turvallisuusselvityslain 25.2 §:ssä säädetään, että turvallisuusselvitystä tehtäessä voidaan käyttää keskusrikospoliisin ilmoitusta, joka perustuu poliisin henkilörekisterissä oleviin, poliisin henkilötietolain 7.2 §:ssä tarkoitettuja henkilöryhmiä koskeviin tietoihin. Nämä tiedot ovat epäiltyjen rekisteriin sisältyviä tietoja, joihin suojelupoliisilla ei ole pääsyä. Keskusrikospoliisi voi tehdä varoitusluonteisen ilmoituksen oman harkintansa perusteella *omasta aloitteestaan*, kun se pitää ilmoittamista välttämättömänä turvallisuusselvityksen perusteena olevan edun suojaamiseksi järjestäytyneen rikollisuuden toimilta. Keskusrikospoliisi saa tiedot vireillä olevista turvallisuusselvityksistä turvallisuusselvitysrekisteristä, ja yhdistämällä tiedot epäiltyjen tietojärjestelmään se saa tiedon mahdollisista yhteyksistä turvallisuusselvityksen kohteen ja järjestäytyneen rikollisuuden välillä.<sup>329</sup>

Suojelupoliisille on säädetty turvallisuusselvityslain 50.3 §:ssä oikeus antaa teknisen käyttöyhteyden avulla tiedot keskusrikospoliisille 25 §:ssä säädetyn ilmoituksen tekemistä ja sitä koskevaa harkintaa varten. Pykälä mahdollistaa sen, että keskusrikospoliisi voi saada tietoa suoraan teknisen käyttöyhteyden avulla eli turvallisuusselvitysrekisteristä. Teknisen käyttöyhteyden avaaminen tarkoittaa katseluyhteyden avaamista.

<sup>329</sup> HE 57/2013 vp, s. 45–46

Katseluyhteys ja sen kautta tehtävät haut perustuvat pyyntöön, joten kysymys ei ole suojelupoliisin osalta oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta.

## 6.4 Tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttaminen

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön uudistus tuli voimaan vuonna 2019. Uudistuksen tavoite oli kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan luominen tiedustelulle.<sup>330</sup> Poliisilaissa ei aiemmin ollut säännöksiä tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttamisesta muille esitutkintaviranomaisille.<sup>331</sup> Hallituksen esityksessä pohdittiin varsin syvällisesti siviilitiedusteluun ja rikostorjuntaan liittyviä intressejä. Sen mukaan rikoksen täyttymistä edeltävässä vaiheessa sen estämistavoitteella on etusija esitutkintavaihetta määrittävään rikoksen selvittämisintressiin nähden. Tällöin on kyse toimenpiteistä, jotka ovat yhtäältä välttämättömiä vaaran ja vahingon välttämiseksi ja joilla toisaalta ei pääsääntöisesti loukata yksilön oikeusturvan keskeistä ydinaluetta. Siviilitiedustelussa puolestaan *kansallisen turvallisuuden suojaamistavoitteella* on lähtökohtainen etusija rikoksen estämisenintressiin ja selvittämisenintressiin nähden. Siviilitiedustelussa on nimittäin kyse toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä valtion tai yhteiskunnan keskeisten etujen puolustamiseksi ja niiden turvaamiseksi. Yksi tällainen etu on oikeusjärjestelmän, mukaan lukien rikosprosessijärjestelmän, toimivuus.<sup>332</sup>

Tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan säädetään poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä. Pykälä on poikkeus tällaisten tietojen käyttötarkoitukseen. *Tiedustelua ei ole tarkoitettu rikostorjunnan keinoksi, joten sillä saatujen tietojen käyttö rikostorjuntaan määräytyy ainoastaan tämän pykälän reunaehtojen mukaan.* Pykälässä on pyritty huomioimaan sekä tiedustelun käyttötarkoitus että vakavien rikosten selvittämiseen ja estämiseen liittyvä yhteiskunnallinen intressi.<sup>333</sup> Poliisilain 5a:44:ää kutsutaan *palomuurisäännökseksi*. Tiedustelutietoja ei lähtökohtaisesti saa luovuttaa muihin käyttötarkoituksiin kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, mutta palomuurissa säädetään eräitä poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuteen.<sup>334</sup>

<sup>330</sup> HE 202/2017 vp, s. 1.

<sup>331</sup> HE 202/2017 vp, s. 95–96. Poliisilain 5:54:ssä säädetään ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Hallituksen esityksen mukaan tämä pykälä ei kuitenkaan sellaisenaan sopinut esikuvaksi säädettyäessä tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan, koska siinä ei ollut otettu huomioon siviilitiedustelun kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvää suojaamisintressiä. (Ibid.)

<sup>332</sup> HE 202/2017 vp, s. 96.

<sup>333</sup> HE 202/2017 vp, s. 119–120.

<sup>334</sup> HE 202/2017 vp, s. 214.

Palomuurisäännös on ensisijainen tietojen luovutussäännös, kun kysymys on *tiedustelutietojen luovuttamisesta rikostorjunnan tarkoituksiin*. Esimerkiksi poliisin henkilötietolain 50 §:n luovutussäännös on toissijainen siihen nähden.<sup>335</sup>

Palomuurisäännöksessä säädetään kahdenlaisesta ilmoitusmahdollisuudesta. Ensimmäkin pykälässä säädetään ilmoitusvelvollisuuksista, jotka eivät sisällä harkintaa. Toiseksi säädetään ilmoitusten tekemisestä, jossa suojelupoliisin on käytettävä tarkkaa harkintaa. Harkintamarginaali pienenee, kun ilmoitettavan rikoksen vakavuus kasvaa. *Ilmoitusvelvollisuudet ja harkinnanvaraiset ilmoitukset tarkoittavat oma-aloitteista tiedon luovuttamista.*

Poliisilain 5a:44:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan suojelupoliisin *on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava* keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että *voidaan olettaa tehdyksi* sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on *vähintään kuusi vuotta vankeutta*. Ilmoitusta saadaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että 5 a luvun 44.1 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettut rikokset ovat ns. ylitörkeitä rikoksia, joihin liittyy niin merkittävä rikoksen selvittämisen intressi ja rikosvastuun toteuttamisen intressi, että niistä olisi rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden vuoksi välttämätöntä ilmoittaa keskusrikospoliisille.<sup>336</sup> Tällaisten rikosten kohdalla ei ole kriminaalipoliittisesti hyväksyttävissä, että siviilitiedustelun yhteydessä ilmennyt rikostieto jätettäisi luovuttamatta esitutkintaviranomaisille. Jokaisella on ilmoitusvelvollisuus näin vakavista ja vielä estettävissä olevista rikoksista. Tällaisen tiedon luovuttaminen on hallituksen esityksen mukaan toimenpide, jolla voidaan välttää vakavan vaaran toteutuminen tai vahingon syntyminen taikka myötävaikuttaa törkeän rikoksen selvittämiseen.<sup>337</sup>

Ilmoitus olisi käytännössä tehtävä heti, kun se on mahdollista. Jos ilmoituksen viivyttämiselle olisi erittäin tärkeä ja perusteltu syy, mahdollistaisi säännös ilmoituksen tekemisen viivyttämisen enintään muutamalla päivällä.<sup>338</sup> Hallituksen esityksen mukaan tässä yhteydessä rikos voidaan olettaa tehdyksi, kun sillä hetkellä olevien tietojen perusteella muodostuu huolellisesti asioita harkitsevalle ihmiselle intuitio tehdystä rikoksesta. Käsiillä tulee lisäksi olla elementtejä sellaisesta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Kyse ei ole rikoksen paljastamisen kynnyksestä, eikä tavoitteena myöskään ole selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle perustetta olemassa. Suojelupoliisin vastuulla on ilmoituksen tekeminen keskusrikospoliisille.

<sup>335</sup> HE 242/2018 vp, s. 108.

<sup>336</sup> HE 202/2017 vp, s. 214.

<sup>337</sup> HE 202/2017 vp, s. 96.

<sup>338</sup> HE 202/2017 vp, s. 214.

Keskusrikospoliisi vastaa siitä, että ilmoitus ohjataan edelleen oikealle esitutkintaviranomaiselle.<sup>339</sup>

Hallituksen esityksessä pohdittiin, miten ilmoitettavien tietojen tarpeellisuutta voidaan arvioida. Esityksessä todettiin, että ilmoituksen ohella suojelupoliisiin tulee luovuttaa keskusrikospoliisille rikosta koskevat tarpeelliset tiedot. *Luovutettavien tietojen tarpeellisuus voitaisiin arvioida ensinnäkin siltä kannalta, mitä esitutkinnan käynnistäminen välttämättä edellyttää.* Tällaisten tietojen, kuten tapahtumaa ja asianosaisia koskevien tietojen tai muiden esitutkintalain 1 luvun 2.1 §:ssä tarkoitettujen tietojen luovuttaminen tulisi kyseeseen vain siinä laajuudessa kuin suojelupoliisi on sellaista tietoa tiedustelumenetelmän käytöllä saanut. *Tietojen tarpeellisuutta voitaisiin toiseksi arvioida todistelun kannalta, missä yhteydessä olennaista on tieto sellaisista seikoista, jotka epäiltyä rikosta koskevan rangaistusvaatimuksen tueksi on näytettävä.*<sup>340</sup>

Poliisilain 5a luvun 44.2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan suojelupoliisiin on *viipymättä* ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että *hankkeilla on sellainen rikos*, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, *ja rikos on vielä estettävissä.* Hallituksen esityksen tarkennuksen mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan esitutkintaviranomaisten lisäksi esimerkiksi hätäkeskusta. Hallituksen esityksessä todetaan, että kyseinen virke asettaa suojelupoliisille reagoitivasteen osalta merkittävästi muita tiukemman velvoitteen ilmoittaa lainkohdassa tarkoitettusta rikoksesta. Käytännössä ilmoitus on tehtävä niin pian kuin inhimillinen toiminta ja ilmoituksen tekemisen tapa sen mahdollistaisivat.<sup>341</sup>

Poliisilain 5a luvun 44.1 §:n kolmannen virkkeen mukaan suojelupoliisi *saa ilmoittaa* tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. 2 momentin toisen virkkeen mukaan suojelupoliisi *saa luovuttaa* tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen *estämiseksi*, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Hallituksen esityksessä todetaan, että 2 momentin toisen virkkeen yhteydessä on tärkeää huomioida erityisesti henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten uhka sekä eräiden rikosten hengelle ja terveydelle muodostama uhkapotentiali. Esimerkiksi väkivallan uhka, joka liittyy yleisötapahtumaan tai yleiseen paikkaan, on hallituksen esityksen mukaan painava peruste ilmoituksen tekemiselle.<sup>342</sup>

<sup>339</sup> HE 202/2017 vp, s. 215.

<sup>340</sup> HE 202/2017 vp, s. 215.

<sup>341</sup> HE 202/2017 vp, s. 216.

<sup>342</sup> HE 202/2017 vp, s. 217.

Pykälän 3 momentissa säädetään rajoituksia harkinnanvaraiselle tiedustelutietojen luovuttamiselle. Momentissa säädetään, että harkitessaan ilmoituksen tekemistä näissä 1 momentin kolmannen virkkeen ja 2 momentin toisen virkkeen tarkoittamissa tilanteissa tai harkitessaan vakavamman rikoksen ilmoittamisen lykkäämistä suojelupoliisin on harkinnassaan otettava huomioon kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Hallituksen esityksessä todettiin, että tiedustelumenetelmien käyttötarkoituksesta johtuen on selvää, että *harkinnanvaraisissa rikostiedon luovuttamistapauksissa keskeinen arviointikriteeri on luovuttamisen vaikutus kansalliseen turvallisuuteen. Ilmoituksen lykkäämistilanteessa suojelupoliisin olisi kuitenkin suhteutettava toisiinsa yhtäältä kansallisen turvallisuuden taikka hengen tai terveyden suojaamisintressi ja toisaalta rikoksen selvittämisentressi.*<sup>343</sup>

Poliisilain 5 a luvun 44.1 §:ssä on asetettu vähintään kolmen vuoden seuraamusuhan mukaan määrittyvä tiedon luovutuskielto rikoksen selvittämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan *tietoja niistä rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus alittaisi kolme vuotta, ei saisi rikoksen selvittämisen tarkoituksessa ilmoittaa keskusrikospoliisille.* Ottaen huomioon yhtäältä 1 momentin toisessa virkkeessä säädettäväksi ehdotettava ilmoitusvelvollisuus ja toisaalta tästä virkkeestä johtuva ilmoituskielto, *suojelupoliisille jäisi vähintään kolmen vuoden ja enintään kuuden vuoden seuraamusuhkaa kantavien ja jo tehtyjen rikosten osalta harkinnanvaraa siitä, ilmoittaako se tällaisesta rikoksesta keskusrikospoliisille vai ei.* Harkinnanvara on sidottu 3 momentissa mainittuihin arviointikriteereihin.<sup>344</sup>

Poliisilain 5a:44:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa *saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.* Säännös ei eritele, kelle tiedon saa luovuttaa, mutta sanamuodolla ”saa aina luovuttaa” korostetaan sitä, että pykälässä mainittuihin yhtäältä oikeusturvaan ja toisaalta vakaviin vaaroihin viittaaviin käyttötarkoituksiin tiedon voi luovuttaa sekä viranomaiselle että muulle taholle sekä pyynnöstä että *omaloitteisesti.* Hallituksen esityksessä todetaan, että näihin käyttötarkoituksiin tiedon saa luovuttaa rajoituksetta.<sup>345</sup> Esityksessä todetaan myös, että on johdonmukaista, että tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi aina luovuttaa mainittuihin käyttötarkoituksiin. Esityksen mukaan *näissä pääasiassa yksilöihin kohdistuvissa eduissa on paljon yhtäläisyyksiä niiden kollektiivisten etujen kanssa, joita siviilitiedustelu osaltaan pyrkii suojelemaan.* Hallituksen esityksen mukaan syyttömyysolettaman kannalta tulisi kuitenkin suhtautua pidättyvästi sääntelyyn, jolla mahdollistettaisiin tiedon luovuttaminen esitutkintaviranomaiselle vähäisemmistä rikoksista. Esityksessä edellytetään samasta

<sup>343</sup> HE 202/2017 vp, s. 217.

<sup>344</sup> HE 202/2017 vp, s. 216.

<sup>345</sup> HE 202/2017 vp, s. 120.

syystä arvioimaan tarkoin myös sitä, voidaanko tietoa ylipäättään antaa esitutkintaviranomaisille rikostiedustelutarkoituksessa tai poliisin toiminnan suuntaamiseksi.<sup>346</sup>

Hallituksen esityksen mukaan on selvää, että pyyntöön saada syyttömyyttä tukevaa selvitystä on suhtauduttava esitutkinnassa sitä vakavammin, mitä suurempi vaara on, että henkilö pidätetään, vangitaan tai hän joutuu muun pakkokeinon kohteeksi tai joutuu syytteeseen tai tuomitaan rangaistukseen tai muuhun rikosoikeudelliseen seuraamukseen virheellisin perustein. Tällöin tietojen luovuttaminen voi edistää esitutkinnan tasapuolisuusperiaatteen sekä oikeuksia oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja henkilökohtaiseen vapauteen toteutumista. Samoihin seikkoihin on viran puolesta kiinnitettävä huomiota myös silloin, kun suojelupoliisi harkitsee tiedon oma-aloitteista luovuttamista syyttömän tueksi. Suojelupoliisin oma-aloitteinen tiedonluovutus syyttömän tueksi voisi hallituksen esityksen mukaan tulla kyseeseen lähinnä silloin, kun esitutkintaviranomainen on tehnyt suojelupoliisille 5 momentissa tarkoitettun ilmoituksen.<sup>347</sup>

Muun poliisin oma-aloitteista tiedon luovutusta suojelupoliisille koskee poliisilain 5a:44:n 5 momentti. Siinä säädetään, että esitutkintaviranomaisen tai toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava suojelupoliisille, jos suojelupoliisin 44 §:n tarkoittaman ilmoituksen johdosta ryhdytään esitutkintaan tai rikoksen estämiseen tähtäävään toimenpiteeseen. Ilmoitus on tehtävä ennen toimenpiteeseen ryhtymistä. Momentin tarkoituksena on ylläpitää suojelupoliisin tilannekuvaa siitä, minkälaisiin toimenpiteisiin muut viranomaiset ovat ryhtyneet suojelupoliisin niille luovuttamien tietojen perusteella. Esitutkintatoimenpiteellä tarkoitetaan esimerkiksi kuulusteluja ja ryhmätunnistusta. Rikoksen estämiseen tähtäviä toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi henkilön kiinniotaminen, sisäänpääsy kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan tilaan taikka paikan ja alueen eristäminen.<sup>348</sup>

Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain (582/2019, tietoliikennetiedustelulaki) 16 §:n mukaan suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa *tietoliikennetiedustelun avulla hankitun tiedon haitallisesta tietokoneohjelmasta tai käskystä viranomaiselle, yritykselle tai yhteisölle*, jos tiedon luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai tiedon saajan etujen turvaamiseksi. Tällaisen tiedon luovuttaminen tapahtuu suojelupoliisin omasta harkinnasta ja kysymys on *oma-aloitteisesta tiedon luovuttamisesta*. Tietoliikennetiedustelulla pyritään parantamaan yhteiskunnan suojaa edistyneitä tietoverkkohyökkäyksiä, esimerkiksi kybervakoulu, vastaan. Tietoliikennetiedustelun arvioidaan hallituksen esityksen mukaan tuottavan runsaasti havaintoja ja tietoa tietoverkkohyökkäyksissä käytettävistä haitallisista

<sup>346</sup> HE 202/2017 vp, s. 96.

<sup>347</sup> HE 202/2017 vp, s. 218.

<sup>348</sup> HE 202/2017 vp, s. 218. Momentin tarkoituksena on myös varmistaa tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen 46 §:n 5 momentin tarkoittamissa tilanteissa.

tietokoneohjelmista ja -käskyistä. Yhteiskunnan kokonaissuojautumisen kannalta esityksessä pidetään tärkeänä, että hyökkäyksissä käytettäviä haittaohjelmia koskevia tietoja voidaan mahdollisimman laajasti luovuttaa hyökkäysten mahdollisille kohteille.<sup>349</sup> Tietoliikennetiedustelulain 17 §:ssä on viittaussäännös, jonka nojalla tietoliikennetiedustelulla saadun tiedon luovuttamiseen rikostorjuntaan sovelletaan poliisilain 5a luvun 44 pykälää.

## 6.5 Keskeiset havainnot

Suojelupoliisin tehtävissä korostuu kansallista turvallisuutta vaarantavien uhkien ennalta estäminen. Suojelupoliisin ja poliisin välinen tietojenvaihto on viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Suojelupoliisi voi luovuttaa henkilötietoja rikostorjunta- ja kansallisen turvallisuuden turvaamistarkoituksessa suoraan käyttäisestään 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 ainoastaan poliisilain 5a:44:n eli ns. palomuuripykälän nojalla, jossa säädetään suojelupoliisille ilmoitusvelvollisuuksia ja niihin liittyviä yksityiskohtaisia edellytyksiä. Ilmoittamisen velvoittavuus kasvaa tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä havaitun rikoksen vakavuuden myötä. Ilmoittamisvelvollisuuteen vaikuttaa tietyissä tilanteissa myös, onko rikos vielä estettävissä. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

---

<sup>349</sup> HE 202/2017 vp, s. 257.

## 7 Oma-aloitteinen tietojen antaminen uusinta- ja vankeusaikaisen rikollisuuden torjumiseksi

### 7.1 Rikosseuraamuslaitoksen tietojen luovuttaminen muille viranomaisille

Uusintarikollisuuden vähentäminen on yksi vankeuslain (767/2005) keskeisiä tavoitteita.<sup>350</sup> Uusintarikollisuus voidaan määritellä monin tavoin. Aito uusintarikollisuuden määritelmä tarkoittaa, että uusintarikollisuuteen lasketaan mukaan ainoastaan vankeuden jälkeen tehdyt uudet rikokset.<sup>351</sup> Vankeusaikana tapahtuvan rikollisuuden torjunta liittyy kuitenkin tietojenvaihtoa koskevaan sääntelyyn, joten tässä tutkimuksessa olemme kiinnostuneita myös vankeusaikana tapahtuvan rikollisuuden vähentämistä edistävästä tietojenvaihdosta. Uusintarikollisuuden ja vankeusaikaisen rikollisuuden kontekstissa keskeisin viranomainen on Rikosseuraamuslaitos. Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvan Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomittujen valvonta, nuorisorangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen, ehdottoman vankeusrangaistuksen, sakon muuntorangaistuksen ja yhdistelmärankaistuksen täytäntöönpano, ehdonalaan vapautteen päästettyjen valvonta sekä tutkintavankeuden toimeenpano (Laki Rikosseuraamuslaitoksesta 221/2022 2 §). Uusintarikollisuuden ja vankeusaikaisen rikollisuuden ehkäisemisen kokonaisuudessa myös Vankiterveydenhuollon yksiköllä on tärkeä rooli. Se järjestää vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoidon sekä oikeuspsykiatriset arvioinnit (Laki Vankiterveydenhuollon yksiköstä 1635/2015).

Rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa käsitellään arkaluonteisia tietoja, jotka liittyvät muun muassa rikolliseen käyttäytymiseen, henkilön yksityiselämään ja yleiseen tai yksityiseen turvallisuuteen.<sup>352</sup> Rangaistusten täytäntöönpanoon ja tutkintavankeuden toimeenpanoon liittyviä tietoja koskee julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohta. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asian-

---

<sup>350</sup> HE 263/2004 vp, s. 108.

<sup>351</sup> Tyni Oikeus 1/2020, s. 54.

<sup>352</sup> HE 246/2020 vp, s. 41.



omaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Vahinkoedellytyslauseke merkitsee salassapito-olettamaa.

Rikosseuraamuslaitoksen tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen on mahdollistettu nykyisin varsin laajasti. Tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta säädetään pääasiassa Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa ja vankeuslaissa. Oma-aloitteista tietojen luovuttamissääntelyä on kehitetty, jotta Rikosseuraamuslaitos voisi antaa esitutkintaviranomaisille tiedon rikokseen liittyvistä henkilöistä tai tapahtumista, joista esitutkintaviranomainen ei tiedä mutta joista tiedon antaminen voi *ennaltaehkäistä rikollista toimintaa ja parantaa vankilaturvallisuutta*. Hallituksen esityksessä todettiin, että käytännössä on havaittu tilanteita, joissa Rikosseuraamuslaitoksella on ollut esimerkiksi vihjetietoa, jota ei ole voitu toimittaa eteenpäin poliisille, koska laki ei ole mahdollistanut tietojen oma-aloitteista luovuttamista. Vankilassa voidaan esimerkiksi tehdä havaintoja tietyn henkilön tiivistä yhteyksistä järjestäytyneen rikollisryhmän jäseniin, ja tämä saattaa olla tieto, josta olisi poliisille hyötyä rikosten estämiseksi.<sup>353</sup>

Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välisen tietojenvaihdon osalta on tärkeä huomioida myös Rikosseuraamuslaitoksen osallistuminen PTR-yhteistyöhön. Rikosseuraamuslaitoksen ja PTR-viranomaisten välinen yhteistyö on huomioitu tietojenvaihtosääntelyn lisäksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyöstä annetussa laissa (687/2019, PTR-laki), jonka 6 a §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamies voi osallistua PTR-rikostiedusteluyksikön toimintaan, *jos se on tarpeen vankeusrangaistuksen aikaisten rikosten estämiseksi tai laitosturvallisuuden ylläpitämiseksi*.

Yhteistyösäännös ei kuitenkaan perusta oikeutta salassa pidettävän tiedon vaihtoon, vaan siihen sovelletaan muualla laissa säädettyjä tiedon luovuttamissääntöksiä ja tiedonsaantioikeuksia. Yhteistyön tärkeyttä korostettiin säädettäessä PTR-lakiin yhteistyöpykälää. Hallituksen esityksessä todettiin, että esitutkintaviranomaisten ja Rikosseuraamuslaitoksen välinen yhteistyö ja Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen sijoittaminen PTR-rikostiedusteluyksikköön on ensiarvoisen tärkeää *vankeusrangaistuksen aikaisten rikosten ennalta estämiseksi ja laitosturvallisuuden takaamiseksi*. Jotta tällainen välttämätön viranomaisyhteistyö esitutkintaviranomaisten kanssa on mahdollista, tulee yhteistyötä tehdä vastaavin toimintamallein kuin mitä PTR-viranomaisten keskinäisestä yhteistyöstä on säädetty. Esityksessä todettiin, että Rikosseuraamuslaitoksen ja PTR-viranomaisten tehtävä rikosten ennalta estämiseksi ja yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämiseksi on yhtenevä, vaikka Rikosseuraamuslaitoksen tehtävä rajoittuukin

---

<sup>353</sup> HE 6/2020 vp, s. 30.

vankeusrangaistuksen aikaisen rikollisuuden estämiseen ja laitosjärjestyksen ylläpitämiseen.<sup>354</sup>

Yhteistyöhön liittyy myös se, että Rikosseuraamuslaitos voi poliisin henkilötietolain 17.1 §:n 2 kohdan nojalla luovuttaa poliisin henkilörekistereihin suorakäyttöisesti tallentamalla tai tietojoukkona tallentamista varten etsintäkuuluttamiaan henkilöitä koskevia tietoja sekä tuntoerkkietietoja vapautteen kohdistuvaa rangaistusta suorittavista tai suorittaneista henkilöistä. Vastaava luovutusmahdollisuus sillä on TulliHetiL 17 §:n nojalla Tullille. PoliHetiL 17 §:ssä ja TulliHetiL 17 §:ssä tarkoitettu tietojen luovuttaminen on *oma-aloitteista tietojen luovuttamista*.

Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa ovat säännökset henkilötietojen luovuttamisesta muille viranomaisille. Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 19 §:ssä säädetään, että Rikosseuraamuslaitos saa salassapitosäännösten estämättä *pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti* luovuttaa rikosasioiden tietosuojalain tarkoittamille viranomaisille siltä osin kuin se on välttämätöntä rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ssä tarkoitettua viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain tarkoittamia, pykälässä tarkemmin määriteltyjä henkilötietoja.<sup>355</sup>

Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 20, 21, 23 ja 25 §:t noudattavat yhdenmukaista sääntelytekniikkaa.<sup>356</sup> Näiden pykälien nojalla sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa ja muualla laissa säädetään, Rikosseuraamuslaitos voi salassapitosäännösten estämättä *pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti* luovuttaa rikoksesta tuomitun, vangin, tutkintavangin ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavan henkilön tietoja poliisille, Maahanmuuttovirastolle<sup>357</sup>, ulosottoviranomaiselle ja Rajavartiolaitokselle. Muille paitsi ulosottoviranomaiselle voidaan luovuttaa samoin edellytyksin myös rikoksesta epäillyn tietoja. Jokaisessa pykälässä on tarkennettu kohdittain, mitä tietoja saa luovuttaa sekä säädetty luovutettavien tietojen käyttötarkoitus ja tarpeellisuusvaatimus. Luovutettavat tiedot on listattu varsin tarkkarajaisesti joko määrittelemällä ne pykälän kohdissa tai viittamalla toiseen pykälään, jossa tiedot määritellään tarkemmin. Systematiikka vastaa tältä osin

<sup>354</sup> HE 6/2020 vp, s. 27.

<sup>355</sup> RiseHetiL:n 19 §:n mukaan tällaisia tietoja ovat tuomitun, vangin, tutkintavangin ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavan yksilöintitietoja, biometrisia tietoja, muodolliseen täytäntöönpanoon liittyviä, rikosta, rangaistusta ja sen täytäntöönpanoa koskevia tietoja, yhdyskuntaseuraamuksen ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon liittyviä tietoja, sekä tietoja tutkintavankeuden toimeenpanosta.

<sup>356</sup> Tässä huomioimme vain ne RiseHetiL:n pykälät, joissa säädetään tietojen luovuttamisesta tutkimillemme viranomaisille.

<sup>357</sup> Maahanmuuttovirastoa koskevan 21 §:n 2 momentissa säädetään tietojen luovuttamisesta vastaanottokeskuksille ja säilöönottoyksilöille. Niiden tiedonsaantioikeudet koskevat vain vankien ja tutkintavankien tietoja.

perustuslakivaliokunnan edellytystä, että luovutettavat tiedot on lueteltava, kun edellytyksenä on tarpeellisuus eikä välttämättömyys.<sup>358</sup>

RiseHetiL:n 20 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta poliisille. Käyttötarkoitukset ovat lupahallinnon ja ulkomaalaisvalvonnan tehtävät eli sellaiset poliisin tehtävät, jotka eivät kuulu rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n soveltamisalaan. Tietojen luovuttamisesta Maahanmuuttovirastolle säädetään 21.1 §:ssä. Tietojen käyttötarkoitus on Maahanmuuttoviraston eräät tehtävät, jotka on pykälässä lueteltu tarkkarajaisesti. RiseHetiL:n 23 § koskee ulosottoviranomaista, jolle luovutettavien tietojen käyttötarkoitukseksi on määritelty ulosotto ja rangaistuksen täytäntöönpaneminen. Rajavartiolaitokselle luovutettavista tiedoista säädetään 25 §:ssä. Rajavartiolaitokselle luovutettavien henkilötietojen säädetyt käyttötarkoitukset ovat rajavalvonta, henkilöiden tavoittaminen tai maasta poistaminen taikka Rajavartiolaitoksen lupahallinnon tehtävät. Rajavartiolaitoksen osalta 25 §:ssä on kysymys sellaisista tehtävistä, joihin ei sovelleta rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ää.

Myös Rikosseuraamuslaitoksen arkaluonteisimman rekisterin tietojen luovuttaminen toisille viranomaisille on mahdollistettu. Sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa ja muualla laissa säädetään, Rikosseuraamuslaitos voi salassapitosäännösten estämättä *pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti* luovuttaa poliisille, pääesikunnalle, Tullille ja Rajavartiolaitokselle *turvallisuustietorekisterin tietoja, jotka ovat välttämättömiä turvallisuustietorekisterin mukaisiin käyttötarkoituksiin*. Tietoa luovutettaessa on ilmoitettava, kuinka luotettava tieto on. Tietojen luovuttamisesta päättää rekisterinpitäjä tai sen määräämä Rikosseuraamuslaitoksen virkamies (RiseHetiL 30 §).

Keväällä 2022 voimaan tullut Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaki edustaa täsmennyttä ja uudenaikaisempaa henkilötietojen luovutuksen sääntelyä. Luovuttamis sääntely on jaettu sekä rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan mukaan että viranomaiskohtaisesti eri pykäliin. Nämä pykälät noudattavat samoja lakitekniisiä ratkaisuja. Merkittävä uudistus on, että Rikosseuraamuslaitoksen tiedon luovuttamista koskevissa säädöksissä ei säädetä tiedon luovuttamisesta teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla, koska siitä säädetään yleislakina tiedonhallintalaissa, jonka sääntely koskee kattavasti kaikkia Rikosseuraamuslaitoksen henkilörekistereitä.<sup>359</sup> Merkille pantavaa on, että Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa *sekä pyynnöstä tapahtuvasta että oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta* säädetään nimenomaisesti kaikissa niissä pykälissä, joissa nämä luovutusmahdollisuudet ovat olemassa.

<sup>358</sup> Ks. esim. PeVL 62/2018 vp, s. 6.

<sup>359</sup> HE 6/2020 vp, s. 30.

## 7.2 Tietojen ilmoittaminen ja antaminen vankeuslain nojalla

Vankeuslaissa säädetään Rikosseuraamuslaitoksen toimivallasta liittyen vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon. Vankeuslain 19 luvussa säädetään Rikosseuraamuslaitoksen oikeuksista ja velvollisuuksista tehdä vankeihin liittyviä ilmoituksia. Tutkintavankeuden toimeenpanossa sovelletaan tutkintavankeuslain (768/2005) 16:1 §:n 1 momentin 9 kohdan viittaussäännöksen nojalla vankeuslain 19 luvun säännöksiä tiedon antamisesta ja ilmoituksista.

Vankeuslain 19 luvun 1 §:ssä säädetään ilmoituksista poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle. Pykälän säätämistä pidettiin tarpeellisena vankilassa käytävän huumekaupan ja vankilassa liikkuvan varastetun tavaran vuoksi.<sup>360</sup> Pykälän 1 momentissa säädetään, että jos vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen nojalla on syytä epäillä rahan ja muiden maksuvälineiden tai muun omaisuuden laillista alkuperää, asiasta on ilmoitettava poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle. Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus syntyy esimerkiksi, jos vangilla on hallussaan poikkeuksellinen rahamäärä.<sup>361</sup>

Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että vangilta peräisin olevan tai hänelle saapuneen kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin taikka vangin puhelun tai muun sähköisen viestin sisällöstä saadaan antaa tieto poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle, jos se on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Samoin edellytyksin voidaan antaa viestistä jäljennös tai tallenne. Tiedon antamisen edellytyksenä 2 momentin tilanteessa on, että tiedon vastaanottavalla viranomaisella on oikeus tiedon saamiseen. Saman pykälän 3 momentissa säädetään, että Rikosseuraamuslaitos saa ilmoittaa poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan perustellusti epäillä liittyvän rikolliseen toimintaan. Tietoja ei saa kuitenkaan antaa, jos sellaisen tiedon tai asiakirjan antaminen poliisille tai tietojen käyttö todisteena on laissa kielletty tai sitä on rajoitettu. Hallituksen esityksessä täsmennetään, että tietojen antamista poliisille ei ole missään säädöksessä nimenomaisesti kielletty, mutta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännökset todistelusta voivat estää tiedon antamisen.<sup>362</sup>

Vankeuslain 19 luvun 1 pykälässä säädetty tietojen antaminen ja ilmoittaminen on *oma-aloitteista*.<sup>363</sup> Pykälän kolmessa momentissa on jokaisessa kuitenkin erilainen

<sup>360</sup> HE 263/2004 vp, s. 206.

<sup>361</sup> HE 263/2004 vp, s. 206.

<sup>362</sup> HE 6/2020 vp, s. 37.

<sup>363</sup> Ks. HE 6/2020 vp, s. 26.

harkintamarginaali ja erilainen velvoittavuus tai oikeutus. 1 momentissa on yksilöity tilanteet, joiden yhteydessä kynnykseksi on asetettu ”on syytä epäillä”. Ilmoittaminen on velvollisuus eikä harkintaa ole, kun kynnyks on ylittynyt. 2 momentissa tiedon antaminen sisältää harkintaa, ja harkinta on sidottu siihen, että tiedon antaminen on tarpeellista rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. 3 momentin ensimmäinen lause on välttävä sen osalta, että siinä ei yksilöidä tilanteita, vaan viitataan sen sijaan rikoksiin liittyviin henkilöihin ja tapahtumiin. Tiedon antajalle jää laaja harkinta arvioida, täyttyykö momentissa säädetty kynnyks. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaispäily rikoksesta muodostaa arkaluonteisen henkilötiedon, minkä vuoksi sääntely on sidottava epäillyn rikoksen vakavuuteen.<sup>364</sup>

Vankeuslain 19 luvun 5 §:ssä säädetään erilaisista ilmoituksista poliisille. Rikosseuraamuslaitos saa 5.1 §:n mukaan ilmoittaa poliisille pykälässä täsmällisesti luetelluista vankiin liittyvistä toimenpiteistä ja tilanteista, joita ovat muun muassa vangin ottaminen vankilaan ja vangin vapauttaminen vankilasta sekä vangin siirtyminen toiseen vankilaan. Lisäksi pykälässä tarkoitettuja toimenpiteitä ovat tietyt toimenpiteet, joissa eri tavoin joudutaan puuttumaan vangin perusoikeuksiin, kuten turvatarkastus, kurinpitotoimenpiteet jne., ja toisaalta sellaiset tilanteet ja toimenpiteet, joissa vanki eri syistä pääsee vankilan ulkopuolelle, esimerkiksi vangin poistumislupa, karkaaminen tai osallistuminen toimintaan vankilan ulkopuolella. Ilmoitukset voidaan hallituksen esityksen mukaan tehdä *joko omasta aloitteesta tai poliisin pyynnöstä*<sup>365</sup>, ja Rikosseuraamuslaitos saa käyttää harkintaa ilmoituksen tekemisessä. Valvotusta koevapaudesta annetun lain (629/2013) 39 §:ssä sen sijaan säädetään, että vangin sijoittamisesta valvottuun koevapauteen *ilmoitetaan poliisille*. Ilmoittaminen on tässä tapauksessa *velvollisuus*, johon ei sisälly harkintaa.

Vankeuslain 19 luvun 5.2 §:ssä säädetään Rikosseuraamuslaitokselle *velvollisuus ilmoittaa poliisille*, kun vankilasta vapautetaan vanki, joka on tuomittu murhasta, taposta, surmasta, törkeästä pahoinpitelystä, törkeästä raiskauksesta, lapsenraiskauksesta, törkeästä lapsenraiskauksesta, törkeästä seksuaalisesta kajoamisesta lapseen taikka yhdistelmärankaistukseen. Ilmoituksen tekeminen ei ole harkinnanvaraista, vaan se on aina tehtävä.<sup>366</sup> Vankeuslain 19:5:n ja valvotusta koevapaudesta annetun lain säännöksissä säädettyt ilmoitukset ovat *tarpeen poliisin lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi*.<sup>367</sup> 6 §:n *velvollisuudet ilmoittaa syyttäjälle* vangin kurinpitorangeistukseen ja sen täytäntöönpanoon liittyvistä, pykälässä yksilöidyistä seikoista, liittyvät rangaistuksen määräämiseen ja laskemiseen.<sup>368</sup>

<sup>364</sup> PeVL 51/2018 vp, s. 12.

<sup>365</sup> HE 263/2004 vp, s. 207.

<sup>366</sup> HE 45/2014 vp, s. 57.

<sup>367</sup> HE 45/2014 vp, s. 15.

<sup>368</sup> HE 263/2004 vp, s. 207.

Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien yhteydessä esitutkintaviranomaisille tehtäviin ilmoituksiin liittyy myös haasteellinen rajapinta varsinaisen rikosilmoituksen ja muun tiedon antamisen välillä. Tätä rajapintaa pohdittiin vankeuslain muutoslain (290/2021) hallituksen esityksessä. Siinä todettiin, että säännöstä rikosilmoituksen tekemisestä poliisille toimivaltuuksien nojalla esiin tulleista epäillyistä rikoksista ei ole tarpeen säätää. Esityksessä todettiin, että *virkamiehen tietoon tullut peruste epäillä rikosta ei ole salassa pidettävä tieto, vaan salassapito koskee Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin liittyviä asiakirjoja ja tietoja*. Myöskään vaitiolovelvollisuus ei koske rikosepäilyä tai tietoa uhkaavasta teosta, koska tällaista asiaa ei ole salassa pidettäväksi säädetty. Esityksessä todettiin edelleen, että Suomen oikeusjärjestys ei toisaalta tunne yleistä velvollisuutta ilmoittaa rikoksia poliisille. Törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen on rikos rikoslain 15:10:n nojalla, mutta siinäkin on kyse tilanteesta, jossa rikos olisi vielä estettävissä.<sup>369</sup> Näin ollen vankeuslain ilmoitukset eivät tarkoita rikosilmoituksen tekemistä, vaan oikeuksia tai velvollisuuksia ilmoittaa salassa pidettävää tietoa toiselle viranomaiselle säädettyin edellytyksin. Varsinaisen rikosilmoituksen Rikosseuraamuslaitoksen virkamies voisi esitöiden perusteella tehdä ilman laissa säädettyä valtuutusta kuten kuka tahansa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että vankeuslain sääntelymalli perustuu pääosin ilmoituksiin, jotka ovat joko oikeuksia tai velvollisuuksia ilmoittaa tietoja toiselle viranomaiselle rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi sekä vankilaturvallisuuden parantamiseksi. Harkintamarginaali niissä vaihtelee. Vankeuslain nojalla tapahtuvassa tietojen ilmoittamisessa tai antamisessa noudatetaan varsin tarkkaa asteellista toimivaltasääntelyä. Eri pykälissä säädetyt tietojen antamis- ja ilmoittamismahdollisuudet on säädetty tietyissä virka-asemissa oleville virkamiehille.<sup>370</sup> Systemaattisesti huomio kiinnittyy vankeuslain 19:1:n käsitteistöön. Samassa pykälässä käytetään tiedon ilmoittamisen, antamisen ja luovuttamisen käsitteitä. 3 momentissa tiedon luovuttaminen ja ilmoittaminen rinnastetaan, ja 2 momentissa käytetään tiedon antamisen käsitettä.

<sup>369</sup> HE 6/2020 vp, s. 26.

<sup>370</sup> Vankeuslain 19:11.1:n mukaan vankilan yksikönpäällikkö tai rikosseuraamuskeskuksen työjärjestyksessä määrätty turvallisuudesta tai toiminnoista vastaava virkamies, operatiivisen toiminnan vastualueen johtaja tai muu Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä määrätty operatiivisen toiminnan vastualueen virkamies voi päättää 1 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai tiedon antamisesta. 2 momentin mukaan vankilan yksikönpäällikkö, rikosseuraamuskeskuksen työjärjestyksessä määrätty turvallisuudesta tai toiminnoista vastaava virkamies taikka ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies päättää 5.1 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen antamisesta. Täytäntöönpanosta vastaava virkamies tai muu Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä määrätty täytäntöönpanoyksikön virkamies päättää 5.2 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen antamisesta.

## 7.3 Vankien terveystietojen luovuttaminen

Vankiterveydenhuollon yksikön toiminta perustuu lakiin Vankiterveydenhuollon yksiköstä. Tarkemmat säännökset vankien terveyden- ja sairaanhoidosta säädetään vankeuslain 10 luvussa. Vankiterveydenhuollon yksikkö pitää potilasrekisteriä, johon tallennetaan potilaslain tarkoittamat potilasasiakirjat (laki Vankiterveydenhuollon yksiköstä 5 §). Potilasasiakirjojen salassapitoon sovelletaan potilaslain 13 §:ää. Vankien terveystietojen luovuttamiseen liittyy voimakkaita intressejä, jotka poikkeavat muiden kuin vankien terveystietoihin kohdistuvista tiedonsaanti-intresseistä. Tämä käy ilmi vuoden 2018 lakiuudistuksesta, jossa tietojenvaihtoa Vankiterveydenhuollon yksikön ja Rikosseuraamuslaitoksen välillä tarkistettiin. Lakimuutosten tavoitteena oli vähentää murhaan, tappoon tai murhan yritykseen syyllistyneiden sekä väkivalta- tai seksuaalirikosten uusijoiden todennäköisyyttä syyllistyä uusiin väkivaltarikoksiin. Tähän pyrittiin muun muassa tehostamalla rangaistusajan suunnitelmallista työskentelyä. Muutoksella pyrittiin varmistamaan, että tässä tarkoituksessa tehtäviä arviointeja laadittaessa on käytössä *henkilön terveydentilaa koskevat välttämättömät tiedot*.<sup>371</sup>

Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 §:ssä säädetään potilastietojen luovuttamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä potilastietojen luovuttamisesta ilman potilaan kirjallista suostumusta säädetään potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n 3 ja 4 momentissa tai muussa laissa, *saa vankien ja tutkintavankien terveydenhuollosta vastaava lääkäri tai hänen ohjeidensa mukaan muu terveydenhuollon ammattihenkilö luovuttaa potilasrekisteriin talletettuja tietoja*. Tarkemmat edellytykset eri tietojen luovutustilanteille säädetään momentissa 1–7 kohdissa. Toimivalta tietojen luovuttamiseen on sidottu virka-asemaan tai siinä asemassa olevan päätösvaltaan. Saman pykälän 1 momentissa luetellaan tarkkarajaisesti ensinnäkin, kelle tiedon saa luovuttaa. Toiseksi säädetään, mitä tietoja saa luovuttaa. Kolmanneksi erikseen säädetään, mihin tarkoitukseen tiedot voidaan luovuttaa. Tietojen luovutus on niin ikään sidottu välttämättömyytedellytykseen. *Momentissa tarkoitettu tietojen luovutus on muissa kohdissa paitsi 1 kohdassa mahdollista ainoastaan pyynnöstä*.

Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6.1 §:n 1 kohdan mukaan luovutettavat tiedot tarkoittavat 1 kohdassa sellaisia *vangin tai tutkintavangin väkivalta-, itsemurha- tai tartuntatautiriskiä taikka muita vastaavia sairaudesta johtuvia riskejä koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä kyseisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi taikka muiden henkilöiden hengen, terveyden tai turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi*. Tätä kohtaa pidettiin hallituksen esityksessä tietojen luovuttamisen käytännön tarpeen eräänlaisena perussäännöksenä. Momentin 2 kohdassa on

<sup>371</sup> HE 119/2018 vp, s. 27.

puolestaan kysymys ennen kaikkea työturvallisuuden varmistamisesta sekä terveydellisten vahinkojen välttämisestä.<sup>372</sup> 1 kohdan luovuttaminen on tulkittava tarkoittavan myös *oma-aloitteista tiedon luovuttamista*, koska tieto esimerkiksi vangilla todetusta tarttuvasta taudista voi olla vain terveydenhoidon henkilöstöön kuuluvalla. Tällaista tietoa ei voida osata pyytää. Potilaan suostumus on kuitenkin tiedon luovuttamisen lähtökohtana, ja tiedon luovuttaminen ilman potilaan suostumusta edellyttää painavia syitä.<sup>373</sup> 3 momentissa säädetään täydentävästi, että Rikosseuraamuslaitoksen muulle henkilöstölle kuin terveydenhuollon ammattihenkilöille voidaan ilman rekisteröidyn kirjallista suostumusta ilmaista vain sellaisia 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja, joista *ei ilmene* sairauden laatu eikä muu terveydentilan tai hoidon yksityiskohta.

Valmisteltaessa lakia vankiterveydenhuollon yksiköstä lakivaliokunta piti tärkeänä erityisesti niissä tapauksissa, joissa epäillään, *että vanki aiheuttaa vaaraa järjestykselle ja turvallisuudelle, että varmistetaan rekisteritietojen käytännöllinen ja yleispiirteinen tiedonkulku eri hallinnonalan toimijoiden välillä*. Lakivaliokunta esitti näin ollen säädettäväksi vankeuslain 19 luvun ilmoituksiin uuden 8 a §:n, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitos saa ilmoittaa Vankiterveydenhuollon yksikölle, jos vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen nojalla *on syytä epäillä, että vanki aiheuttaa vaaraa Vankiterveydenhuollon yksikön järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle*. Valiokunta toteasi edelleen, että *vaaratiedon kulku on perusteltua myös toiseen suuntaan*. Tästä johtuen se esitti säädettäväksi Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 16 §:ään samansisältöisen ilmoituksen Vankiterveydenhuollon yksiköltä Rikosseuraamuslaitokselle.<sup>374</sup> Näissä ilmoituksissa kysymys on *oma-aloitteisesta tiedon luovuttamisesta*.

Vankiterveydenhuollon yksiköllä olevien tietojen luovuttaminen Rikosseuraamuslaitokselle voidaan jakaa kahteen ryhmään: 1) vankilan sisäistä turvallisuutta edistäviin ja 2) niihin, joilla pyritään ehkäisemään törkeiden rikosten uusimista. Vankilan sisäistä turvallisuutta koskevat Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6.1 §:n 1 kohta sekä 16 §. Näissä säännöksissä kysymys on vankilan henkilökunnan, vangin itsensä sekä muiden vankien turvallisuudesta. Säännökset mahdollistavat oma-aloitteisen tiedon luovutuksen. Annettaessa 6.1 §:n 1 kohdan nojalla terveystietoja ilman potilaan suostumusta, ei voida ilmaista sairauksiin tai terveydenhoitoon liittyviä yksityiskohtia muille kuin terveydenhoidon ammattilaisille. On lisäksi huomioitava, että 16 § ei mahdollista antamaan terveystietoja, vaan yleisluontoisen vaaratiedon. Toiseen ryhmään voidaan luetella kuuluvaksi 6.1 §:n 2–7 kohdat. Niissä kysymys on erilaisista vankeja koskevista arvioista, suunnitelmista ja päätöksistä, joita Rikosseuraamuslaitoksessa tehdään. Näillä toimenpiteillä arvioidaan muun muassa törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden

<sup>372</sup> HE 49/2015 vp, s. 41.

<sup>373</sup> HE 26/2001 vp, s. 23–26.

<sup>374</sup> LaVL 8/2015 vp, s. 5–6.



vankien väkivaltaisuutta, uusimisriskiä ja vaarallisuutta ja sitä, voidaanko heidät vapauttaa tai päästää ehdonalaan. Yleinen yhteiskunnan turvallisuuden ja siten myös yksilöiden turvallisuuden, hengen, ja terveyden etu ohittaa näissä tietoluovutuksissa vangin terveystietoihin liittyvän salassapito-intressin. Oma-aloitteinen luovuttaminen ei ole mahdollista, vaan luovuttaminen on sidottu pyyntöön ja tarkkarajaisesti määriteltyihin edellytyksiin siitä kelle, mitä ja mihin tarkoitukseen tiedot voidaan luovuttaa sekä välttämättömysedellytykseen.

## 7.4 Keskeiset havainnot

Rikosseuraamuslaitos voi luovuttaa poliisin ja Tullin rekistereihin suoraan käytettävästi tallentamalla tai tietojoukkona tallentamista varten etsintäkuuluttamia henkilöitä koskevia tietoja sekä tuntomerkitietoja vapautteen kohdistuvaa rangaistusta suorittavista tai suorittaneista henkilöistä.

Rikosseuraamuslaitos voi RiseHetiL:n nojalla salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja oma-aloitteisesti luovuttaa rikoksesta tuomitun, vangin, tutkintavangin ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavan henkilön tietoja muun muassa poliisille, Maahanmuuttovirastolle, ulosottoviranomaiselle ja Rajavartiolaitokselle. Muille paitsi ulosottoviranomaiselle voidaan luovuttaa samoin edellytyksin myös rikoksesta epäillyn tietoja. Käyttötarkoituksista ja tarpeellisuusedellytyksistä säädetään kattavasti.

Rikosseuraamuslaitos voi antaa tai ilmoittaa vankeihin liittyviä tietoja vankeuslain 19 luvun säännösten nojalla oma-aloitteisesti poliisille, esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle säädetyin edellytyksin. Osa ilmoituksista on velvoittavia.

Vankiterveydenhuollon yksiköllä olevien vankien terveystietojen luovuttaminen Rikosseuraamuslaitokselle oma-aloitteisesti on mahdollista vain hyvin rajatuissa tilanteissa, kun kysymys on vankilan sisäisestä turvallisuudesta.

## 8 Oma-aloitteinen tietojen antaminen talousrikollisuuden torjumiseksi

### 8.1 Verotustietojen antaminen

Talousrikollisuus voidaan määritellä tyypillisesti liike- ja yritystoimintaan liittyvään oikeudettomaan hyötymiseen tähtävinä rikoksina. Rauno Lahti on aiemmin määritellyt talousrikollisuuden siten, että siinä on yhtäältä kysymys yhteiskunnan julkistaloutta tai muutoin sen taloudellista järjestystä vastaan kohdistuvista rikoksista ja toisaalta taloudellisen toiminnan yhteydessä tehtävistä rikoksista.<sup>375</sup> Talousrikokset tehdään tyypillisesti oikeushenkilön toimintapiirissä.<sup>376</sup> Talousrikoksia eivät ole yksityishenkilönä tehdyt rikokset elleivät ne tapahdu yritystoimintaan rinnastettavassa, huomattavaan taloudelliseen etuun tähtäävässä toiminnassa.<sup>377</sup> Talousrikollisuuden ennalta ehkäisemisen, paljastamisen ja selvittämisen yhteydessä keskeisiä viranomaisia ovat Verohallinto, ulosottoviranomainen, poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos.

Verohallinnon rooli on hyvin tärkeä harmaan talouden torjunnassa.<sup>378</sup> Harmaan talouden torjunta perustuu lähtökohtaisesti verotustietojen oikeellisuuden varmistamiseen sekä verotarkastuksilla ja valvontakäynneillä tehtyihin havaintoihin.<sup>379</sup> Talousrikollisuuden torjunnassa viranomaisten välillä luovutettavia keskeisiä tietoja ovat tiedot, jotka kertovat taloudellisesta asemasta tai taloudellisesta toiminnasta. Tällaisia tietoja ovat verotustiedot. Verotusasiakirjat kertovat henkilön kokonaisvarallisuudesta ja vuosituloista. Ne on säädetty julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohdassa salassa pidettäväksi.

Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999, verotustietolaki) on erityislaki suhteessa julkisuuslakiin, joten sen säännökset syrjäyttävät kollisiotilanteessa julkisuuslain säännökset. Verotustietolain 4 §:n mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on verotustietolain säädettyin poikkeuksin pidettävä salassa. Verohallinto voi käsitellä ja antaa tietoja salassa pidettävästä verotusasiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä siten

<sup>375</sup> Lahti 2007, s. 10. Ks. talousrikoksen määritelmästä myös Hirvonen – Määttä 2018 a, s. 15–18.

<sup>376</sup> Lahti 2007, s. 9

<sup>377</sup> Hirvonen – Määttä 2018 a, s. 18.

<sup>378</sup> Verohallinnon yhteydessä toimii Harmaan talouden selvitysyksikkö, jonka tehtävä on edistää harmaan talouden torjuntaa jakamalla tietoa siitä. Selvitysyksiköllä ei ole oma-aloitteista tietojen luovutusta eikä sille luovuteta tietoja oma-aloitteisesti (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 1207/2010).

<sup>379</sup> Hirvonen – Määttä 2018 a, s. 194.

kuin verotustietolaissa säädetään. Verotustietolain mukainen salassapitovelvoite kohdistuu sekä asiakirjoihin että niihin sisältyviin tietoihin, riippumatta siitä, onko ne saatu verovelvolliselta, sivulliselta tai esimerkiksi verotarkastuksessa.<sup>380</sup> Veroviranomaisilla on myös muuta kuin taloudelliseen asemaan liittyviä tietoja henkilöistä, muun muassa tietoja perhesuhteista, työttömyydestä, huoltosuhteista, kirkkokuntaan kuulumisesta ym. Nämä tiedot ovat niin ikään yksityisyyttä koskevia ja julkisuuslain 24.1 §:n nojalla salassa pidettäviä.<sup>381</sup>

Veroviranomaisella on mahdollisuus antaa oma-aloitteisesti verotustietoja muille viranomaisille verotustietolain 18 §:n nojalla. Pykälän tarkoitus on alusta lähtien ollut *viranomaisten tietojenvaihdon parantaminen talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi*.<sup>382</sup> Veroviranomainen voi antaa oma-aloitteisesti sellaisia tietoja, jotka se havaitsee verotuksen toimittamisen yhteydessä. Lain sanamuodon mukaan sillä ei ole velvollisuutta tietojen luovuttamiseen, vaan se voi käyttää harkintaansa.

Verotustietolain 18.1 §:ssä on yhteensä 14 kohtaa, joissa säädetään viranomaisista ja muista tahoista, joille tiedon voi antaa, sekä käyttötarkoituksista, joihin tiedon voi antaa. Verotustietojen oma-aloitteinen antaminen talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi voidaan luovutussäännösten kannalta jakaa suoraan ja epäsuoraan rikostorjuntayhteyteen. *Suora yhteys rikostorjuntaan* tiedon antamisella tietoluovutuksella on silloin, kun tieto annetaan suoraan syyttäjälle tai esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaa varten tai veroviranomaisen epäillessä rikosta. Tiedon antaminen on *epäsuorasti yhteydessä rikostorjuntaan*, kun tiedot annetaan viranomaiselle tai muulle taholle, jonka tehtäviin *eivät kuulu* rikoksen estäminen, selvittäminen tai syyteharkinta. Tällöin veroviranomainen antaa tiedon esimerkiksi avustuksia myöntäneelle tai valvovalle viranomaiselle, joka puolestaan itse harkitsee oman tehtävänsä ja toimivaltansa rajoissa, siirtääkö se asian edelleen esitutkintaviranomaisille. Tähän viittaa verotustietolain 18.3 §, jonka mukaan pykälän nojalla saatuja salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteenpanoa varten. Epäsuora rikostorjuntayhteys tarkoittaa myös sellaisia tiedonantamislanteita, joissa tieto annetaan poliisille tai muulle viranomaiselle sellaisiin tehtäviin, jotka eivät ole suorassa yhteydessä rikostorjuntaan. Tutkimuksemme painotuksesta johtuen *tarkastelemme ennen kaikkea verotustietojen antamista, jolla on suora yhteys rikostorjuntaan*.

Verotustietolain 18.2 §:n mukaan verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa *omasta aloitteestaan* syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 28 §:ssä mainittujen rikosten esitutkintaa, syytteenpanoa ja tuomioistuinkäsittelyä varten tarvittavat verotustiedot. Verohallinnosta annetun lain 28 §:ssä

<sup>380</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003, s. 252.

<sup>381</sup> HE 149/1999 vp, s. 13.

<sup>382</sup> HE 149/1999 vp, s. 30.

säädetään menettelystä rikosasiassa. Sen 1 momentin mukaan Verohallinnolla on oikeus kaikkien veronsaajien puolesta Verohallinnon kannettavaksi säädettyjen verojen ja maksujen osalta *ilmoittaa verorikosta tai muuta verotukseen liittyvää rikosta koskeva asia esitutkintaviranomaiselle tutkintaa varten* ja määräämänsä asiamiehen edustamana käyttää puhevaltaa rikosasiassa sekä rikoksesta johtuvaa vahingonkorvausta koskevassa asiassa. Ilmoitusoikeus tarkoittaa *Verohallinnon harkintaan perustuvaa rikosilmoitusta*. Pykälässä tarkoitettuja rikoksia ovat verorikokset sekä muut verotukseen liittyvät rikokset, joilla tarkoitetaan tyypillisesti verojen perintään tai verovalvontaan liittyviä rikoksia. Tarkemmin kysymyksessä voivat olla esimerkiksi verojen perintään liittyvät velallisen rikokset ja verotukseen liittyvien asiakirjojen väärentämiset sekä virheellisten tietojen antaminen Verohallinnon rekistereihin. Verohallinto voi tehdä asiassa rikosilmoituksen ja käyttää puhevaltaa vain, kun teolla on suora liittymä laissa säädettyihin Verohallinnon tehtäviin.<sup>383</sup>

Verohallinnosta annetun lain 28.2 §:ssä säädetään erikseen, että Verohallinnolla on lisäksi oikeus ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle tutkintaa varten havaitsemansa kirjanpitorikosta koskeva asia. Säännös on erotettu verorikosten ilmoitusoikeutta koskevasta 1 momentista, koska pykälää säädettäessä haluttiin korostaa, että kirjanpitorikosta koskevassa asiassa Verohallinto ei ole asianosainen.<sup>384</sup> Verohallinnosta annetun lain 28.1 §:n toisessa virkkeessä säädetään, että autoveroa, yksityisestä huviveneestä suoritettavaa polttoainemaksua, valmisteverotuslain (182/2010) soveltamisalaan kuuluvia veroja ja tavarantoiminnan arvonlisäveroa koskevat rikosilmoitukset tehdään Tulilille ja annetaan samanaikaisesti tiedoksi poliisille.

Veroviranomaisella ei ole oikeutta muiden rikosten kuin Verohallinnosta annetun lain 28 §:ssä tarkoitettujen verotukseen liittyvien rikosten tai kirjanpitorikosta koskevien asioiden ilmoittamiseen esitutkintaviranomaisille. Sen sijaan verotustietolain 18.1 §:n 13 kohdan mukaan Verohallinto voi *omasta aloitteestaan* antaa verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen esitutkintaviranomaiselle verovalvonnan yhteydessä havaituista seikoista, joiden *voidaan epäillä liittyvän* virka- tai lahjusrikokseen taikka luottamusaseman väärinkäyttöön. 13 kohdan sääntelyn tarkoituksena on kattaa sellaiset *korruptioon liittyvät rikokset*, joita Verohallinnon tarkastustoiminnan tai muun verovalvonnan yhteydessä voidaan havaita.<sup>385</sup> Hallituksen esityksen mukaan tietojen antamisen edellytyksenä 18.1 §:n 13 kohdan tilanteessa on, että havaittujen seikkojen voidaan epäillä liittyvän mainittuihin rikoksiin, eivätkä säännöksen soveltamisalaan kuulu merkitykseltään vähäiset suoritukset tai esimerkiksi tavanomaiset yrityslahjat. Esityk-

<sup>383</sup> HE 148/2007 vp, s. 37.

<sup>384</sup> HE 148/2007 vp, s. 37.

<sup>385</sup> HE 97/2017 vp, s. 184.

sessä todetaan edelleen, että tietojen antamisen arviointi ei kuitenkaan edellyttäisi esitutkintakynnyksen täyttymistä, vaan esitutkintaviranomaisen tehtävä olisi arvioida, onko asiassa syytä epäillä rikosta.<sup>386</sup>

Verotustietolain 19 §:ssä säädetään verotustietojen antamisesta *pyynnöstä* rikosten ennalta estämistä, selvittämistä sekä syytteesenpanoa varten. Verotustietolain 20 §:ssä säädetään verotustietojen antamisesta eräille muille viranomaisille, muun muassa ulosottoviranomaiselle. Verotustietojen antaminen ulosottoviranomaiselle omaaloitteisesti ei ole mahdollista verotustietolain nojalla<sup>387</sup>.

Kaiken kaikkiaan veroviranomainen voi tehdä rikosilmoituksen vain tehtäviensä yhteydessä havaitsemistaan verorikoksista, verotukseen liittyvistä rikoksista ja kirjanpitorikoksista. Veroviranomainen voi antaa omaaloitteisesti verotustietoja esitutkintaviranomaiselle, jos epäilee virka- tai lahjusrikosta tai luottamusaseman väärinkäyttöä. Pynnöstä veroviranomainen voi sen sijaan säädetyin edellytyksin antaa tietoja muidenkin rikosten estämistä, selvittämistä ja syytteesenpanoa varten.

## 8.2 Ulosottotietojen antaminen

Myös ulosottotiedot ovat tietoja, jotka kertovat taloudellisesta asemasta ja taloudellisesta toiminnasta. Ulosottoviranomaisen asiakirjojen salassapidosta säädetään niin ikään julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohdassa ilman vahinkoedellytyslauseketta. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren (705/2007, UK) mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys. Ulosottoviranomaisen asiakirjat sisältävät henkilön kokonaisvarallisuuteen liittyviä tietoja, kuten tietoja maksuhäiriöistä.

Ulosottokaareissa tietojen antamisesta ja luovuttamisesta muille viranomaisille säädetään 3 luvun 70–72 pykälissä. Tietojen antaminen ja luovuttaminen omaaloitteisesti on mahdollista vain 3 luvun 72 §:n nojalla. Ulosottokaaren 3 luvun 72.1 §:n mukaan ulosottomies saa sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään, salassapitosäännösten estämättä *omasta aloitteestaan luovuttaa tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten sekä törkeiden rikosten ennalta estämistä varten ja suojelupoliisille valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten ennalta estämistä*

<sup>386</sup> HE 97/2017 vp, s. 184.

<sup>387</sup> Kun veroja lähetetään perittäväksi ulosottona, tietojen antamiseen sovelletaan julkisuuslain 26.2 §:n 2 kohtaa. Tällöin tiedot annetaan omaaloitteisesti. HE 149/1999 vp, s. 32.

*varten*. Edellytyksenä on, että tiedot ovat välttämättömiä kyseessä olevan viranomaisen tehtävän hoitamiseksi ja että on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen<sup>388</sup> on saattanut syyllistyä virallisen syytteen alaiseen rikokseen<sup>389</sup>, joka täsmennetään ulosottokaaren 3:72:n 1 momentin neljässä kohdassa. Kohdissa luetellut rikokset ovat ulosottomenettelyssä tehty rikos, täytäntöönpanon tuloksen olennaisesti vaarantava rikos, kirjanpitorikos, tai muu rikos, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta. Ulosottokaaren 3:72:n momenteissa tarkoitettu rikosepäily tapahtuu ulosottomiehen toimesta. Ulosottomies harkitsee epäilynsä perusteella tietojen luovuttamista oma-aloitteisesti.<sup>390</sup>

Ulosottokaaren 3 luvun 72.2 §:ssä säädetään, että sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään, ulosottomies saa salassapitosäännösten estämättä omasta aloitteestaan antaa tietoja myös syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevaa tutkintaa varten ja poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten sekä Tullille tullilaissa säädettyä tehtävää varten. Edellytyksenä momentin mukaiselle tiedon antamiselle on, että on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä virallisen syytteen alaiseen rikokseen, ja tiedot ovat välttämättömiä kyseessä olevan viranomaisen tehtävän hoitamiseksi.

Ulosottokaaren 3 luvun 72.3 §:ssä säädetään, että tietoja voidaan sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään, salassapitosäännösten estämättä *omasta aloitteesta* antaa veroviranomaiselle, jos on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä veropetokseen tai -rikkomukseen, ja tiedot ovat välttämättömiä veroviranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Tässä momentissa tarkoitettu ilmoitus poikkeaa 1 momentissa ja osin myös 2 momentissa tarkoitettusta siinä, että rikosepäilyä ei ole tarkoitettu ilmoittaa viranomaiselle, jonka tehtävänä on selvittää tai syyttää rikoksesta, vaan taholle, joka tiedon saatuaan itse harkitsee, mihin toimenpiteisiin se katsoo olevan asiassa aiheutta.<sup>391</sup> Momentissa on siis kysymys tietojen antamisen kannalta *epä-suorasta rikostorjuntayhteydestä*, jota käsitelimme myös verotustietojen luovuttamisen yhteydessä.

Oma-aloitteinen tietojenanto-oikeus tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan vastaajan lisäksi *myös sivullista* koskevien tietojen antamista ulosottorekisteristä. Esityksessä todettiin, että väärinkäytöstopauksissa vastaaja on usein toiminut yhteisymmärryksessä

<sup>388</sup> Sivullinen on henkilö, joka ei ole asianosainen ulosottoasiassa. Asianosainen puolestaan on hakija, vastaaja, velkoja tai velallinen. Henkilö voi tässä tarkoittaa sekä luonnollista että oikeushenkilöä (UK 1:3).

<sup>389</sup> Rikos on virallisen syytteen alainen, ellei toisin ole säädetty. Tällöin syyttäjä voi nostaa syytteen asianomistajan näkemyksestä riippumatta. Rautio 2021, kohta Syyteoikeus, Syyteoikeusryhmät.

<sup>390</sup> HE 145/1996 vp, s. 25.

<sup>391</sup> HE 216/2001 vp, s. 168–169.

sivullisen kanssa. Ulostottokaaren 3:72:n on tarkoitus koskea myös itsenäisesti toimivista sivullista, jos väärinkäytös on tullut ulosottomiehen tietoon ulosottoasian yhteydessä. Hallituksen esityksessä korostettiin, että varsinkin silloin, kun tiedot koskevat sivullista eikä kysymys ole esimerkiksi avunannosta velallisen rikokseen, tulisi tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen suhtautua kuitenkin pidättyväisesti, jollei käsillä ole selkeästi törkeä väärinkäytös. Sääntelyn tarkoitus ei ole, että ulosottomies ryhtyisi erityistoimiin tietojen saamiseksi, vaan kysymys on normaalien täytäntöönpanotehtävien yhteydessä havaittujen seikkojen ilmoittamisesta.<sup>392</sup>

Hallituksen esityksessä kuvattiin esimerkkejä tilanteista, joista ulosottomies voi antaa tietoja esitutkintaviranomaiselle. Esityksen mukaan ulosottomenettelyssä havaitaan usein, ettei velallinen tai sivullinen ole pitänyt kirjanpitoa tai että se on hävittänyt kirjanpitoaineistoa. Tällöin voidaan pitää asianmukaisena, että ulosottoviranomainen ilmoittaa asiasta esitutkintaviranomaiselle, koska muussa tapauksessa saattaa käydä niin, ettei kukaan reagoi tällaisiin väärinkäytöksiin. Toisena esimerkkinä esitettiin, että ulosottomies voisi työssään havaita törkeän omaisuusrikoksen huomattessaan vastaajan tai sivullisen hallitsemissa tiloissa varastettua omaisuutta. Esityksessä myös täsmennettiin oma-aloitteiseen tiedon antamiseen liittyvää vastuuta toteamalla, että koska kyseessä olisi vasta rikosepäily, ulosottomieheltä ei voitaisi edellyttää perinpohjaista rikosoikeudellista arviota rikoksen todennäköisyydestä, tunnusmerkistön törkeysasteesta taikka osallisuuskysymyksistä. Ulostottomiehen virheenä ei voitaisi yleensä pitää sitäkään, että henkilöä lopulta syytetään tai hänet tuomitaan teosta, joka ei ole virallisen syytteen alainen.<sup>393</sup>

Ulostottokaaren 3 luvun 70 §:ssä säädetään ulosottotietojen antamisesta pyydetessä muun muassa esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille. Tietojen luovuttamista sekä pyynnöstä että omasta aloitteesta rajoittaa ulostottokaaren 3 luvun 73 §. Tietojen luovuttamista harkittaessa on jokaisessa yksittäisessä tapauksessa arvioitava sitä, *keltä tiedot on olennaisin osin saatu*. Luovutusrajoitusten taustalla on itsekriminointisuoja, eli kenenkään ei tarvitse myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Rajoitusten takana on myös ulosottotoimenpiteiden tarkoituksen täsmentäminen: ulosottoasiassa ei ole tarkoitus selvittää syyllisyyttä rikokseen, vaan ulosottooperusteen täytäntöönpanemiseksi etsitään omaisuutta. Luovutusrajoitus ei kuitenkaan koske ulosottomenettelyssä tehtyjä rikoksia. Ulostottomies voi antaa tietoja toiselle viranomaiselle silloin, kun velallinen on antanut ulosottomiehelle väärä tietoja tai kieltäytynyt antamasta tietoja.<sup>394</sup>

Tietojen antaminen ja luovuttaminen rikostorjuntatarkoituksessa on mahdollistettu ulostottokaareissa myös oma-aloitteisesti. Kun tietojen antaminen tai luovuttaminen tapah-

<sup>392</sup> HE 216/2001 vp, s. 168.

<sup>393</sup> HE 216/2001 vp, s. 168.

<sup>394</sup> HE 216/2001 vp, s. 170.

tuu omasta aloitteesta, luovutettavia tietoja ei ole tarkasti rajattu eikä sidottu lain sanamuodossa yksittäistapaukseen, mutta tällöin tietojen antaminen tai luovuttaminen on sidottu siihen, että ulosottomiehellä on syytä epäillä vastaajan tai sivullisen syyllistyneen virallisen syytteen alaiseen rikokseen. Tietojen on oltava välttämättömiä käyttötarkoitukseen nähden. Tietojen antaminen tai luovuttaminen epäiltäessä sivullista on mahdollista vain ulosottomiehen omasta aloitteesta. Tietojen antamista ja luovuttamista koskevan sääntelyn systematiikan kannalta on kuitenkin ongelmallista, että omaaloitteisen tietojen antamisen ja luovuttamisen yhtenä edellytyksenä on sen arviointi, että luovutettavien tietojen on oltava välttämättömiä vastaanottavan viranomaisen tehtävien kannalta. Herää kysymys, millä edellytyksillä viranomainen voi arvioida tietojen välttämättömyyden toisen viranomaisen tehtävien kannalta. Toinen systemaattinen ongelma liittyy ulosotokaaren 3:72:n käsitteistöön. Pykälän 1 momentissa käytetään käsitettä *luovuttaminen*, 2 ja 3 momenteissa säädetään tietojen *antamisesta*. Pykälän otsikossa käytetään tietojen antamisen käsitettä. Esitöissä käsitteitä luovuttaminen, antaminen ja ilmoittaminen käytetään sekaisin puhuttaessa samoista säännöksistä.<sup>395</sup>

### 8.3 Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedot

Rahanpesu tarkoittaa lähtökohtaisesti tekoa tai tekokokonaisuutta, jolla pyritään häivyttämään rikoksella saadun omaisuuden tai rikoksen tuottaman hyödyn alkuperä.<sup>396</sup> Rahanpesu liittyy olennaisesti talousrikollisuuteen, harmaaseen talouteen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja on näin ollen myös osa rajat ylittävää rikollisuutta.<sup>397</sup> Rahanpesu kytkeytyy talousrikollisuuden ja harmaan talouden ilmiöihin erilaisten esirikosten kautta. Rahanpesun esirikokset voivat olla esimerkiksi petoksia ja veropetoksia.<sup>398</sup> Keskusrikospoliisiin kuuluva Rahanpesun selvittelykeskus on keskeinen viranomainen rahanpesun torjunnassa. Se tekee yhteistyötä sekä kotimaisten että ulkomaisten viranomaisten kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa sekä vastaanottaa ja analysoi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvät ilmoitukset. (Laki Rahanpesun selvittelykeskuksesta 445/2017, 2 §).

Rahanpesun selvittelykeskus pitää rahanpesurekisteriä, jossa käsitellään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi tietoja, jotka on hankittu tai saatu rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä varten.<sup>399</sup> Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3.4 §:ssä säädetään rahanpesurekisterin tietojen käyttötarkoitus. Sen mukaan *rekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosään-*

<sup>395</sup> Ks. HE 216/2001 vp, s. 168.

<sup>396</sup> Hyttinen 2021, s. 24.

<sup>397</sup> Poliisin verkkosivut 2022: Poliisi, Rikokset, Rahanpesu. Ks. luku 9.

<sup>398</sup> Rahanpesu.fi-verkkosivusto 2022: Ilmiöt.

<sup>399</sup> Vuonna 2021 rahanpesun selvittelykeskus teki yhteensä 1961 tietojenluovutusta. Suurin osa tietojenluovutuksista tehtiin toiselle viranomaiselle rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Keskusrikospoliisi 2021, s. 19–20.



*nösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin (esirikos), estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi.*

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4.4 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta. Hallituksen esitöiden mukaan momentissa tarkoitetaan sekä rahanpesurekisterin tietoja että muita selvittelykeskuksella olevia tietoja.<sup>400</sup> Momentin mukaan rahanpesurekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja niiden esirikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Pykälän mukaan rahanpesun selvittelykeskus *saa luovuttaa tietoja myös ilman pyyntöä*. Lain sanamuoto tarkoittaa, että tietojen luovuttaminen on mahdollista sekä pyynnöstä että *oma-aloitteisesti*, ja harkinta tietojen luovuttamisesta on aina selvittelykeskuksella. 4 momentissa tarkoitettuja tietoja saa luovuttaa tietojoukkona tai sähköisesti. Rahanpesurekisterin tietojen luovuttamiseen liittyy myös asteellista toimivaltasääntelyä. 4 momentissa tarkoitettuja tietojen luovuttamisesta tekee päätöksen rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies. Tietojen oma-aloitteista luovuttamista perusteltiin hallituksen esityksessä ennen kaikkea tarpeella luovuttaa tietoja silloin, kun kysymys on rahanpesun esirikoksen paljastamisesta.<sup>401</sup>

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4.4 §:ssä säädetään vielä, että lisäksi tietoja saa luovuttaa muun muassa varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) 14 §:ssä ulosottomiehelle säädettyjen tehtävien<sup>402</sup> hoitamiseksi. Tietoja saadaan luovuttaa myös muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017, rahanpesulaki) tarkoitettulle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle<sup>403</sup>, jos luovutettava tieto on välttämätön toimivaltaisen valvontaviranomaisen mainitussa laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4.5 §:ssä säädetään selvittelykeskukselle mahdollisuus asettaa rajoituksia ja ehtoja luovutettavien tietojen käytölle. Se voi myös kieltäytyä luovuttamasta tietoja muulle kuin esitutkintaviranomaiselle, jos asiassa on syytä epäillä rahanpesua tai terrorismin rahoittamista ja tietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tutkinnan tavoitteet.

<sup>400</sup> HE 228/2016 vp, s. 144.

<sup>401</sup> HE 228/2016 vp, s. 145.

<sup>402</sup> Jäädyttämisspätöksen panee täytäntöön ulosottomies mainitun lain 14 §:n nojalla.

<sup>403</sup> Mainitun lain 7:1:n mukaan valvontaviranomaisia on useita, joista yksi on Poliisihallitus.

Yhteenvetona voidaan todeta, että rahanpesun selvittelykeskuksella on mahdollisuus luovuttaa samoilla edellytyksillä sekä pyynnöstä että oma-aloitteisesti tehtäviinsä liittyviä tietoja. Selvittelykeskuksella on paljon harkintavaltaa tietojen luovuttamisen osalta. Luovutettavien tietojen käyttötarkoitukset liittyvät rikostorjuntaan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen sekä muutamiin nimenomaisiin muissa laeissa säädettyihin viranomaisten tehtäviin. Näin ollen tietojen vastaanottajia voivat olla ainakin esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja suojelupoliisi. Lisäksi esitöissä todetaan, että tietoja voidaan luovuttaa Verohallinnolle silloin, kun rahanpesuepäilyyn liittyvä epäilty esirikos on verorikos, jolloin tietojen luovuttaminen auttaisi selvittämään rahanpesuepäilyä.<sup>404</sup>

Viranomaisten ilmoituksista rahanpesun selvittelykeskukselle säädetään eri säädöksissä. Rahanpesulain 9:5:ssä säädetään muun muassa Tulli- rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomaisille velvollisuus huolehtia siitä, että niiden toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen. Lisäksi niiden on huolehdittava tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden epäilyttävien liiketoimien tai terrorismin rahoittamisen epäilyn ilmoittamisesta rahanpesun selvittelykeskukselle. Ilmoituksista huolehtimisella viitataan *oma-aloitteiseen* tietojen ilmoittamiseen rahanpesun selvittelykeskukselle.

Rahanpesulain 9 luvun 5 § on tarkoituksella muotoiltu väljästi siten, että se ei aseta mitään muoto- tai menettelyvaatimuksia viranomaisille sen osalta, miten näiden tulee ilmoittaa epäilyistään rahanpesun selvittelykeskukselle. Säännös ei muodosta viranomaisista rahanpesulain 2 §:n tarkoittamia ilmoitusvelvollisia, joilla on samassa laissa tarkkarajaisesti muotoillut ilmoitusvelvollisuudet.<sup>405</sup> Hallituksen esityksen mukaan jokaisen viranomaisen on harkittava itse, miten se täyttää huolenpitovelvollisuutensa ja määrittelee itse ne tehtäväalueet, joilla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kannalta merkityksellistä tietoa voi tulla esiin. Viranomaisen ei myöskään tarvitse pykälän nojalla arvioida sitä, täyttääkö viranomaisen tietoon tullut epäilyttävä liiketoimi tai määrätyn henkilön toiminta rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistön. Tämä selvitystehtävä kuuluu rahanpesun selvittelykeskukselle. Esityksessä kuitenkin korostettiin, että rahanpesun ja sen esirikosten sekä terrorismin rahoittamisen torjuntajärjestelmän näkökulmasta on tarpeellista, että epäilyttävät liiketoimet tulevat rahanpesun selvittämiskeskuksen tietoon myös silloin, kun epäilyjä paljastuu säännöksessä tarkoitettujen viranomaisten tehtävien hoidon yhteydessä.<sup>406</sup> Rahanpesulain tarkoit-

<sup>404</sup> HE 228/2016 vp, s. 67.

<sup>405</sup> Rahanpesulaissa ilmoitusvelvollisilla tarkoitetaan yhteisöjä ja elinkeinonharjoittajia, joista on pitkä listaus rahanpesulain 2 §:ssä. Viranomaiset eivät kuitenkaan ole 2 §:n tarkoittamia ilmoitusvelvollisia.

<sup>406</sup> HE 228/2016 vp, s. 138.

tama viranomaisen huolenpitovelvollisuus ei siis aseta viranomaisille velvollisuutta ilmoittamiseen. Viranomaisilla on myös laaja harkintavalta siitä, tekevätkö ne oma-aloitteisen ilmoituksen rahanpesun selvittelykeskukselle.

Varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 3.2 §:ssä sen sijaan säädetään velvoittavista ilmoituksista. Pykälän mukaan pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai syyttäjän on tehtävä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu epäilystä ja tuomiosta ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle. 3.1 §:n 2 kohdassa säädetään, että sellaiset varat jäädytetään, jotka kuuluvat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jota on syytä epäillä, jolle vaaditaan rangaistusta tai joka on tuomittu terrorismirikoksesta. Samoilla tahoilla on 10 §:n nojalla velvollisuus viipymättä ilmoittaa selvittelykeskukselle, kun edellä mainitun jäädyttämisen edellytykset lakkaavat.

## 8.4 Rakennusvalvontaviranomaisten tiedot

Maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan *ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten*. Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Ilmoitusvelvollisuussäännöstä ei lain esitöissä yksityiskohtaisemmin konkretisoida esimerkiksi siltä osin mitä tarkoitetaan vähäisellä teolla tai laiminlyönnillä. Ilmoitusvelvollisuuden edellytykset jäävät siten jossain määrin tulkinnanavaraisiksi.<sup>407</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen ilmoitusvelvollisuus on sidottu tiettyihin kyseisessä laissa säädettyihin rakennustyön keskeyttämiseen taikka uhkasakon tai teettämisuhan keskeyttämistä edellyttävään tekoon.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaiseen sovelletaan myös rikoslain 15:10:ssä tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta poliisille hankkeilla olevasta törkeästä rikoksesta.<sup>408</sup> Rikoslain ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluu kuitenkin ainoastaan tietyt törkeät rikokset ja silloin, kun niiden suunnittelu on edennyt riittävän pitkälle.<sup>409</sup> MRL:n mukaisten valvontatehtävien hoitamisen yhteydessä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tietoon voi kuitenkin tulla seikkoja, jotka voivat antaa syyn epäillä muutakin kuin rikoslain 15:10:ssä tarkoitettua törkeää rikosta. Lisäksi tällainen epäily ei välttämättä mene MRL:ssä säädettyjen pakkokeinojen tai seuraamusten ja niihin liittyvien selvittämissessien alle, mitkä rajautuvat ja painottuvat rakentamisessa noudatettaviin säännöksiin

<sup>407</sup> HE 101/1998 vp, s. 119.

<sup>408</sup> Ks. RL 15:10:n soveltamisesta luku 10.3.

<sup>409</sup> HE 6/1997 vp, s. 42.

ja määräyksiin. Kaikissa rikolliseen toimintaan liittyvissä epäilyissä kunnan rakennusvalvontaviranomaisella ei siten ole oma-aloitteiseen tietojen antamiseen oikeuttavaa säännöstä.<sup>410</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain 181.4 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on seurattava *rakennustuotteiden* käyttämistä ja ilmoitettava havaitsemistaan epäkohdista Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle, joka toimii myös markkinavalvontaviranomaisena. Rakennusvalvontaviranomaisen ilmoituksen markkinavalvontaviranomaiselle voidaan nähdä olevan osa rikostorjunta- ja turvallisuusperusteista tietojenluovutusta, sillä eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016, markkinavalvontalaki) 13 §:n perusteella myös markkinavalvontaviranomaisella on *oikeus luovuttaa* sallassapitosäännösten estämättä tietoja. Kyseisen säännöksen mukaan markkinavalvontaviranomaisella on oikeus luovuttaa tällaisia tietoja syyttäjälle syyteharkintaa varten ja poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille rikoksen ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi, pelastusviranomaiselle sekä työsuojelu-, ympäristönsuojelu-, kuluttajansuoja- ja poliisiviranomaiselle tai muulle markkinavalvontaviranomaiselle, joka valvoo tuotelainsäädäntöä, jos tiedon luovuttaminen on välttämätöntä viranomaisen tehtävien suorittamisen kannalta taikka näiden suorittaessa laissa säädettyä valvontaa.

Rakennusvalvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudet ja -oikeudet lainsäädännössä ovat suppeat. Tällä on merkitystä rakentamiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseen liittyvässä tiedonvaihdossa ja -luovutuksessa. On syytä huomata, että rakentamiseen ja sen valvontaan liittyy osaltaan myös muita viranomaisia riippuen niiden tehtävälueesta. Työsuojeluviranomaisena toimiva aluehallintovirasto valvoo ulkomaalaisen työvoiman työskentelyä Suomessa ulkomaalaislain (301/2004) 86.4 §:n nojalla.<sup>411</sup> Työsuojeluviranomaisena toimivan aluehallintoviraston tiedonsaantioikeuksista säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa lain (44/2006) 4 ja 4 a-c §:ssä.<sup>412</sup> Esimerkiksi mainitun lain 4 b §:ssä säädetään aluehallintoviraston *oikeudesta saada tietoja* viranomaiselta ja muulta julkista tehtävää hoitavalta. Nimenomaisen oma-aloitteisen tietojenluovutussääntelyn puuttuessa kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi antaa tietoja aluehallintovirastolle ainoastaan sen pyynnöstä. Myös kiinteistöverolain (652/1992) 19 §:n perusteella Verohallinnolla on oikeus tarvittaessa toimittaa kiinteistön sijaintikunnan rakennusviranomaisen tai kunnan muun viranomaisen *tarkastettavaksi* kiinteistöä koskevia tietoja ja kunnan viranomaisen on *velvollinen tarkastamaan* tietojen paikkansapitävyyden sikäli kuin se ilme-

<sup>410</sup> Rakentamiseen voi liittyä myös esimerkiksi työturvallisuus-, vero- tai talousrikoksia. Määttä – Hirvonen 2018, s. 12, 22 ja 110.

<sup>411</sup> Ulkomaalaislain 212.1 §:n mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos.

<sup>412</sup> Mainitun lain 2.1,1 §:n mukaan aluehallintovirasto toimii työsuojeluviranomaisena.

nee viranomaisen hallussa olevista tiedoista. Rakennusvalvontaviranomaisella ei kuitenkaan ole nimenomaisia ilmoitusvelvollisuuksia toisille viranomaisille nimenomaisesti talousrikollisuuteen liittyen.

## 8.5 Keskeiset havainnot

Talousrikollisuuden torjunnassa olennaisia ovat tiedot, jotka kertovat taloudellisesta asemasta tai taloudellisesta toiminnasta. Talousrikollisuuden ennalta ehkäisemisen, paljastamisen ja selvittämisen yhteydessä keskeisiä viranomaisia ovat Verohallinto, ulosottoviranomainen, poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos

Veroviranomainen voi tehdä rikosilmoituksen ja antaa siihen liittyviä verotustietoja vain tehtäviensä yhteydessä havaitsemistaan verorikoksista, verotukseen liittyvistä rikoksista ja kirjanpitorikoksista. Veroviranomainen voi antaa oma-aloitteisesti verotustietoja esitutkintaviranomaiselle, jos epäilee virka- tai lahjusrikosta tai luottamusaseman väärinkäyttöä.

Ulosottotietojen antaminen ja luovuttaminen on sidottu siihen, että ulosottomiehellä on syytä epäillä vastaajan tai sivullisen syyllistyneen virallisen syytteen alaiseen rikokseen. Tietojen on oltava välttämättömiä käyttötarkoitukseen nähden. Tietojen antaminen epäiltäessä sivullista on mahdollista vain ulosottomiehen omasta aloitteesta.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on paljon harkintavaltaa tietojen luovuttamisen osalta. Se voi luovuttaa tietoja myös oma-aloitteisesti. Luovutettavien tietojen käyttötarkoitukset liittyvät muun muassa rikostorjuntaan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Päätöksen luovuttamisesta tekee päällystöön kuuluva poliisimies.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Lisäksi kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on seurattava rakennustuotteiden käyttämistä ja ilmoitettava havaitsemistaan epäkohdista Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle. Rakentamiseen liittyy myös muita viranomaisia, jotka valvovat rakentamista. Viranomaisten välillä on tietojenvaihtoon liittyvää sääntelyä. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisella ei kuitenkaan ole talousrikoksiin liittyviä ilmoitusvelvollisuuksia eikä myöskään ole oma-aloitteista tietojenanto-oikeutta esimerkiksi aluehallintovirastolle.

## 9 Oma-aloitteinen tietojen antaminen rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi

### 9.1 Tietoluovutukset ulkomaan viranomaiselle

Kansainvälisellä rikoksella viitataan yleensä rikokseen, jolla loukataan kansainvälistä oikeutta. Kansainvälinen rikos kohdistuu kansainväliseen yhteisöön kokonaisuudessaan.<sup>413</sup> Kansainvälinen rikos voi tarkoittaa muun muassa ihmisyyttä vastaan tehtyjä rikoksia tai sotarikoksia.<sup>414</sup> Rajat ylittävä rikos (*transnational crime*) tarkoittaa puolestaan rikosta, jolla on vaikutusta vähintään kahdessa eri valtiossa. Rajat ylittävä rikollisuus voi tarkoittaa lukuisia eri rikostyyppejä.<sup>415</sup> Rajat ylittävää rikollisuutta voi olla muun muassa huumausaine-, talous- ja omaisuusrikoksissa (ml. salakuljetus) sekä laitoman maahantulon järjestämisessä ja ihmiskaupassa. Usein rajat ylittävä (kansainvälinen) rikollisuus liittyy vahvasti järjestäytyneeseen rikollisuuteen.<sup>416</sup> Rajat ylittävällä rikollisuudella on yhteys sekä talousrikollisuuteen että kansalliseen turvallisuuteen. Tässä luvussa analysoidaan sitä sääntelykehikkoa, jonka puitteissa kansalliset viranomaiset voivat luovuttaa tietoa oma-aloitteisesti muiden maiden viranomaisille ja EU:n yhteisistä tietojärjestelmistä muille kansallisille viranomaisille. Näillä tietoluovutuksilla on tarkoituksena viime kädessä edistää valtioiden välistä tiedonvaihtoa rikollisuuden ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi, kun rikoksilla tai rikollisilla on rajat ylittäviä yhteyksiä. Tässä kontekstissa on keskeistä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) mahdollisuudet luovuttaa tietoja ulkomaille.

Rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvien tietoluovutusten kontekstissa on tarpeen tulkita, voivatko poliisi poliisilain 7:2:n nojalla, Rajavartiolaitos LRVLH:n 17 a §:n nojalla ja Tulli TulliRitoL 4:2:n nojalla antaa tietoja ulkomaalaiselle viranomaiselle. Pykälissä säädetään samansisältöisesti mahdollisuudesta antaa tietoa vaihtolovelvollisuuden estämättä muun muassa muulle viranomaiselle.<sup>417</sup> Pykälien sanamuodossa ei erikseen mainita ulkomaisia viranomaisia eikä niiden esitöissä käsitellä ilmaisuoikeutta ulkomaan viranomaiselle.<sup>418</sup> Toisaalta sitä ei myöskään säännöksessä ja esitöissä kielletä. Poliisilain 7:6:n

<sup>413</sup> Nuotio – Helenius 2022, kohta Kansainvälinen ja eurooppalainen rikosoikeus, Muuttuva toimintaympäristö.

<sup>414</sup> Reichel – Albanese 2013, s. 2.

<sup>415</sup> Reichel – Albanese 2013, s. 5–7.

<sup>416</sup> Ks. myös Boister 2018.

<sup>417</sup> Ks. pykälien tulkinnasta tarkemmin luku 5.1.

<sup>418</sup> Ks. HE 224/2010 vp; HE 57/1994 vp; HE 174/2014 vp; HE 41/2017 vp.

sanamuodoltaan vanhentuneessa<sup>419</sup> viittaussäännöksessä sekä LRVLH:n 18 §:n viittaussäännöksessä säädetään nimenomaisesti, että *henkilörekisteriin tallennettujen tietojen luovuttamisesta ulkomaille* säädetään kyseistä viranomaista koskevassa henkilötietolaissa. Poliisilaissa, TulliRitoL:ssa ja LRVLH:ssa viranomaisen käsitettä ei määritellä. Näin ollen sovelletaan yleislakina julkisuuslain 4 §:n viranomaiskäsitettä, jolla viitataan kotimaisiin viranomaisiin. Julkisuuslain 30 §:ssä tiedon antamisesta ulkomaan viranomaiselle säädetään erikseen. PTR-viranomaiset eivät näin ollen voi soveltaa poliisilain 7:2:ää, LRVLH:n 17 a §:ää eikä TulliRitoL 4:2:ää tiedon antamiseen ulkomaan viranomaiselle.

## Rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen luovuttaminen

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 5 §:ssä säädetään rahanpesurekisterin tietojen luovuttamisesta ulkomaan viranomaiselle.<sup>420</sup> Keskusrikospoliisiin kuuluva rahanpesun selvittelykeskus voi luovuttaa 5.3 §:n nojalla tietoja *sekä pyynnöstä että ilman pyyntöä* vieraan valtion rahanpesun selvittelykeskukselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Luovutettaessa tietoja sallitut käyttötarkoitukset ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen. Päätöksen tietojen luovuttamisesta tekee rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystään kuuluva poliisimies. Oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen on säädetty tarpeellisuusvaatimus. Hallituksen esityksen mukaan oma-aloitteista tietoluovutusta koskeva säännös tulisi sovellettavaksi *erityisesti silloin, kun henkilötietoja tai muita selvittelyn kohteena olevaan rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilyyn liittyviä tietoja jouduttaisiin luovuttamaan lisätietojen hankkimiseksi rajat ylittävässä tilanteessa*. Rahanpesun selvittelykeskuksella tulee esityksen mukaan myös olla laissa säädetty mahdollisuus luovuttaa tietoja rajat ylittävässä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilyn tilanteessa silloin, kun epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen käsittelyyn toimivaltainen viranomainen sijaitsee toisessa valtiossa.<sup>421</sup>

Oma-aloitteista tietojenluovutusta tarkoittaa myös 5.3 §:ssä säädetty ilmoitusvelvollisuus. Sen mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottaessa rahanpesun ja

<sup>419</sup> Vanhentuneella viittaamme siihen, että pykälässä käytetään vielä termiä konekielinen, jota ei enää poliisin henkilötietolaissa käytetä. Lisäksi pykälässä säädetään, että henkilötietojen luovuttamisesta *toiselle poliisiyksikölle* säädetään poliisin henkilötietolaissa, mikä ei enää pidä paikkaansa muuta kuin poliisin ja suojelupoliisin välillä.

<sup>420</sup> Ks. myös luku 8.3.

<sup>421</sup> HE 228/2016 vp, s. 146.

terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen<sup>422</sup>, joka koskee toista Euroopan unionin jäsenvaltiota, *sen on viipymättä toimitettava ilmoitus tuon jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskukselle.*

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu tiedon luovuttaminen ulkomaisille viranomaisille tarkoittaa minkä tahansa muun valtion viranomaista. EU:n jäsenvaltioiden osalta rahanpesun selvittelykeskusten väliseen tiedonvaihtoon käytetään tarkoitukseen varattua salattua kanavaa. Muiden valtioiden osalta käytännön tiedonvaihtomenettelyistä sovitaan pääsääntöisesti kahdenvälisillä yhteistyöpöytäkirjoilla.<sup>423</sup> Lain 5.4 §:ssä säädetään, että pykälässä tarkoitettuja tietoja saa vastaanottaa ja luovuttaa yhteisesti sovittua menettelyä käyttäen tietojoukkona tai sähköisesti käyttäen uusinta saatavilla olevaa teknologiaa.

Näin ollen rahanpesun selvittelykeskuksella on *oma-aloitteinen tietojenluovuttamismahdollisuus* muiden maiden viranomaisille, kun tiedon luovuttamisen tarkkarajaisia edellytyksiä käyttötarkoituksesta, tarpeellisuudesta ja päätöksentekoon liittyvästä toimivallasta noudatetaan. Sillä on paljon harkintavaltaa tietoluovutuksen osalta. Sen sijaan 5.3 §:ssä säädetty oma-aloitteinen ilmoittaminen toisen EU-valtion rahanpesun selvittelykeskukselle merkitsee viipymättä hoidettavaa velvollisuutta eikä jätä harkinnan varaa.

## Suojelupoliisin hallussa olevien tietojen luovuttaminen

Suojelupoliisin keskeinen tehtävä on tehdä kansainvälistä yhteistyötä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa.<sup>424</sup> Poliisin henkilötietolain 51.1 §:n mukaan suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja ulkomaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle sekä ulkomaan viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden suojaaminen, oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (Interpol) ja Europolille, *jos luovuttaminen on välttämätöntä suojelupoliisin tehtävän suorittamiseksi.* Tietojen luovuttaminen on 1 momentin edellytysten täytyessä *oma-aloitteista*, koska se tehdään suojelupoliisin oman tehtävän suorittamiseksi. Pykälän 2 momentissa säädetään tietoluovutuksen mahdollisuudesta, jos 1 momentin tarkoittamat tiedot ovat välttämättömiä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten tehtävien suorittamiseksi. 2 momentin voidaan tulkita tarkoittavan pyynnöstä tapahtuvaa tietoluovutusta.

<sup>422</sup> Ilmoitus tarkoittaa ilmoittamista epäilyttävistä liiketoimista ja terrorismin rahoittamisen epäilystä. Ilmoitusvelvollisilla tarkoitetaan eri yhteisöjä, jotka määritellään rahanpesulain 2 pykälässä. Käsittelemämme viranomaiset eivät kuulu näihin ilmoitusvelvollisiin.

<sup>423</sup> HE 228/2016 vp, s. 145.

<sup>424</sup> HE 242/2018 vp, s. 109.



PolHetiL:n 51.3 §:n mukaan suojelupoliisi voi luovuttaa henkilötietoja kansainvälisiin tietojärjestelmiin 26–29 §:n mukaisesti. Toisin sanoen suojelupoliisia koskevat samat säännökset kuin muutakin poliisia sen osalta, millä edellytyksillä tietoja voidaan luovuttaa EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin ja Europolille. Suojelupoliisia ei kuitenkaan koske muuta poliisia koskeva poliisin henkilötietolain 25 § henkilötietojen luovuttamisesta EU:n ja ETA-maiden lainvalvontaviranomaisille. Rajaus perustuu siihen, että suojelupoliisiin ei sovelleta rikosasioiden tietosuojadirektiiviä. Suojelupoliisiin *ei myöskään sovelleta* rikosasioiden tietosuojalain 10.2 §:n mukaista saatavuusperiaatetta, jonka mukaan toimivaltainen viranomainen ei saa asettaa toiseen EU-maahan luovuttamiensa henkilötietojen käsittelylle tiukempia edellytyksiä kuin mitä sovelletaan kansallisesti samankaltaisiin tiedonsiirtoihin.

Poliisin henkilötietolain 51.4 §:n mukaan päätettäessä tietojen luovuttamisesta on lisäksi otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne, luovutuksen merkitys Suomen kansainvälisille suhteille sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet. Lisäksi on otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan taso ja luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille. Hallituksen esityksen mukaan suojelupoliisin on kunnioitettava kaikessa toiminnassaan perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Näin suojelupoliisiin olisi toimittava myös henkilötietoja käsitellessään ja niitä luovuttaessaan ulkomaille.<sup>425</sup> 4 momentin sanamuoto on hyvin yleisluontoinen ja eräänlainen muistutus näiden asioiden *huomioon ottamisesta*. Sääntelyn yleisluonteisuus liittyy suojelupoliisin tehtävien luonteeseen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että suojelupoliisia koskevassa asiayhteydessä rekisterisääntelyn yleisluonteisuus on tavallaan ymmärrettävää.<sup>426</sup> Suojelupoliisiin *ei sovelleta* rikosasioiden tietosuojalain 7 lukua, jossa säädetään tietojen siirron edellytyksistä kolmansiin maihin, muun muassa tietosuojan tason varmistamisesta. Hallituksen esityksessä todetaankin, että harkittaessa tietojen luovutusta olisi *mahdollisuuksien mukaan huomioitava* henkilötietoja vastaanottavan tietosuojan taso.<sup>427</sup>

Poliisin henkilötietolain 51 §:ään sisältyy tärkeitä tietojen luovutusta rajoittavia normeja. Perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta pykälään lisättiin 5 momentti.<sup>428</sup> Momentin mukaan kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti. Lisäksi 51 §:n 6 ja 7 momen-

<sup>425</sup> HE 242/2018 vp, s. 110.

<sup>426</sup> PeVL 51/2002 vp, s. 2.

<sup>427</sup> HE 242/2018 vp, s. 110.

<sup>428</sup> PeVL 51/2018 vp, s. 15.

teissa säädetään, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja ei saa luovuttaa laajamittaisesti, ja luovutettaviin henkilötietoihin on tarpeen mukaan liitettävä ehtoja tietojen käyttötarkoituksesta ja jatkoluovuttamisesta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että suojelupoliisilla on yhtä laajat mahdolliset luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti ulkomaille kuin muulla poliisilla. Jossain määrin sen mahdollisuudet ovat jopa laajemmat, koska suojelupoliisiin ei sovelleta yhtä tiukkoja tietosuojan riittävyden arviointiedellytyksiä siirrettäessä tietoja kolmansiin maihin. Suojelupoliisille asetetut rajoitukset tietojen luovuttamiselle liittyvät ennen kaikkea perus- ja ihmisoi-keuksien suojelemiseen. Sanamuodoltaan yleisluontoiset rajoitukset jättävät suojelupoliisille paljon harkintaa tietoluovutusten käytännön soveltamistilanteisiin.

## 9.2 Tietojen luovuttaminen Euroopan unionissa

### 9.2.1 Yleistä

Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos saavat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja toisen Euroopan unionin (EU) jäsenvaltion ja Euroopan talousalueeseen (ETA)<sup>429</sup> kuuluvan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle. Luovutettavat tiedot määritellään kunkin viranomaisen henkilötietolaissa viittaamalla muualla samassa laissa tarkoitettuihin tietoihin.<sup>430</sup> Pykälän mukaan toimivaltainen viranomainen, jolle tiedot saa luovuttaa, tarkoittaa viranomaista, joka käsittelee henkilötietoja rikosten ennalta estämiseksi, tutkimiseksi, paljastamiseksi tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Tiedot saa luovuttaa *samoilla edellytyksillä kuin kyseinen viranomainen itse saa käsitellä niitä*. (PolHetiL 25.1 §; TulliHetiL 23.4 §; RVLHetiL 35.4 §) Säännöksissä on kysymys tietojen *saatavuusperiaatteesta, jonka mukaan henkilötietojen ja muiden tietojen tulisi olla toisen EU:n jäsenvaltion ja ETA:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisen saatavilla samoin edellytyksin kuin ne ovat kyseisen viranomaisen käytettävissä rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen*.<sup>431</sup> Saatavuusperiaatteesta säädetään myös rikosasioiden tietosuojalain 10.2 §:ssä. Sen mukaan toimivaltaisen viranomaisen siirtäessä henkilötietoja EU:ssa sijaitsevalle vastaanottajalle se ei saa asettaa henkilötietojen käsittelylle tiukempia edellytyksiä kuin mitä sovelletaan kansallisesti samankaltaisiin tiedonsiirtoihin.

<sup>429</sup> ETA-maihin kuuluvat EU-maiden lisäksi Norja, Islanti ja Liechtenstein.

<sup>430</sup> PolHetiL:n 25.1 §:ssä tiedoilla tarkoitetaan tietoja, joista säädetään 5–6 §:ssä ja 7–8 §:ssä. TulliHetiL:n 23.4 §:ssä tiedoilla tarkoitetaan tietoja, joista säädetään 7–10, 13 ja 14 §:ssä.

RVLHetiL:n 35.4 §:ssä tiedoilla tarkoitetaan tietoja, joista säädetään 7–15 §:ssä.

<sup>431</sup> HE 242/2018 vp, s. 89.

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolakien mukaan kyseinen viranomaisena saa lisäksi salassapitosäännösten estämättä *luovuttaa* edellä mainituissa pykälissä tarkoitettuja henkilötietoja Eurojustille<sup>432</sup> ja muulle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla perustetulle toimielimelle, jonka tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen kyseisten tehtävien suorittamiseksi (PolHetiL 25.2 §; TulliHetiL 23.2 §; RVLHetiL 35.2 §).

Rajavartiolaitos *saa luovuttaa* salassapitosäännösten estämättä RVLHetiL 36.1 §:n 1 kohdan nojalla rajavalvonnan suorittamista varten lain 7–11 ja 15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja toisen EU:n jäsenvaltion ja Schengenin rajasäännöstä soveltavan muun valtion rajavalvonnasta vastaavalle viranomaiselle. Tiedot saadaan luovuttaa myös tietojoukkona. Lisäksi momentin 2 kohdan nojalla saadaan luovuttaa tietoja rajavalvonta-tehtävien suorittamiseksi, riskianalyyysien tekemiseksi ja haavoittuvuusarvioinnin toteuttamiseksi Euroopan raja- ja merivartiostolle, viraston yhteyshenkilölle sekä viraston koordinoiman operaation tai pilottihankkeeseen Suomessa osallistuvalla jäsenvaltion virkamiehelle. Tiedot saadaan luovuttaa noudattaen, mitä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/1624<sup>433</sup> säädetään. Asetuksen 10 artiklan mukaisesti virasto ja kansalliset viranomaiset jakavat ajoissa ja täsmällisesti kaikki tarvittavat tiedot asetuksen sekä muun tietojenvaihtoa koskevan unionin ja kansallisen oikeuden mukaisesti.

PTR-viranomaisten henkilötietolakien mukaan niitä koskevien henkilötietolakien ja rikosasioiden tietosuojalain sääntelyn lisäksi henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiselle säädetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen<sup>434</sup> lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annetussa laissa (26/2009, *tietojenvaihtolaki*) (PolHetiL 25.4 §; TulliHetiL 23.4 §; RVLHetiL

<sup>432</sup> Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto Eurojust tukee ja tehostaa jäsenvaltioiden viranomaisten, Europolin, EPPOn (EU:n syyttäjävirsto) ja OLAFin (Euroopan petostentorjuntavirsto) toteuttamien operaatioiden sekä niiden toimittamien tietojen perusteella kansallisten tutkinta- ja syyttäjävirstoimien toiminnan yhteensovittamista ja yhteistyötä sellaisen vakavan rikollisuuden alalla, jota Eurojust on toimivaltainen käsittelemään 3 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisesti, jos rikollisuus koskee kahta tai useampaa jäsenvaltiota tai edellyttää yhteisin perustein toteutettavia syytetoimia. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1727, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virstosta (Eurojust) ja neuvoston päätöksen 2002/187/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta.

<sup>433</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta.

<sup>434</sup> Neuvoston puitepäätös 2006/960/YOS Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta.

35.4 §). Tietojenvaihtolaki on erityislaki suhteessa PTR-viranomaisten henkilötietolakien sääntelyyn. Niin ikään tietojenvaihtolain 1 §:n mukaan puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä sovelletaan niiltä osin kuin tietojenvaihtolaki ei muuta määrää. Tietojenvaihtolain 4 §:n mukaan laissa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset Suomessa ovat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos.

Puitepäätöksen sääntelyn lähtökohtana on, että *EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat tehokkaasti ja nopeasti vaihtaa niiden hallussa tai saatavilla olevia tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi*.<sup>435</sup> Puitepäätöksen tarkoittama tietojen ja tiedustelutietojen vaihto voi tapahtua minkä tahansa lainvalvontaviranomaisten väliseen kansainväliseen yhteistyöhön tarkoitettun kanavan kautta.<sup>436</sup> Tietojenvaihtolain esityksen mukaan *poliisin henkilötietolain tarkoittama tietojen luovutusta ulkomaille koskeva sääntely tarkoittaa sekä pyynnöstä että oma-aloitteisesti tapahtuvaa luovuttamista*, vaikka sitä ei nimenomaisesti pykälissä mainita. Puitepäätöksen on kuitenkin katsottu edellyttävän, että oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta säädetään tarkentavasti tietojenvaihtolaissa.<sup>437</sup> Näin ollen oma-aloitteisesta tietojen luovutuksesta säädetään tietojenvaihtolaissa erillisessä pykälässä.

Tietojenvaihtolain 6 §:n mukaan toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen eli poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen *on luovutettava tietoja ja tiedustelutietoja* rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle *myös oma-aloitteisesti*, jos *luovuttamisen voidaan olettaa edistävän niiden rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä*, joista säädetään rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa. Lain 5 §:ssä puolestaan säädetään tietojen luovuttamisesta pyynnöstä. Pynnöstä tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen on edellytykseksi säädetty, että tiedot ja tiedustelutiedot ovat tarpeen rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi. Erona pyynnöstä tapahtuvaan tietoluovutukseen on näin ollen se, että oma-aloitteinen tietojen luovutus on sidottu niihin rikoksiin, jotka on lueteltu edellä mainitussa laissa. Puitepäätöksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan oma-aloitteinen tietojen ja tiedustelutietojen toimittaminen rajoitetaan niihin asioihin, joiden katsotaan olevan kyseisen rikoksen tai rikollisen toiminnan paljastamisen, ehkäisemisen tai tutkinnan onnistumisen kannalta *merkityksellisiä ja tarpeellisia*.

Tietojenvaihtolain 5.2 ja 6.2 §:n mukaan tiedot ja tiedustelutiedot luovutetaan PolHetiL:n 25 §:ssä, TulliHetiL:n 23 §:ssä sekä RVLHetiL:n 35 §:ssä säädetyin edellytyksin. Tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamista koskevaan päätöksentekoon sovelletaan, mitä PolHetiL:n 32 §:ssä, TulliHetiL:n 6 §:ssä, RVLHetiL:n 39 §:ssä sekä muualla laissa säädetään (tietojenvaihtolain 5.3 ja 6.3 §). Näillä säännöksillä varmistetaan eräs

<sup>435</sup> HE 190/2008 vp, s. 5.

<sup>436</sup> HE 190/2008 vp, s. 6.

<sup>437</sup> HE 190/2008 vp, s. 14.

puitepäättöksen keskeisimmistä periaatteista, jonka mukaan *tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamiseen ei saa soveltaa tiukempia ehtoja kuin mitä sovellettaisiin niiden luovuttamiseen kansallisella tasolla*.<sup>438</sup>

Sekä pyynnöstä tapahtuva että oma-aloitteinen tietojen luovutus on velvoittavaa, mihin viittaa sanamuoto ”on luovutettava”. Tiedon luovuttamiseen sekä oma-aloitteisesti että pyynnöstä liittyy kuitenkin tietojenvaihtolain 7 §:n velvollisuus kieltäytyä tietojen tai tiedustelutietojen luovuttamisesta, jos pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Säädetyt kieltäytymisperusteet liittyvät muun muassa Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisten etujen turvaamiseen, ihmisoikeuksien turvaamiseen, Suomen oikeusjärjestyksen noudattamisen turvaamiseen ym. Näin ollen tietojen luovutus edellyttää harkintaa, vaikkakin harkintamarginaali on pieni lain velvoittavasta sanamuodosta johtuen.

Sekä pyynnöstä että oma-aloitteisesti luovutettavat tiedot tai tiedustelutiedot voivat puitepäättöksen mukaan tarkoittaa mitä tahansa tietoa, mitä viranomaisella on hallussaan. Luovutettavaa tietoa ei siis ole rajoitettu esimerkiksi luovutustavan perusteella. Tieto on kuitenkin ensisijaisesti rekistereissä olevaa tietoa.<sup>439</sup> Tietojenvaihtolain 3 §:ssä tieto määritellään viittaamalla PTR-viranomaisten henkilötietolakien 2 lukujen tarkoittamiin tietoihin sekä tietoihin, jotka ovat muutoin poliisin, Tullin tai Rajavartiolaitoksen hallussa.<sup>440</sup> Tärkeää on huomata, että tiedustelutiedolla *ei tarkoiteta* tässä yhteydessä poliisilain 5 a luvun tarkoittamaa suojelupoliisin tiedustelumenetelmän avulla hankkimaa tiedustelutietoa, vaan poliisilain 4 luvun 2–3 §:n sekä 5 luvun 40–42 §:n tarkoittamia tietoja, joiden hankinnassa ei ole käytetty pakkokeinoja (tietojenvaihtolain 3.1 §:n 4 k.).

Oma-aloitteinen tietojen luovutus toisen Euroopan unionin jäsenmaan viranomaiselle on näin ollen mahdollista sekä PolHetiL:n 25 §:n, TulliHetiL 23 §:n ja RVLHetiL:n 35 §:n että tietojenvaihtolain 6 §:n nojalla. Näiden säännösten erot liittyvät ensinnäkin soveltamisalaan. Viranomaisten henkilötietolaeissa tiedoilla tarkoitetaan vain henkilötietoja, kun taas tietojenvaihtolaissa tarkoitetaan kaikkia tietoja. Kummassakaan laissa luovutusta ei rajoiteta luovutustavan perusteella. Kyseisissä henkilötietolakien pykälissä oleellisinta on *saatavuusperiaate*, eli EU- ja ETA-maiden viranomaisille ei saa asettaa tiukempia rajoituksia tietojen saannille kuin kansallisilla viranomaisilla on.

<sup>438</sup> HE 190/2008 vp, s. 18.

<sup>439</sup> HE 190/2008 vp, s. 9.

<sup>440</sup> Tiedoilla ja tiedustelutiedoilla tarkoitetaan tietojenvaihtolain 3 §:n nojalla PolHetiL:n 2 luvussa tarkoitettuja tietoja, TulliHetiL:n 2 luvussa tarkoitettuja tietoja, RVLHetiL:n 2 luvussa tarkoitettuja tietoja sekä tietoja, jotka ovat muutoin poliisin, Tullin tai Rajavartiolaitoksen hallussa taikka pakkokeinoja käyttämättä saatavilla poliisilain 4 luvun 2 ja 3 §:ssä sekä 5 luvun 40–42 §:n, PolHetiL:n 16 §:n, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 36 §:n, RVLHetiL:n 19, 20 ja 22 §:n taikka muun lain tai sopimuksen perusteella.

Tulkintavaikeuksia syntyy säännösten suhteista. Tietojenvaihtolaki on erityislaki suhteessa henkilötietolakeihin, ja henkilötietolaeissa viitataan tietojenvaihtolakiin. Tietojenvaihtolaissa puolestaan viitataan siihen, että tietoluovutuksissa noudatetaan mainituissa henkilötietolakien pykälissä säädettyjä edellytyksiä. Näitä ”edellytyksiä” ei tietojenvaihtolain esitöissä kuitenkaan avata. Tulkinta ikään kuin kiertää ikuista silmukkaa tietojenvaihtolain ja henkilötietolakien välillä, koska ne viittaavat toisiinsa selventämättä tarkemmin, miltä osin noudatetaan mitään sääntelyä. Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin tietojen luovutuksesta toisen EU-maan lainvalvontaviranomaiselle säädetään lisäksi useissa EU-asetuksissa ja muissa säännöksissä, jotka liittyvät muun muassa Europpiin ja Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Tähän sääntelyyn perehdytään seuraavissa alaluvuissa.

## 9.2.2 Oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen Europolille

Europol on Euroopan unionin virasto, jonka tavoitteena on Europol-asetuksen<sup>441</sup> johdanto-osan 1 kohdan mukaan tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimintaa ja keskinäistä yhteistyötä vähintään kahteen jäsenvaltioon vaikuttavan järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja muiden vakavan rikollisuuden muotojen ehkäisyssä ja torjunnassa. Sen toiminnan juridinen perusta on Europol-asetus, jota Suomessa täydentää laki Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (214/2017, Europol-laki). Europolin kansallisena yksikkönä toimii keskusrikospoliisi Europol-lain 2 §:n mukaan. Europol-asetuksen tarkoittamia toimivaltaisia viranomaisia Suomessa ovat poliisi, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli.<sup>442</sup>

Europol-asetuksen 4 artiklassa säännellään Europolin tehtävistä. Niitä ovat muun muassa lainvalvontaviranomaisten yhteistyöhön liittyvät tehtävät sekä tietojen kerääminen, käsittely ja analysointi. Europol laatii uhka-arvioita, strategisia ja operatiivisia analyyseja ja yleisiä tilannekatsauksia.<sup>443</sup> Europol-asetuksen tavoitteet liittyvät ennen kaikkea *lainvalvontaviranomaisten yhteistyön parantamiseen*. Europol-lain hallituksen esityksen mukaan asetuksen tavoitteena oli tehostaa tietojenkäsittelyä ja rikollisuutta koskevien tietojen yhdistämistä Europolissa.<sup>444</sup> Europolin tehtävistä ja tarkoituksista voidaan kootusti todeta, että Europolin olemassaolo liittyy erottamattomasti *tiedon tuottamiseen ja vaihtamiseen rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi ja selvittämiseksi*.

<sup>441</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta. Ks. myös Europol-asetukseen tehty muutos: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/991, EUVL L 169, 27.6.2022, s. 1.

<sup>442</sup> HE 4/2017 vp, s. 11.

<sup>443</sup> HE 4/2017 vp, s. 4.

<sup>444</sup> HE 4/2017 vp, s. 11–12.

PTR-viranomaisten henkilötietolakien mukaan kyseinen viranomainen saa *salassapitosääntösten estämättä luovuttaa henkilötietoja Europolille* noudattaen, mitä Europol-asetuksessa ja Europol-laissa säädetään. (PolHetiL 28 §; TulliHetiL 25 §; RVLHetiL 37.2 §.) Pykälät sisältävät informatiivisen viittauksen Europol-asetukseen ja -lakiin.<sup>445</sup> Europol-laissa ei säädetä kotimaisten viranomaisten tietojen luovuttamisesta Europolille, mutta sen 3 §:ssä säädetään suorista yhteyksistä Europoliin ja sen tietojärjestelmiin. Säännöksessä on kysymys toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksista tehdä hakuja Europolin tietojärjestelmiin.

Sääntelyssä ei oteta kantaa siihen, voivatko PTR-viranomaiset luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Mikään asetuksessa tai laeissa ei kuitenkaan myöskään estä sitä. Hallituksen esityksessä tietojenvaihtolaista tehdään laajentava tulkinta, että poliisin henkilötietolain säännökset tietojen luovuttamisesta ulkomaille soveltuvat myös oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen, koska tietojen luovuttamista pyynnöstä tapahtuvaan ja oma-aloitteiseen ei ole säännöksen sanamuodossa eroteltu.<sup>446</sup> PTR-viranomaisia koskevat kyseiset henkilötietolakien pykälät ovat samansisältöiset. Näin ollen poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen *oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen Europolille on mahdollista*.

### 9.2.3 EU:n yhteiset tietojärjestelmät

Tässä tutkimuksessa Euroopan unionin yhteisillä tietojärjestelmillä tarkoitetaan Schengenin tietojärjestelmää, Eurodac-järjestelmää ja viisumitietojärjestelmää (VIS).<sup>447</sup> Jäljempänä käsitellään erikseen matkustajarekisteritietojen luovutusta. Järjestelmissä käsiteltävä tieto on pääosin salassa pidettäviä henkilötietoja, joten niitä koskevasta tietojenluovutuksesta on säädetty viranomaisten henkilötietolaeissa.<sup>448</sup>

Eurodac-järjestelmän avulla vertaillaan sormenjälkitietoja, jotka on otettu kolmannen maan kansalaiselta tai ilman kansallisuutta olevalta kansainvälistä suojelua hakevalta henkilöltä.<sup>449</sup> Viisumitietojärjestelmän tietoihin viranomaiset voivat saada pääsyn, jos on riittäviä perusteita olettaa, että viisumitietojärjestelmän käyttö edistää merkittävästi terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista ja tutkimista.<sup>450</sup>

<sup>445</sup> HE 242/2018 vp, s. 90.

<sup>446</sup> HE 190/2008 vp, s. 14.

<sup>447</sup> Ks. HE 35/2021 vp, s. 45. Nämä tietojärjestelmät on valittu, koska niistä säädetään nimenomaisesti PTR-viranomaisten henkilötietolaeissa ja niitä koskeva muuttuva lainsäädäntö on hyväksytty eduskunnassa. Muita EU:n yhteisiä tietojärjestelmiä ovat rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja matkustustieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS). Niiden osalta hallitus on esittänyt mm. tietojenvaihtoon liittyviä muutoksia PTR-viranomaisten henkilötietolakeihin. Ks. HE 173/2021 vp.

<sup>448</sup> HE 35/2021 vp, s. 28.

<sup>449</sup> Eurodac-asetus, johdanto-osan 3–5 kohdat.

<sup>450</sup> VIS-asetus 3 (1) artikla.

Schengen-tietojärjestelmää eli SIS-järjestelmää käytetään erilaisten henkilöitä ja esi-  
neitä koskevien kuulutusten välittämiseen eri maiden viranomaisten välillä.<sup>451</sup>

Eduskunta on hyväksynyt kesäkuussa 2022 säädökset, jotka muuttavat muun muassa poliisin henkilötietolain, Rajavartiolaitoksen henkilötietolain ja Tullin henkilötietolain Schengen-tiedonvaihdon sääntelyä. Tiedonvaihtosääntelyyn liittyvien muutosten taustalla on tavoite tehostaa jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa ja tukea siten EU-maiden yhteistyötä hallitsemattoman muuttoliikkeen, terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi.<sup>452</sup> Säädökset 818/2022, 819/2022, 820/2022 ja 821 tulivat voimaan asetuksen 210/2023 mukaisesti 7.3.2023.

EU:n yhteisiä tietojärjestelmiä koskeva sääntely perustuu EU-säädöksiin. Tietojen luovuttamista Eurodac-järjestelmästä määritellään Eurodac-asetuksessa<sup>453</sup>. Viisumitietojärjestelmään pääsystä säädetään VIS-päätöksessä<sup>454</sup> ja järjestelmän muista reunaehdoista VIS-asetuksessa<sup>455</sup>. Vuonna 2018 voimaan tulleet ns. SIS-asetukset muodostavat puolestaan Schengen-säädöspohjan. SIS-asetukset ovat *SIS-poliisiyhteistyöasetus* (2018/1862)<sup>456</sup>, *SIS-rajatarkastusasetus* (2018/1861)<sup>457</sup> ja *SIS-palauttamisasetus* (2018/1860)<sup>458</sup>. Asetusten tavoitteena on tehostaa terrorismin ja vakavan rikollisuuden

<sup>451</sup> Ks. esim. SIS-poliisiyhteistyöasetus, johdanto-osan 28–38 kohdat.

<sup>452</sup> HE 35/2021 vp, s. 5.

<sup>453</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26. päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta. (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 1.)

<sup>454</sup> Neuvoston päätös 2008/633/YOS, tehty 23. päivänä kesäkuuta 2008, jäsenvaltioiden niemeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi.

<sup>455</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta.

<sup>456</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta. (EUVL L 312, 7.12.2018, s. 56.)

<sup>457</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksessa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta.

<sup>458</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.



torjuntaa, varmistaa turvallisuuden korkea taso kaikkialla EU:ssa sekä edistää muutto-  
liikkeen hallintaa.<sup>459</sup> Unionin asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta riippumatta  
kansallisesta lainsäädännöstä. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolakien  
määritelmät, jotka koskevat Schengen-järjestelmää, kansallista järjestelmää ja säädös-  
pohjaa, ovat vanhentuneita ja päivitetään muutoslain tultua voimaan.<sup>460</sup> Uuden määri-  
telmän mukaan Schengenin tietojärjestelmällä tarkoitettaisiin SIS-poliisiyhteistyöase-  
tuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen 4 artiklassa kuvattua SIS-järjestelmää.<sup>461</sup> Schen-  
genin tietojärjestelmän kansallisella järjestelmällä tarkoitetaan SIS-järjestelmään kuulu-  
vaa N.SIS-järjestelmää.<sup>462</sup>

## Euroopan unionin yhteisten tietojärjestelmien tietojen luovuttaminen kotimaisten viranomaisten välillä

Poliisin henkilötietolain 60 §:n mukaan Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjes-  
telmän rekisterinpitäjä on Poliisihallitus. Näin ollen tietojen luovuttamisesta kansalli-  
sesta järjestelmästä muille kotimaisille viranomaisille säädetään poliisin henkilötieto-  
laissa. Tietojen luovutusta Schengenin tietojärjestelmästä on pidetty tärkeänä, jotta  
kaikki toimivaltaiset viranomaiset voivat tehokkaasti osallistua Schengen-yhteistyö-  
hön.<sup>463</sup> Poliisin henkilötietolain voimassa olevan 26 §:n mukaan poliisi saa salassapito-  
säännösten estämättä luovuttaa toimivaltaisille Schengen-viranomaisille eli muun mu-  
assa poliisille, Rajavartiolaitokselle, Tullille, syyttäjälle ja Maahanmuuttovirastolle<sup>464</sup>  
Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän tietoja. Tietoja luovutettaessa on  
noudatettava, mitä Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa säädetään. Schen-  
gen-järjestelmä vaikuttaa mahdollistavan oma-aloitteisen tietojen luovutuksen siten,  
että poliisi luovuttaa kansallisen järjestelmän tietoja toisille viranomaisille.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että poliisin henkilötietolain uudessa 26 §:ssä sää-  
dettäisiin toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeudesta saada pääsy Schengenin

<sup>459</sup> HE 35/2021 vp, s. 4.

<sup>460</sup> HE 35/2021 vp, s. 13.

<sup>461</sup> SIS-järjestelmä muodostuu SIS-poliisiyhteistyöasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen 4 ar-  
tiklan mukaisesti SIS-keskusjärjestelmästä, kunkin jäsenvaltion kansallisesta tietojärjestelmästä  
(N.SIS-järjestelmä) sekä viestintäinfrastruktuurista, joka on SIS-tiedoille ja SIRENE-toimistojen  
väliselle tietojenvaihdolle tarkoitettu salattu virtuaalinen verkko. HE 35/2021 vp, s. 35.

<sup>462</sup> N.SIS-järjestelmään kuuluvat SIS-poliisiyhteistyöasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen 4  
artiklan mukaan SIS-keskusjärjestelmään yhteydessä olevat kansalliset tietojärjestelmät, mu-  
kaan lukien ainakin yksi kansallinen tai yhteinen varayksikkö kussakin N.SIS-järjestelmässä.  
Suomessa N.SIS-järjestelmä muodostuu kokonaisuudessaan poliisin ylläpidossa olevista järjes-  
telmistä. HE 35/2021 vp, s. 35.

<sup>463</sup> HE 22/1998 vp, s. 10.

<sup>464</sup> Muita toimivaltaisia viranomaisia ovat Puolustusvoimat, Liikenne- ja viestintävirasto, ulkomi-  
nisteriö ja Suomen edustusto, jos ulkoministeriö on antanut tarvittavan valtuuden viisumin myön-  
tämiseen siellä palvelevalle nimetylle Suomen kansalaiselle (PolHetiL 3.1 §:n 4 k.). Muutoslain  
tultua voimaan toimivaltaisia viranomaisia ei enää luetella määritelmässä, vaan 26 §:ssä. HE  
35/2021 vp, s. 35.

tietojärjestelmään salassapitosäännösten estämättä. Säännöksen luonne olisi muuttunut näin ollen tiedonsaantioikeudeksi eikä olisi enää ollut tiedon luovutussäännös. Perustuslakivaliokunnan mielestä aiempi sääntelymalli turvasi kuitenkin henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa paremmin.<sup>465</sup> Näin ollen säännös muotoiltiin uudelleen tiedon luovutussäännökseksi. Tulevan säännöksen mukaan poliisi ”saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän tietoja suojelupoliisille, Rajavartiolaitokselle, Tullille, Puolustusvoimille, syyttäjälle, Maahanmuuttovirastolle, Liikenne- ja viestintävirastolle, Hätäkeskuslaitokselle, ulkoministeriölle sekä Suomen edustustolle noudattaen, mitä SIS-asetuksissa säädetään”.<sup>466</sup> Toimivaltaisiin viranomaisiin lisätään suojelupoliisi.<sup>467</sup> Pykälästä poistetaan uudistuksessa maininta tiedon luovuttamismahdollisuudesta teknisten käyttöyhteyksien avulla tai tietojoukkona, koska siitä säädetään tiedonhallintalaissa ja SIS-asetuksissa. Tiedon luovuttamiseen sovelletaan uudistuksen jälkeen, mitä *SIS-asetuksissa* säädetään.<sup>468</sup>

Kotimaisten viranomaisten välillä tiedonsaanti viisumitietojärjestelmästä perustuu pyyntöihin, jotka muut viranomaiset esittävät keskusyhteyspisteelle, sekä nimettyjen viranomaisten järjestelmästä tekemiin hakuihin.<sup>469</sup> Suomessa keskusyhteyspisteet ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja Tulli.<sup>470</sup> Tietojen luovutus viisumitietojärjestelmästä on siis pyynnöstä tapahtuvaa. Tietojen haun on oltava tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa varten tietyssä yksittäistapauksessa.<sup>471</sup> *VIS-päätös ei mahdollista oma-aloitteista tiedon luovuttamista* viisumitietojärjestelmästä.

Tietojen saamiseksi Eurodac-järjestelmästä noudatetaan niin ikään tarkasti asetuksessa säädettyä pyyntöön perustuvaa menettelyä, jossa nimetyt viranomaiset lähettävät perustellut pyynnöt tarkastavan viranomaisen kautta kansalliselle yhteyspisteelle.<sup>472</sup> Suomen kansallinen yhteyspiste ja tarkastava viranomainen on keskusrikospoliisi.<sup>473</sup> Eurodac-järjestelmästä saa pyytää tietoa ainoastaan, jos on perustellut syyt uskoa, että järjestelmässä tehdyllä sormenjälkivertailulla saadaan tietoja, joilla edistetään merkittävästi terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista tai tutkimista.<sup>474</sup> *Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen* Eurodac-järjestelmästä *ei ole mahdollista*.

<sup>465</sup> PeVL 40/2021 vp, s. 7–8. Ks. myös HaVM 14/2022 vp.

<sup>466</sup> EV 92/2022 vp, s. 3.

<sup>467</sup> HE 35/2021 vp, s. 37. Toimivaltaisiin viranomaisiin lisätään myös Hätäkeskuslaitos. (Ibid.)

<sup>468</sup> HE 35/2021 vp, s. 38.

<sup>469</sup> VIS-päätös 2008/633/YOS, 3–5 artiklat.

<sup>470</sup> HE 35/2021 vp, s. 36.

<sup>471</sup> VIS-päätös 2008/633/YOS, (5)(1)(a)-(b) artikla.

<sup>472</sup> Eurodac-asetuksen johdanto-osan 28–29 kohdat.

<sup>473</sup> HE 35/2021 vp, s. 36–37.

<sup>474</sup> Eurodac-asetuksen johdanto-osan 31 kohta.

## 9.2.4 Tietojen luovuttaminen EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin

Voimassa olevan sääntelyn mukaan poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos saavat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Schengen-valtioiden toimivaltaisille viranomaisille sekä Schengenin tietojärjestelmään talletettavaksi Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa tarkoitettuja tietoja, jotka ovat tarpeen Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa säädettyihin tarkoituksiin. Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa tarkoitettua lisätiedot on luovutettava Sirene-toimiston välityksellä. Sirene-toimistona toimii keskusrikospoliisi. (PolHetiL 27 §; TulliHetiL 24 §; RVLHetiL 37.1 §)

Niin ikään henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 14 §:ssä säädetään henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Pykälän nojalla Maahanmuuttovirasto, ulkoministeriö, edustusto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli saavat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla annetuilla asetuksilla perustettuihin Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin henkilötietoja sen mukaan kuin mainituissa asetuksissa säädetään.<sup>475</sup>

PTR-viranomaisten henkilötietolakien edellä mainittuja pykälä muutetaan lakimuutoksen tultua voimaan siten, että samassa lainkohdassa säädetään kyseisen viranomaisen oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä henkilötietoja SIS-asetuksissa tarkoitettuna Schengenin tietojärjestelmän lisäksi myös VIS-asetuksessa tarkoitettuun viisumitietojärjestelmään. Poliisi ja Rajavartiolaitos voivat luovuttaa tietoja uusien pykälän nojalla myös Eurodac-asetuksessa tarkoitettuun Eurodac-järjestelmään. Luovutettavat tiedot rajataan voimassa olevia säännöksiä täsmällisemmin viittaamalla tietoihin, joista säädetään muualla kyseisten viranomaisten henkilötietolaeissa.<sup>476</sup>

Erillinen sääntely henkilötietojen luovuttamisesta *Schengen-valtioiden toimivaltaisille viranomaisille* ei hallituksen esityksen mukaan ole enää tarpeen, koska tiedot luovutetaan nykyisin käytännössä aina SIS-järjestelmän kautta. Tietoja voitaisiin lisäksi tarvittaessa luovuttaa muiden valtioiden viranomaisille tapauskohtaisesti julkisuuslain 30 §:n nojalla. Erikseen ei myöskään lakimuutoksen tultua voimaan säädetä tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai tietojoukkona, vaan tiedot luovutetaan

<sup>475</sup> Eurodac-, VIS- ja SIS-järjestelmien osalta näitä tietojärjestelmiä ovat Rajanylitystietojärjestelmä (EES) sekä EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS). HE 18/2019 vp, s. 88.

<sup>476</sup> HE 35/2021 vp, s. 35–41. PolHetiL:n 27 §:ssä viitataan tietoihin, joista säädetään 5–8 sekä 11 ja 12 §:ssä. TulliHetiL:n 24 §:ssä viitataan 7–10 ja 13 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin. RVLHetiL:n 37 §:ssä viitataan 7–11 ja 13–15 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin.

perustamisasetuksissa määritellyllä tavalla.<sup>477</sup> PTR-viranomaisia koskevista henkilötietolaeista poistetaan säännökset Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa tarkoitettujen lisätietojen vaihdosta, koska ne ovat SIS-asetusten kanssa päällekkäisiä.<sup>478</sup>

Tietojen luovuttamiseen liittyvä oma-aloitteisuus tai luovutuksen perustuminen pyyntöön riippuu EU:n yhteisten tietojärjestelmien osalta siitä, mitä niitä koskevissa EU-asetuksissa säädetään. Tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen mahdollisuus selviää tulkitsemalla tietojen luovutukselle säädettyjä menettelyjä. SIS-järjestelmään tallennetaan muun muassa etsintäkuulutuksia pidätyksiä ja oikeudenkäyntejä varten, kuulutuksia kadonneista ihmisistä ja tietoja muiden kuin EU-kansalaisten maahantulo- ja oleskelukielloista. Jäsenmaiden on myös ilmoitettava Europolille kaikista sellaisia henkilöitä koskevista kuulutuksista, joita etsitään terrorismirikoksen vuoksi.<sup>479</sup> *Kuulutukset ja ilmoitukset merkitsevät tiedon oma-aloitteista luovuttamista SIS-järjestelmään.*

Eurodac-asetus on järjestelmä, johon jäsenvaltiot vievät sormenjälkitiedot kaikilta kansainvälistä suojelua hakevilta henkilöiltä sekä jäsenvaltion ulkorajan laittomasta ylittämisestä tavatuilta kolmannen maan kansalaisilta tai kansalaisuudettomilta henkilöiltä, jotka ovat vähintään 14-vuotiaita. Näin ollen on tulkittava, että *kysymyksessä on jäsenvaltion oma-aloitteinen tiedon luovutus Eurodac-järjestelmään.*<sup>480</sup> VIS-asetuksen perusteella jäsenmaiden viranomaiset puolestaan tallentavat VIS-järjestelmään viisumitietoja.<sup>481</sup> Tämä menettely on niin ikään tulkittavissa jäsenmaan *oma-aloitteiseksi tiedon luovuttamiseksi* VIS-järjestelmään.

Tietojen luovuttamisesta EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin säädetään lakimuutoksen tultua voimaan siten, että sääntely tietojen luovuttamisesta näihin tietojärjestelmiin keskitetään yhteen säännökseen jokaisen PTR-viranomaisen henkilötietolaeissa. Luovutettavat henkilötiedot rajataan henkilötietolakien muuhun sääntelyyn viittaamalla. Tiedon luovuttamisen menettelyihin sovelletaan tietojärjestelmiä koskevia EU-säädöksiä. *Tietojen luovuttaminen EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin on jäsenmaan viranomaisen oma-aloitteista tiedon luovuttamista.*

## 9.2.5 Matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa

Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetulla lailla (657/2019, jäljempänä matkustajarekisterilaki) pan-

<sup>477</sup> HE 35/2021 vp, s. 38.

<sup>478</sup> HE 35/2021 vp, s. 12.

<sup>479</sup> HaVM 14/2022 vp, s. 6.

<sup>480</sup> Eurodac-asetus, johdanto-osan 17 kohta.

<sup>481</sup> VIS-asetus, II luku.

tiin sen 1 §:n mukaisesti täytäntöön matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681, matkustajarekisteridirektiivi). Suomessa direktiivin ja laissa tarkoitettuna *matkustajatietoyksikkönä* toimii poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 5 §:n mukaisessa PTR-rikostiedustelurakenteessa muodostettu yksikkö, joka analysoi tietoja ennalta määriteltyjen kriteereiden mukaan sekä vertaa tietoja terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnan kannalta olennaisiin kansallisiin ja kansainvälisiin tietokantoihin. Tavoitteena on tunnistaa henkilöt, joiden osalta kansallisten lainvalvontaviranomaisten tai Europolin on tehtävä lisätutkimuksia, koska he saattavat olla osallisina matkustajarekisteridirektiivissä määritellyissä terrorismirikoksissa tai vakavassa rikollisuudessa.<sup>482</sup> Matkustajatiedoilla ja niiden analysoinnilla olevan kasvava rooli rikollisuuden torjunnassa. Erityisesti lentomat-kustajia koskevien tietojen hyödyllisyyden havaitsemisen rikollisuuden torjunnassa todettiin johtaneen siihen, että kasvava määrä valtioita pyrkii tehostamaan näiden tietojen hyödyntämismahdollisuuksia myös kansainvälisesti, asettamalla lentoliikenteen harjoittajille velvoitteita lentoliikenteen matkustajarekisterin tietojen (*passenger name record*; PNR-tiedot) toimittamiseksi oman maansa lainvalvontaviranomaisille.<sup>483</sup>

Matkustajarekisteritietoja voidaankin hyödyntää lainvalvonnassa monin eri tavoin: esimerkiksi ennakoivasti tutkinnassa, syytetoiminnassa tai rikollisverkostojen paljastamisessa rikoksen jo tapahduttua.<sup>484</sup> *Matkustajarekisteritiedot* on määritelty matkustajarekisterilain 3.1 §:n 5 kohdassa. Matkustajarekisteritiedoilla tarkoitetaan kunkin matkustajan matkustustiedot sisältävää rekisteriä, joka sisältää tiedot, joita lippuvarauksia tekevät sekä kuljetukseen osallistuvat lentoliikenteen harjoittajat tarvitsevat varausten käsittelyä ja valvontaa varten kunkin matkan osalta, jonka henkilö on varannut tai joka on varattu hänen puolestaan, riippumatta siitä, sisältyykö rekisteri varausjärjestelmään, lähtöselvitysjärjestelmään, jota käytetään lentomat-kustajien lähtöselvityksen tekemiseksi, tai muuhun vastaavaan järjestelmään.

Matkustajarekisterilain 8.1 §:n nojalla matkustajatietoyksiköllä on *tiedonantovelvollisuus*: sen *on toimitettava* matkustajarekisteritietojen 7 §:ssä tarkoitetun käsittelyn tuloksena tunnistettujen henkilöiden matkustajarekisteritiedot tai tietojen käsittelyn tulokset toimivaltaisille viranomaisille, jotta nämä voivat tehdä selvityksiä kyseisten henkilöiden osallisuudesta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Toimivaltaiset viranomaiset, joille tietoja luovutetaan tiedonantovelvollisuuden nojalla tai joille tietoja toimitetaan jäljempänä esitetyllä tavalla viranomaisen erillisestä pyynnöstä, ovat kansallisia – saman jäsenvaltion toimivaltaisia – viranomaisia.<sup>485</sup> Suomessa toimivaltaisia viranomaisia

<sup>482</sup> Ks. HE 55/2018 vp, s. 10.

<sup>483</sup> HE 55/2018 vp s. 7.

<sup>484</sup> HE 55/2018 vp, s. 27.

<sup>485</sup> Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/681 (matkustajarekisteridirektiivi) 6 artiklan 6 kohta ja HE 55/2018 vp, s. 32.

ovat matkustajarekisterilain 3.1 §:n 9 kohdan mukaisesti poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Matkustajarekisterilain 8.2 §:n nojalla tiedot *voidaan toimittaa* toimivaltaisille viranomaisille myös *perustellusta pyynnöstä* terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten.

Matkustajarekisteritietojen käsittelystä säädetään lain 7 §:ssä, jonka 1 momentin nojalla rekisteritietoja saa käsitellä sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Tietoja saa käsitellä matkustajien arvioimiseksi ennen heidän aikataulun mukaista saapumistaan tai lähtöään, vastaamiseksi toimivaltaisen viranomaisen, toisen jäsenvaltion matkustajayksikön tai Europolin perustettuun ja riittäviin havaintoihin perustuvaan pyyntöön toimittaa matkustajarekisteritietoja ja käsitellä niitä sekä matkustajarekisteritietojen analysoimiseksi arviointikriteerien päivittämistä tai uusien arviointikriteerien määrittelyä varten. Matkustajarekisterilain 9.2 §:n nojalla matkustajatietoyksikön *on toimitettava* matkustajarekisteritietojen 7 §:ssä tarkoitetun käsittelyn perusteella tunnistamiensa henkilöiden tiedot toisten jäsenvaltioiden vastaaville matkustajatietoyksiköille. Kyse on siten *tietojenantovelvoitteesta*. Toimitettavien tietojen on sisällettävä käsittelyn tuloksena tunnistettujen henkilöiden kaikki olennaiset ja välttämättömät tiedot tai tietojen käsittelyn tulokset. Matkustajatietoyksikkö *voi* tämän lisäksi *toimittaa* matkustajarekisteritietoja tai tietojen käsittelyn tuloksia toisen jäsenvaltion matkustajatietoyksikölle tämän *perustellusta pyynnöstä*. Myös matkustajarekisterilain 9.3 §:ssä ja 10 §:ssä tarkoitetut tietoluovutukset tapahtuvat pyynnöstä.

Matkustajarekisterilain 11 §:ssä säädetään *tietojen siirrosta kolmanteen maahan*. Pykälän 1 momentin nojalla matkustajarekisteritietoja ja tietojen käsittelyn tuloksia saadaan siirtää kolmanteen maahan vain *yksittäistapauksessa* ja edellyttäen, että rikosasioiden tietosuojalain 41–43 §:n säädöksiä noudatetaan, ja että siirtäminen on tarpeen terrorismirikoksen tai vakavan rikollisuuden ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Momentin muotoilu huomioiden, tietoja voidaan siirtää myös *oma-aloitteisesti*, mikäli tietojen siirtämisen edellytykset täyttyvät. Pykälän 2 momentin mukaisesti matkustajatietoyksikkö *voi antaa luvan* siirtämiensä matkustajarekisteritietojen ja tietojen käsittelyn tulosten siirtämiseen kolmannesta maasta edelleen muuhun kolmanteen maahan, jos siirtäminen on välttämättömää terrorismirikoksen tai vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Matkustajatietoyksikkö *saa siirtää* toisen jäsenvaltion matkustajatietoyksiköltä saatuja matkustajarekisteritietoja pykälän 3 momentin nojalla *kolmanteen maahan* ilman kyseisen jäsenvaltion matkustajatietoyksikön lupaa *vain, jos* siirto on olennaisen tärkeää jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan kohdistuvaan terrorismirikokseen tai vakavaa rikollisuutta koskevaan määrättyyn ja tosiasialliseen uhkaan vastaamiseksi, eikä lupaa voida saada ajoissa. Tietoja voidaan 3 momentin mukaisissa tapauksissa siirtää myös *oma-aloitteisesti* momentin muotoiltu huomioiden. Siten momentissa tarkoitetut tapaukset muodostavat poikkeuksen 1 momentissa säädettyyn. Siirrosta on ilmoitettava kyseisen jäsenvaltion

matkustajätietoyksikölle ja siirto on kirjattava asianmukaisesti ja tarkistettava jälkikäteen. Pykälän 4 momentin mukaisesti ennen tietojen siirtämistä on varmistuttava, että kolmas maa aikoo käyttää tietoja lain 11 §:ssä tarkoitettujen ehtojen ja suojakeinojen mukaisesti. Lisäksi tietojen siirtämisestä on ilmoitettava matkustajätietoyksikön tietosuojavastaavalle.<sup>486</sup>

### 9.3 Tietojen siirtäminen kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille

Siltä osin kuin kyse on rikostorjuntaperustaisesta henkilötietojen käsittelystä, henkilötietojen luovuttamiseen kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille sovelletaan yleissäädöksenä rikosasioiden tietosuojalain 7 lukua.<sup>487</sup> Kolmansilla mailla tarkoitetaan rikosasioiden tietosuojalain 3.1 §:n 15 kohdan määritelmän mukaan muita maita kuin EU:n jäsenmaita, ETA-maita tai Sveitsiä.<sup>488</sup> Rikosasioiden tietosuojalain 7 luvussa säädetään henkilötietojen *siirtämisestä*. Henkilötietojen *luovuttaminen* sisältyy henkilötietojen siirtämisen käsitteeseen.<sup>489</sup>

Poliisin henkilötietolain 31.1 §:ssä ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 38 §:ssä säädetään kyseiselle viranomaiselle oikeus henkilötietojen luovuttamiseen salassapitosääntelyn estämättä, kun tietojen luovutukseen sovelletaan rikosasioiden tietosuojalain 7 lukua. Myös julkisuuslain 30 §:n edellytysten on täytyttävä, eli Suomen viranomaisen yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin julkisuuslain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

Edellytykset henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille ovat varsin yksityiskohtaiset ja sisältävät runsaasti rajoituksia. Perimmäisenä tarkoituksena on, että yksilöiden henkilötietojen suoja ei vaarannu sen vuoksi, että tiedot siirretään unionin ulkopuolelle unionin tietosuojasääntelyn ulottumattomiin.<sup>490</sup> Keskeistä sääntelyssä tietojen luovutuksesta kolmansiin maihin onkin juuri yksilöiden oikeuksien turvaaminen erilaisilla suojakeinomekanismeilla. Sen sijaan lainsäätäjät ei ole kiinnittänyt huomiota millään tavalla siihen, voidaanko tiedot luovuttaa pyynnöstä vai oma-aloitteisesti.<sup>491</sup>

<sup>486</sup> Ks. myös HE 55/2018 vp, s. 33–36.

<sup>487</sup> HE 242/2018 vp, s. 85.

<sup>488</sup> Rikosasioiden tietosuojalaissa määritellään, että mitä tässä laissa säädetään EU-maista, koskee myös ETA-maita ja Sveitsiä (RTsL 3.3 §).

<sup>489</sup> HE 31/2018 vp, s. 59.

<sup>490</sup> Rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osan 64 kohta.

<sup>491</sup> Ks. HE 31/2018 vp.

Rikosasioiden tietosuojalain 41 §:ssä säädetään, että toimivaltainen viranomaisena saa siirtää henkilötietoja kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle vain seuraavien kaikkien ehtojen täytyessä: 1) rikosasioiden tietosuojalain muita henkilötietojen käsitteilyyn sovellettavia säännöksiä noudatetaan, ja 2) siirto on *tarpeen* rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisten tehtävien kannalta, ja 3) henkilötiedot vastaanottava viranomaisena tai järjestö on toimivaltainen käsittelemään tietoja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvissa tehtävissä. Lisäksi edellytyksiin kuuluu, että Euroopan komissio on antanut päätöksen tietosuojan riittävästä, *tai* sen puuttuessa on varmistettu asianmukaiset suojoimet, *tai* erityistilanteita koskevat poikkeukset tulevat sovellettaviksi. Silloin, kun henkilötiedot on saatu toisesta EU:n jäsenvaltiosta, siirron edellytyksenä on lisäksi, että kyseinen jäsenvaltio on antanut siirrolle luvan. Siirto, joka tehdään ilman tällaista lupaa, on sallittu vain, jos se on välttämätön jonkin valtion yleiseen turvallisuuteen tai EU:n jäsenvaltion olennaisiin etuihin kohdistuvan välittömän ja vakavan uhan estämiseksi, eikä lupaa voida saada ajoissa. Siirrosta on ilmoitettava viipymättä ennakkoluvan antamisesta vastaavalle viranomaiselle.

Komissio tekee päätöksiä *tietosuojan riittävästä kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä* rikosasioiden tietosuojadirektiivin 36 artiklan ehdoilla. Rikosasioiden tietosuojalain 42 §:ssä säädetään asianmukaisista suojoimista, joita sovelletaan, jos komissio ei ole tehnyt päätöstä kyseisen maan tai järjestön tietosuojan riittävästä. Pykälän tarkoittamia asianmukaisia suojoimia ovat oikeudellisesti sitova asiakirja, jossa määrätään asianmukaisista henkilötietojen suojoimista, tai että rekisterinpitäjä kaikkia henkilötietojen siirtämiseen liittyviä seikkoja arvioituaan katsoo, että henkilötietojen suojaamiseksi on toteutettu asianmukaiset suojoimet. Viimeisijaisena tietojen siirtämisen mahdollistavana vaihtoehtona ovat 43 §:ssä säädetyt erityistilanteita koskevat poikkeukset, jos komission päätöstä ei ole eikä 42 §:ää voida soveltaa. 43 §:ssä tietojen siirtämisen on oltava *välttämätöntä* pykälässä säädetyissä *voimakkaita intressejä edellyttävissä tilanteissa*. Tällaisia tilanteita ovat rekisteröidyn tai toisen henkilön elintärkeiden etujen suojaaminen, rekisteröidyn oikeutettujen ja merkitykseltään painavien etujen turvaaminen, tai EU:n jäsenvaltion tai kolmannen maan yleiseen turvallisuuteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhan estäminen. Yksittäistapauksessa voidaan välttämättömiä tietoja siirtää myös rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia käsittelytarkoituksia varten tai niihin liittyvien oikeusvaateiden laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Siirto ei kuitenkaan 43.2 §:n mukaan ole sallittu tällä perusteella, jos asianomaisen rekisteröidyn edut syrjäyttävät siirtämistä puoltavat yleiset edut.

Tietojen siirtoa koskevissa rikosasioiden tietosuojalain pykälissä, poliisin henkilötietolain 31 §:ssä tai Rajavartiolaitoksen 38 §:ssä ei säädetä siitä, voidaanko tietoa luovuttaa oma-aloitteisesti vai pyynnöstä. Sitä ei myöskään kielletä. *Näin ollen voidaan tul-*



*kita, että sekä oma-aloitteinen että pyynnöstä tapahtuva rikostorjuntaperustaisten henkilötietojen luovuttaminen kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille on mahdollista, kun julkisuuslain 30 §:n ja rikosasioiden tietosuojalain 7 luvun edellytykset täyttyvät.* Myös suomalaista viranomaista sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa tai säädöksissä voi olla normeja, joiden perusteella voidaan päätellä, onko oma-aloitteinen tietoluovutus mahdollinen.

## Tietojen luovuttaminen Interpolille

Interpol (*International Criminal Police Organization*, ICPO) on kansainvälinen järjestö, jonka perussäännön 2 artiklan 1 kohdan mukainen tavoite on muun muassa kaikkien rikospoliisiviranomaisten mahdollisimman laajan keskinäisen avunannon varmistaminen ja edistäminen *eri maiden lainsäädännön rajoissa* ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen hengessä.<sup>492</sup> Interpol toimii jäsenvaltioidensa rikospoliisiviranomaisten välisenä verkostona. Se mahdollistaa jäsenmaiden välisen tiedon jakamisen ja tiedonsaannin rikoksista ja rikollisista sekä tarjoaa jäsenilleen teknistä ja operatiivista tukea.<sup>493</sup>

Interpolin ja EU-maiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyön tärkeyttä korostetaan EU:ssa, mistä kertoo Interpolin mainitseminen rikosasioiden tietosuojadirektiivin resitaalissa. Direktiivin 25 resitaalissa todetaan, että kaikki EU-jäsenvaltiot ovat Interpolin jäseniä. Resitaalin mukaan Interpol vastaanottaa, säilyttää ja jakaa henkilötietoja toimiksiantonsa mukaisesti auttaakseen toimivaltaisista viranomaisista kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjunnassa. Sen vuoksi unionin ja Interpolin yhteistyötä on aiheellista tiivistää edistämällä tehokasta henkilötietojen vaihtoa ja turvaamalla samalla perusoikeuksien ja -vapauksien noudattaminen henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä.<sup>494</sup>

Rikosasioiden tietosuojalain 7 lukua sovelletaan siirrettäessä henkilötietoja kansainvälisille järjestöille. Näin ollen sitä sovelletaan myös Interpoliin. Euroopan komissio ei ole tehnyt tietosuojan riittävyttä koskevaa päätöstä Interpolista.<sup>495</sup> Tähän liittyen saksalai-

<sup>492</sup> Constitution of the International Crime Police Organization – Interpol. I/CONS/GA/1956(2008). Perussääntö on tullut voimaan vuonna 1956.

<sup>493</sup> Calcara – Launiala 2023, s. 141–146. Ks. Interpolin verkkosivut. What is Interpol?

<sup>494</sup> Rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osan 25 kohta. Lisäksi neuvoston yhteisessä kannassa eräiden tietojen vaihdosta Interpolin kanssa (200/69/YOS) säädetään varastettujen passien tietojen vaihtamisesta tietojärjestelmissä EU-maiden viranomaisten ja Interpolin välillä. Neuvoston yhteinen kanta ei luo tiedonluovutuksen toteuttamiseen tietosuojasääntelystä poikkeavia erillisiä sääntöjä, vaan kehottaa jäsenmaita noudattamaan voimassa olevaa tietosuojasääntelyä. Neuvoston yhteinen kanta 2005/69/YOS, vahvistettu 24 päivänä tammikuuta 2005, eräiden tietojen vaihdosta Interpolin kanssa. EUVL L 27, 29.1.2005, s. 61.

<sup>495</sup> Ainoa rikosasioiden tietosuojadirektiivin 36 artiklan nojalla tehty komission tietosuojan riittävyyspäätös on tehty Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Ks. European Commission, Adequacy decisions.

nen Wiesbadenin hallintotuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta (EUT) muun muassa siitä, onko kansainvälisellä järjestöllä, kuten Interpolilla, riittävä tietosuojan taso silloin, kun direktiivin 2016/680 36 artiklassa tarkoitettua tietosuojan riittävyttä koskevaa päätöstä ei ole tehty ja/tai 37 artiklassa tarkoitettuja asianmukaisia suoja-toimia ei ole vahvistettu.<sup>496</sup> EUT ei ottanut kysymystä tutkittavaksi, koska se ei liittynyt sen mielestä pääasiaan.<sup>497</sup> Vaikka kysymystä ei tutkittu, tapaus kertoo siitä, että tietosuojan riittävyden edellytykset muun muassa Interpolin osalta eivät ole yksiselitteiset kansallisille tuomioistuimillekaan.

Koska komission päätöstä tietosuojan riittävydestä Interpolin osalta ei ole, *henkilötietojen luovutus Interpolille on perustuttava rikosasioiden tietosuojalain 41 §:n muiden ehtojen lisäksi 42 §:n suojakeinoihin tai 43 §:n erityistilanteita koskeviin poikkeuksiin*. Tiedonvälitys Interpoliin saa sen omien tiedonkäsittelysääntöjen mukaan tapahtua ainoastaan Interpolin oman tietojärjestelmän kautta.<sup>498</sup>

Interpol julkaisee jäsenmaiden pyynnöstä ilmoituksia (notice). Ilmoitukset ovat kansainvälisiä yhteistyöpyyntöjä tai hälytyksiä, joilla eri maiden viranomaiset jakavat kriittistä rikosperustaista tietoa.<sup>499</sup> Ilmoitukset välitetään Interpolille kansallisen keskusviraston (National Central Bureau, NCB) kautta.<sup>500</sup> Suomessa NCB on keskusrikospoliisi. Pyyntöt tehdä ilmoitus jäsenmailta Interpolille ovat tiedon luovuttamista oma-aloitteisesti.

Vaikuttaa siltä, että henkilötietojen luovutus Interpolille on mahdollista myös *oma-aloitteisesti*, koska sitä ei ole erikseen rajoitettu. Myös Interpolin määräämät säännöt tietojen vaihdon menettelyistä viittaavat siihen, että *tietojen luovuttaminen on pääsääntöisesti oma-aloitteista*. Henkilötietojen luovuttamisen edellytyksenä on kuitenkin yksityiskohtainen ja tarkka tietosuojasääntely rikosasioiden tietosuojalain 7 luvun nojalla sekä rikosasioiden tietosuojalain edellyttämät suojakeinot, joihin voidaan lukea kuuluvaksi Interpolin omat yksityiskohtaiset säännöt henkilötietojen käsittelystä.

<sup>496</sup> EUT, asia C-505/2019, kohta 39. ECLI:EU:C:2021:376.

<sup>497</sup> EUT, asia C-505/2019, kohdat 64–66. ECLI:EU:C:2021:376.

<sup>498</sup> Interpol's rules on processing of data, III/IRPD/GA/2011 (2019), art. (4)(1).

<sup>499</sup> Interpolin verkkosivut. How we work?

<sup>500</sup> Interpol's rules on processing of data, III/IRPD/GA/2011 (2019), art. 6.

## 9.4 Keskeiset havainnot

Poliisi ei voi poliisilain 7:2:n nojalla, Rajavartiolaitos ei voi LRVLH:n 17 a §:n nojalla eikä Tulli TulliRitoL 4:2:n nojalla antaa tietoa ulkomaan viranomaiselle.

Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos saavat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tiettyjä henkilötietoja toisen EU:n jäsenvaltion ja ETA-valtion toimivaltaiselle viranomaiselle. Tietojenvaihtolain mukaan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen on luovutettava tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle myös oma-aloitteisesti, jos luovuttamisen voidaan olettaa edistävän määrättyjen rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen Europolille ja Interpolille on myös mahdollista.

Euroopan unionin yhteisiä tietojärjestelmiä ovat Schengenin tietojärjestelmä, Eurodac-järjestelmä ja viisumitietojärjestelmä (VIS). Schengen-järjestelmä mahdollistaa oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen siten, että poliisi luovuttaa kansallisen järjestelmän tietoja toisille viranomaisille. Tietojen luovuttaminen VIS-järjestelmästä tai Eurodac-järjestelmästä oma-aloitteisesti ei ole mahdollista. Tietojen luovuttaminen EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin merkitsee jäsenmaan viranomaisen oma-aloitteista tietojen luovuttamista.

Matkustajarekisterilain nojalla matkustajatietoyksiköllä on tietojenantovelvollisuuksia toimivaltaisille viranomaisille. Kolmanteen maahan matkustajarekisteritietoja ja tietojen käsittelyn tuloksia saadaan siirtää 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. Tietoja voidaan siirtää myös oma-aloitteisesti.

Oma-aloitteinen henkilötietojen antaminen rikostorjuntatarkoituksessa kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille on mahdollista silloin, kun julkisuuslain 30 §:n ja rikosasioiden tietosuojalain 7 luvun edellytykset täyttyvät. Myös Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa tai säädöksissä voi olla oma-aloitteisen tietojen antamisen mahdollistavia normeja.

# 10 Oma-aloitteinen tietojen antaminen väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden torjumiseksi

## 10.1 Salassapidosta poikkeaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetustoimessa työskentelevien viranomaisten ja muiden toimijoiden tietoon voi tulla asioita, jotka voivat aiheuttaa epäilyn tapahtuneesta tai suunnitteilla olevasta rikoksesta. *Väkivalta* liittyy useisiin rikoslajeihin, mukaan lukien henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin (esim. tappo, murha ja pahoinpitely) sekä seksuaalirikoksiin. Sillä voidaan tarkoittaa vallan, kontrollin tai fyysisen voiman tahallista käyttöä tai sillä uhkaamista siten, että tämä kohdistuu tiettyyn ihmiseen tai ihmisryhmään, ja että tämä johtaa tai voi johtaa fyysisen tai psyykkisen vamman syntymiseen, kehityksen häiriytymiseen, perustarpeiden tyydyttämättä jättämiseen tai kuolemaan.<sup>501</sup> Lähisuhde- ja perheväkivalta taas kohdistuu perheenjäseneen tai läheiseen, kuten lapseen, nykyiseen tai entiseen puolisoon, seurustelukumppaniin tai lähisukulaiseen. Väkivaltarikoksia tapahtuu myös perheen ulkopuolella. Tällaisiin rikoksiin kuuluvat muun muassa joukkosurmat ja terrorismi.<sup>502</sup>

Alaikäisiin kohdistuvilla väkivaltarikoksilla tässä tarkoitetaan rikoslajeja, jotka sisältävät väkivaltaa ja kohdistuvat alaikäiseen. Rikoslaisissa on erikseen myös säädetty tietyistä henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoslajeista, jotka kohdistuvat alaikäiseen. Tällaisia ovat lapsensurma ja heitteillepano. Alaikäisiin<sup>503</sup> kohdistuvilla seksuaalirikoksilla taas tarkoitetaan rikoslain 20 luvussa tarkoitettuja rikoslajeja, jotka voivat kohdistuvat alaikäiseen. RL 20 luvussa on myös erikseen säädetty tietyt rikokset rangaistavaksi,

<sup>501</sup> Krug et al. 2002, s. 5.

<sup>502</sup> Ks. väkivallasta perheessä ja perheen ulkopuolella Haapasalo 2017, s. 54–213.

<sup>503</sup> Tässä tutkimuksessa *alaikäisillä* tarkoitetaan alle 18-vuotiaita. *Alaikäinen* on määritelty holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 2 §:ssä, jonka mukaan vajaavaltaisella tarkoitetaan alle 18-vuotiaasta henkilöä (alaikäinen). Lainsäädännössä *lapsi* on usein synonyymi alaikäiselle henkilölle, esimerkiksi lastensuojelulaissa lapsella tarkoitetaan lastensuojelulain (417/2007) 6 §:n mukaan alle 18-vuotiaasta. Myös kansainväliset sopimukset kuten YK:n lasten oikeuksien sopimuksen (SopS 59–60/1991) ja Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (SopS 88/2011) pitävät lapsena 18-vuotiaasta henkilöä. Nuorisolain (1285/2016) 3.1.1 §:n mukaan *nuorella* tarkoitetaan alle 29-vuotiaita. Lastensuojelulain 6 §:n mukaan nuorena pidetään 18–24-vuotiaasta. Lisäksi esimerkiksi lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annettua lakia (1009/2008) sovelletaan sen 1.2 §:n mukaan lapseen, joka on tutkimuksen käynnistyessä alle 16-vuotias tai, jos siihen on erityistä perustetta lapsen terveydentila ja kehitys huomioon ottaen, alle 18-vuotias. Rikoslaisissa lapsena pidetään alle 16-vuotiaasta. Joidenkin rikostunnusmerkistöjen kohdalla alaikäisenä pidetään myös alle 18-vuotiaasta.

mikäli ne kohdistuvat alaikäiseen. Tällaisia rikosten tunnusmerkistöjä ovat seksuaalinen hyväksikäyttö, lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä lapsenraiskaus, sukupuoliyhteys lähisukulaisten kesken, seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta, lapsen houkuttelemine seksuaalisiin tarkoituksiin, sukupuoliyhteisyyttä loukkaavan lasta koskevan esityksen seuraaminen, paritus ja törkeä paritus. Huomionarvoista on, että asiakasta ja potilasta koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä, joten niitä ei voida vapaasti antaa sivullisille, mukaan lukien toiselle viranomaiselle.

Sosiaalihuollon asiakaslain 14 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle nähtäväksi tai käytettäväksi. Sosiaalihuollon järjestäjä tai tuottaja taikka niiden palveluksessa oleva samoin kuin sosiaalihuollon luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan sosiaalihuollon tehtävissä toimiessaan tietoonsa saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus (ShaL 15.1 §). Henkilö ei myöskään saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi (ShaL 15.3 §). Salassapitovelvoite pitää sisällään asiakirjasalaisuuden, vaitiolovelvollisuuden sekä hyväksikäyttökiellon.

Salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella *suostumuksella* tai *niin kuin laissa erikseen säädetään* (ShaL 16 §). Milloin asiakkaalla ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, tietoja saa antaa hänen laillisen edustajansa suostumuksella. Tietoja ei kuitenkaan saa antaa alaikäisen asiakkaan laillisen edustajan suostumuksella, jos edustajalla itsellään ei ole oikeutta tiedon saantiin 11 §:n 3 momentissa tarkoitettusta syystä (ShaL 16 §). Sosiaalihuollossa lähtökohtana on, että asiakkaan tietojen luovutus perustuu hänen nimenomaiseen suostumukseensa, millä on tarkoitus vahvistaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta.<sup>504</sup> Vaikka suostumus edellä luvussa 3 esitetyllä tavalla sinänsä mahdollistaisi myös oma-aloitteisen tietojen antamisen, viranomaisten välisiä turvallisuus- ja rikostorjuntaperustaisia tietojen luovutuksia ei ole tarkoituksenmukaista perustaa yksinomaan asiakkaan suostumuksen varaan. Tämän vuoksi voidaan pitää tärkeänä, että lainsäädännön tasolla tunnustetaan tietojen antamista edellyttävät tilanteet.

Myös potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä (PotL 13.1 §). Potilaslain 2 §:n 5 kohdan mukaan *potilasasiakirjoilla* tarkoitetaan potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytettäviä, laadittuja tai saapuneita asiakirjoja taikka teknisiä tallenteita, jotka sisältävät hänen terveydentilaansa koskevia tai muita henkilökohtaisia

<sup>504</sup> HE 137/1999 vp, s. 31. Ks. potilaan itsemääräämisoikeudesta *Pahlman* Lakimies 6/1997, s. 815–826.

tietoja. Terveystieteiden ammattihenkilön salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 17 §:ssä. Sen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa sivulliselle luvatta ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta, josta hän asemansa tai tehtävänsä perusteella saanut tiedon. Salassapitovelvollisuus säilyy ammatinharjoittamisen päättymisen jälkeen. Salassapitovelvollisuudella pyritään turvaamaan luottamuksellisten hoitosuhteiden syntyminen ja olemassaolo sekä yksityisyyden säilyminen.<sup>505</sup> Salassapitovelvollisuus koskee myös sellaisia yksityisen tai perheen salaisuuksia, joita ei merkitä potilasasiakirjaan siihen merkittäviksi kuuluvina salassa pidettävinä tietoina.<sup>506</sup>

Potilaslain 13.2 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö tai muu terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle<sup>507</sup> potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Lainkohta mahdollistaa sinänsä *oma-aloitteisen tiedon antamisen* esimerkiksi toiselle viranomaiselle, jos potilas on antanut siihen suostumuksensa.<sup>508</sup>

Potilaslain 13.3 §:n 1 kohdan mukaan potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja *saadaan antaa* sivulliselle, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Vastaavasti sosiaalihuollossa salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja niin kuin laissa erikseen säädetään.

Varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, korkeakouluopetuksen sekä nuorisotoimen erityissääntelyssä on myös erillisiä salassapitoon ja siitä poikkeamiseen liittyviä säännöksiä.<sup>509</sup> Varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa, korkeakouluopetuksessa ja nuorisotoimessa voidaan laissa säädetyin edellytyksin poiketa salassapidosta rikostorjuntaan ja turvallisuuteen liittyvissä tarkoituksissa. Näitä säännöksiä tarkastellaan tarkemmin jäljempänä tässä luvussa. Muutoin salassapidosta poikkeamista koskevat säännökset varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa liittyvät lähinnä opetuksen tai varhaiskasvatuksen järjestämiseen.<sup>510</sup> Nuorisotoimessa salassapidosta poikkeamista koskevat muut

<sup>505</sup> Myös potilaslain ensisijaisena tarkoituksena oli edistää luottamuksellisen hoitosuhteen syntyä potilaan ja ammattihenkilön välille sekä ehkäistä ristiriitojen syntyä. StVM 15/1992 vp, s. 1–2. Luottamuksellinen hoitosuhde ei voi syntyä, ellei sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaalla ole varmuutta siitä, että hänen suhteen toiselle osapuolelle luovuttamansa tai tämän hänestä muutoin saamat tiedot eivät leviä sivullisille. Tuori – Kotkas 2016, s. 724–729. Ks. yksityisyyden suojasta hoitosuhteessa Lehtonen 2001, s. 189–208.

<sup>506</sup> HE 33/1994 vp, s. 34.

<sup>507</sup> *Sivullisella* tarkoitetaan muita kuin asianomaisessa toimintayksikössä tai sen toimeksiannosta potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvia henkilöitä (PotL 13.2 §). Ks. myös HE 185/1991 vp, s. 21.

<sup>508</sup> Ks. suostumuksen pätevyyden edellytyksistä luku 3.

<sup>509</sup> Näistä viranomaisista käytetään tutkimuksessa myös termiä ”alikäisten parissa työskentelevät viranomaiset”. Vaikka korkeakouluopetuksessa alikäisten osuus on vähäisempi, voi alikäisiä olla myös opiskelijoina korkeakouluopetuksessa. Ks. varhaiskasvatustilain 40–41 §, perusopetuslain 40–41 §, ammattikoululain 108 §, lukiolain 58 §, ammattikorkeakoululain 21.2 § ja 65 §, yliopistolain 30.2 § ja 90 a § sekä nuorisolain 11 § ja 28 §.

<sup>510</sup> Ks. ammattikorkeakoululain 34–35 §, sekä yliopistolain 43 c §.

säännökset koskevat lähinnä muiden viranomaisten tekemiä tietojen luovutuksia yksittäisestä nuoresta nuorisotoimelle.<sup>511</sup>

Niissä tilanteissa, joissa voimassa olevassa lainsäädännössä säädetään sote-toimijan – mukaan lukien alaikäisten parissa työskentelevien viranomaisen ja toimijan – *ilmoitusvelvollisuudesta* tai *tiedonantovelvollisuudesta*, tiedot on annettava laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Harkintavalta on tällöin *suppeimmillaan*. Toisaalta suppeinkin harkintavallan käyttöön voi liittyä oikeudellista harkintaa silloin, kun arvioidaan ilmoitusvelvollisuuden täyttymisen edellytyksiä. Harkintavalta on huomattavasti *laajempi*, kun kyse on *ilmoitusoikeudesta* tai *oma-aloitteisesta tietojenanto-oikeudesta*. Laajempi harkintavalta mahdollistaa yleensä erilaisten näkökohtien, intressien ja arvojen huomioon ottamisen, vaikka salassapitosäännösten estämättä toteutettavan ilmoitusoikeuden ja oma-aloitteisen tietojenanto-oikeuden edellytykset vahvistettaisiin laissa.

Sote-toimijoiden kuten myös muiden alaikäisten parissa työskentelevien viranomaisten ja toimijoiden harkintavaltaa ohjaa ja velvoittaa pyrkimys perusoikeuksien yhteensovittamiseen. Erityisesti turvallisuus- ja rikostorjuntaperustaisiin tietojen luovutuksiin voi liittyä punnintaa eri perusoikeuksien välillä. Perustuslain 10 §:ssä turvattu oikeus yksityiselämän suojaan voi joutua vastakkain muiden perusoikeuksien kanssa. Jokaiselle kuuluu myös oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7.1 §). Sote-toimijan on lakia soveltaessa pyrittävä löytämään sellainen tulkintavaihtoehto, joka mahdollisimman pitkälle turvaa kollisiossa olevien perusoikeuksien ydinalueelle kuuluvat oikeudet.<sup>512</sup>

## 10.2 Ilmoittaminen henkeen tai terveyteen kohdistuvasta vaarasta

Sosiaalihuollon asiakaslain 18.3 §:n toisen virkkeen mukaan hyvinvointialue saa *salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot*, jos tämän lain mukaisia tehtäviä hoidettaessa on saatu tietoja olosuhteista, joiden perusteella on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Lainkohta mahdollistaa hengen ja terveyden suojaamiseen liittyvän *tiedon antamisen oma-aloitteisesti* jo uhka-arvion tekemistä varten.<sup>513</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2021:13 vahvistettiin, että asiakaslain 18.3 §:n toinen virke koskee ainoastaan tietojen *oma-*

<sup>511</sup> Ks. nuorisolain 11–12 §.

<sup>512</sup> Mäenpää 2018, s. 520–522 ja 525.

<sup>513</sup> HE 333/2014 vp, s. 7.

*aloitteisen luovuttamisen edellytyksiä.* Poliisilaitoksella ei tästä syystä ollut sanotun säännöksen perusteella oikeutta saada *pyytämäänsä* tietoja.

Potilaslain 13.4 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö tai muu terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö *saa* salassapitovelvollisuuden estämättä *ilmoittaa* poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan *vaarassa joutua väkivallan kohteeksi*. Vastaavasti kuin edellä mainittu sosiaalihuollon asiakaslain 18.3 §, kyseinen lainkohda mahdollistaa siis hengen ja terveyden suojaamiseen liittyvän tiedon antamisen omaaloitteisesti jo uhka-arvion tekemistä varten.<sup>514</sup>

Vastaavasti perusopetuslakiin, ammattikoululakiin, lukiolakiin, yliopistolakiin (558/2009), ammattikorkeakoululakiin (932/2014), varhaiskasvatuslakiin, nuorisolakiin ja oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin<sup>515</sup> sisältyy säännös, jonka mukaan laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavalla on salassapitovelvollisuuden estämättä *oikeus ilmoittaa* poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Kyseistä säännöstä ei löydy korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetusta laista (695/2019) ja neuvolapalveluiden järjestäjää koskevassa terveydenhuoltolaista (1326/2010), mutta säännös kuitenkin ulottuu terveydenhuollon ammattihenkilöihin potilaslain kautta.<sup>516</sup>

Ilmoitusoikeuden avulla pyritään turvaamaan perustuslain 7 §:n toteutumista, jossa säädetään jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7 §:n turvaamisella tässä yhteydessä on vaikutus myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn pyrkimykseen turvata lapsen hyvinvointi. Lisäksi se liittyy perustuslain 22 §:n mukaisen julkisen vallan velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>517</sup>

Ilmoituskynnystä henkeen tai terveyteen kohdistuvasta vaarasta ei ole edellä mainituissa säännöksissä asetettu kovin korkealle. Luovutettavia tietoja koskeva välttämättömyyedellytys asettaa kuitenkin reunaehdot tietojen antamiselle. Ensivaiheessa tulee arvioida, mitkä tiedot ovat *tarpeellisia aiottuun käyttötarkoitukseen nähden*. Tarpeettomia tietoja ei saa antaa poliisille edes henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten. Sen jälkeen tulee erikseen arvioida, ovatko

<sup>514</sup> HE 333/2014 vp, s. 7.

<sup>515</sup> Ks. Potilaslain 13.4 §, sosiaalihuollon asiakaslain 18.3 §, perusopetuslain 40.5 §, lukiolain 58.2 §, ammattikoululain 109.5 §, yliopistolain 90 a.3 §, ammattikorkeakoululain 65.4 §, varhaiskasvatuslain 41.4 §, nuorisolain 28 § ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23.4 §.

<sup>516</sup> Ks. potilaslain 13.4 §.

<sup>517</sup> HE 333/2014 vp, s. 12–13.



tiedot *ehdottoman tarpeellisia aiottuun käyttötarkoitukseen*. Toisessa vaiheessa arvioinnin tekeminen edellyttäne jossain määrin laajempaa ymmärrystä poliisin toimialasta ja lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvistä tietotarpeista. Saatuaan ilmoituksen poliisi voi hankkia tarpeelliset tiedot ja selvitykset tiedonsaantioikeuksiensa puitteissa.

Potilaslain 13.1 §:n perusteella myös tieto henkilön olemisesta potilaana terveydenhuollon toimintayksikössä on salassa pidettävä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2018:93 on katsottu, että tämä tieto kuuluu terveydenhuollon ammattihenkilön oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 14 §:ssä tarkoitetun todistamiskiellon piiriin.<sup>518</sup> Silloin, kun terveydenhuollon ammattihenkilö tai muu terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö saa tietää, että *potilaan hallussa on aseita tai muita vaaralliseksi luokiteltuja esineitä tai aineita*, ja hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi, hän saa kuitenkin potilaslain 13.4 §:n nojalla salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille hengen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, kuten potilaan henkilöllisyyttä koskevat tiedot.

Myös tilanteessa, jossa päihtyneeksi epäilty potilas pyrkii lähtemään ajamaan liikenteeseen, voi olla perusteltua poiketa salassapitovelvollisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällöin kyse voi olla hätävarjelusta tai pakkotilasta, joista on säädetty rikoslain 4 luvun 4 ja 5 §:ssä. Kysymys on oikeudellisesti suojattua etua uhkaavasta välittömästä vaarasta, jonka torjumiseksi voi olla tarpeellista loukata toisen oikeudellisesti suojattua etua, kuten yksityisyyden suojaa.<sup>519</sup> Toisaalta voidaan katsoa, että terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ilmoitusoikeus suoraan potilaslain 13.4 §:n nojalla. Salassa pidettäviä tietoja voi olla tarpeellista paljastaa esimerkiksi potilaan tai sivullisen hengen ja terveyden turvaamiseksi. Salassapitovelvollisuuden ei kuitenkaan voida katsoa ulottuvan tilanteeseen, jossa terveydenhuollon ammattihenkilö muutoin havaitsee terveydenhuollon toimintayksikössä asioineen henkilön lähtevän ajamaan päihtyneenä. Pelkästään se seikka, että henkilö asioi terveydenhuollon toimintayksikössä muussa tarkoituksessa kuin hoidon saamiseksi, ei tee hänestä potilasta.

<sup>518</sup> Lääkäri ja muu terveydenhuollon ammattihenkilö on oikeutettu tai velvollinen kieltäytymään todistamasta myös esitutkinnassa (esitutkintalain 805/2011, 7 luvun 8.1 §). Tuomioistuin voi kuitenkin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 14.2 §:n nojalla velvoittaa lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön todistamaan, jos syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Silloin, kun on kyse rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, terveydenhuollon ammattihenkilö on *oikeutettu* todistamaan myös esitutkinnassa. Ylipartanen 2010, s. 115.

<sup>519</sup> Ylipartanen 2010, s. 122–124 ja Lappi-Seppälä Lakimies 1/2004, s. 16–17.

## 10.3 Ilmoitusoikeuksien ja -velvollisuuksien välinen suhde

Rikoslaisissa *velvoitetaan* ilmoittamaan poliisille tietyistä valmisteilla olevista *törkeistä rikoksista*. Rikoslaisissa tarkoitetun *ilmoitusvelvollisuuden* alaan kuuluvat vakavimmat valtiolliset rikokset, tahalliset henkirikokset ja eräät muut väkivaltarikokset, vakavimmat yleistä vaaraa aiheuttavat rikokset, törkeä ympäristön turmeleminen ja törkeä huumausainerikos. Rikoslain 15 luvun 10.1 §:n mukaan se, joka tietää muun muassa raiskauksen, törkeän raiskauksen, lapsen törkeän seksuaalisen hyväksikäytön, törkeän lapsenraiskauksen, murhan, tapon, surman, törkeän pahoinpitelyn olevan hankkeilla eikä ajoissa, kun rikos vielä olisi estettävissä anna siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, on tuomittava, jos rikos tai sen rangaistava yritys tapahtuu, törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä. Vaikka lain sanamuodon mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee rikosta eikä rikoksenteijää, rikoksesta ilmoittaminen ilman suunnittelijan henkilöllisyyden yksilöimistä ei usein ole mahdollista. Jos tieto rikoksesta on saatu siinä vaiheessa, ettei rikosta enää voida estää tai rikoksen jatkamista katkaista, rikoslain mukaista ilmoitusvelvollisuutta ei ole.<sup>520</sup>

Sosiaali- ja terveydenhuollossa, varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa, korkeakouluopetuksessa ja nuorisotoimessa voi edellisessä luvussa tarkastellun *ilmoitusoikeuden* ohella realisoitua myös rikoslain mukainen *ilmoitusvelvollisuus*. Ellei ilmoitusvelvollisella ole varmuutta valmisteilla olevan rikoksen törkeydestä, voi se konsultoida poliisia ilmoittamatta kyseessä olevan henkilön nimeä. Sääntely on tulkinnanvarainen, koska tietyn uhan osalta ei välttämättä ole selvää, muodostaako uhka rikoslaisissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden vai jääkö se ilmoitusoikeuden varaan. Käytännön soveltamislanteessa haasteeksi voi muodostua myös sen tunnistaminen, onko kyseessä RL 15:10:n tarkoittama törkeä rikos, ja milloin rikoksen yksityiskohdat ovat edenneet riittävän pitkälle.<sup>521</sup> Rikoslain kokonaisuudistukseen liittyvien säännöksen perustelujen mukaan ilmiantovelvollisuutta voidaan pitää perusteltuna lähinnä silloin, kun sen kohteena oleva rikos on erittäin vakava, luonteeltaan harkittu ja sisältää järjestelmällistä valmistelua, kohdistuu tärkeään suojeltavaan oikeushyvään ja rikos tai sen jatkaminen on miannon tapahduttua estettävissä.<sup>522</sup>

Lastensuojelulain 25.3 §:n 1 ja 2 kohta muodostavat alaikäisten parissa työskenteleville viranomaisille *ilmoitusvelvollisuuden* poliisille salassapitosäännösten estämättä rikoslain 20 luvussa seksuaalirikoksena rangaistavaksi säädetystä teosta sekä sellaisesta rikoslain 21 luvussa henkeen ja terveyteen kohdistuvana rikoksena rangaistavaksi säädetystä teosta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta

<sup>520</sup> HE 6/1997 vp, s. 41–43.

<sup>521</sup> Ks. myös HE 282/2010 vp, s. 36.

<sup>522</sup> HE 6/1997 vp, s. 42.

vankeutta. Velvollisuus muodostuu, kun henkilöllä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella *syitä epäillä*, että lapseen on kohdistettu tällainen teko.<sup>523</sup> Siten kynnys on matala, sillä jo syy epäillä riittää muodostamaan ilmoitusvelvollisuuden. Säännöksessä viitataan rajatusti tiettyihin rikoslain säännöksiin ja rikoslain 21 luvun osalta lisäksi sellaisiin rikoksiin, joista vähimmäisrangaistus on kaksi vuotta.

Lastensuojelulain 25.3 §:n voidaan katsoa täydentävän osaltaan rikoslain 15:10:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta. Nimittäin lastensuojelulain 25.3 § kohdistuu tilanteisiin, joissa on *jo tapahtunut rikos*, ja on herännyt syy epäillä sen tapahtuneen, kun taas rikoslain mukainen ilmoitusvelvollisuus kohdistuu niihin tilanteisiin, kun *rikosta ei vielä ole tapahtunut*. Lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus on ilmoitettavien rikosten osalta myös laajempi. Lastensuojelulain perustelujen mukaan rikoslain 15.10:ssä on lueteltu vain vakavimmat lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset. Esimerkiksi lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö ei ole pykälässä mainittujen rikosten listalla.<sup>524</sup> Lisäksi rikoslain mukainen velvollisuus törkeän rikoksen ilmoittamiseen edellyttää yleensä, että tiedetään, mihin tai keihin tuleva rikos aiotaan kohdistaa ja millä tavoin rikos aiotaan tehdä. Lastensuojelulain 25.3 § velvoittaa ilmoittamaan, vaikka rikoksen tapahtuneet yksityiskohdat eivät olisi näin pitkälle tiedossa. Lisäksi lastensuojelulain 25.3 §:ssä ei ole rajoituksia liittyen siihen, onko ilmoituksen tekijänä uhrin läheinen. Rikoslaisissa sukulaiset ja muut tähän rinnastettavat läheiset on rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

## 10.4 Tietojenanto-oikeus opiskeluympäristön turvallisuuden varmistamiseksi

Lukioita, ammattikouluja, yliopistoja sekä ammattikorkeakouluja koskevissa erityislajeissa<sup>525</sup> on samansisältöinen säännös, jonka mukaan vastaanottajan tehtävien hoidon kannalta välttämättömiä opiskelijan terveydentilaa ja toimintakykyä koskevia tietoja on tiedon haltijalla salassapitosäännösten estämättä *oikeus antaa* muun muassa *poliisille* ja opetusjärjestäjän edustajalle, joka on ensisijaisessa vastuussa turvallisuusuhan selvittämisestä, välttömän turvallisuusuhan arvioimiseksi tai mikäli opiskelijan todetaan terveydentilan arvioinnissa olevan vaaraksi muiden turvallisuudelle. Mainitun säännöksen nojalla opetusjärjestäjä voi oma-aloitteisesti antaa tietoja poliisille turvallisuuden varmistamiseksi.<sup>526</sup> Säännöksessä viitataan ”tiedon haltijan” oikeuteen luovuttaa tällaisia tietoja, mutta säännöksen perusteluissa ei ole avattu mitä tiedon haltijalla tarkoitetaan. Tiedon haltija-termi on siten tulkinnanvarainen, ja poikkeaa tietojen antamista

<sup>523</sup> HE 282/2010 vp, s. 111.

<sup>524</sup> HE 282/2010 vp, s. 36 ja 38.

<sup>525</sup> Lukiolain 58.1 §, ammattikoululain 109.4 §, yliopistolain 90 a.1 § ja ammattikorkeakoululain 65.3 §.

<sup>526</sup> Ks. HE 164/2010 vp, s. 54, 65 ja 75 ja HE 41/2018 vp, s. 70.

koskevista säännöksissä käytetystä ”lain mukaisia tehtäviä hoitava”-termistä.<sup>527</sup> Opiskeluympäristön turvallisuutta koskeva ilmoitusoikeus painottuu turvaamaan oppilaitoksen, sen opiskelijoiden sekä henkilöstön turvallisuutta. Mikäli kyseessä on pitemmälle edennyt rikoksen selkeä suunnitelma, tai epäily jo tapahtuneesta rikoksesta, tulee sovellettavaksi rikoslain 15:10:n tai lastensuojelulain 25.3 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus poliisille.

## 10.5 Tietojen antaminen rikoksen selvittämiseksi

Sosiaalihuollon asiakaslain 18.2 §:n mukaan hyvinvointialueen *tulee pyydettyä antaa* asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen sellaisen *rikoksen selvittämiseksi*, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15:10:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tietojen luovutus liittyy rikoksen selvittämiseen eli jo tapahtuneeseen rikokseen. Todetakaan, että vastaavaa säännöstä ei ole potilaslaissa eikä opetusjärjestäjiä koskevassa erityissääntelyssä.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18.3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta *saa antaa oma-aloitteisestikin tiedon*, kun *epäillään* edellä 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka silloin, kun *epäillään* jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen, jos hyvinvointialue arvioi sen olevan *välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi*. Säännöksen soveltamistilanteissa poliisi, syyttäjä tai tuomioistuin eivät voi vaatia salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvän tiedon ilmaisemista. Tietojen luovutus edellyttää *intressipunninnan* suorittamista. Tärkeemmän oikeushyvän turvaamiseksi voi olla välttämätöntä ja samalla oikeutettua loukata vähemmän tärkeää oikeushyvää. Säännös antaa toimintamahdollisuuden, muttei aseta tietojenantovelvoitetta.<sup>528</sup>

## 10.6 Tietojen antaminen monialaisessa viranomaisyhteistyössä

Väkivallan riskienarvioinnin tekemiseksi saatetaan tarvita moniammatillista yhteistyötä ja eri alojen ammattilaisten välistä tietojenvaihtoa. MARAK on vakavan parisuhdeväkivallan riskienarvioinnin tekemiseen, uusien väkivaltatapausten ennalta estämiseen ja

<sup>527</sup> Ks. Potilaslain 13.4 §, sosiaalihuollon asiakaslain 18.3 §, perusopetuslain 40.5 §, lukiolain 58.2 §, ammattikoululain 109.5 §, yliopistolain 90 a.3 §, ammattikorkeakoululain 65.4 §, varhaiskasvatuslain 41.4 §, nuorisolain 28 § ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23.4 §.

<sup>528</sup> Säännöstä on perusteltu sillä, että tietojenantovelvoite saattaisi vaarantaa sosiaalitoimen mahdollisuuden tukea asiakasta. HE 137/1999 vp, s. 34.

uhrin auttamiseen tarkoitettu moniammatillinen menetelmä. Moniammatilliseen riskienarviointikokoukseen osallistuvat eri viranomaiset (poliisi, sosiaalityöntekijä, lastensuojelun työntekijä) ja järjestöjen edustajat. MARAK-työskentelyn ensisijaisena kohderyhmänä ovat aikuiset parisuhdeväkivallan uhrin. MARAK-työskentely perustuu asiakkaan kirjalliseen suostumukseen. Asiakas antaa suostumuksen myös häntä koskevien tietojen käsittelyyn riskinarviointia ja turvallisuussuunnitelman laatimista varten.<sup>529</sup> Keskeistä on huomata, että suostumus asiakkaaksi ryhtymisestä ei sellaisenaan pidä sisälään suostumusta tietojenkäsittelyyn.

Julkisuuslain 29.1 §:n 1 kohdan perusteella *suostumus* muodostaa lainmukaisen perusteen antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle. Perustellusti voidaan kysyä, onko viranomaisten välistä tietojenvaihtoa, jolla pyritään henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen ehkäisemiseen, tarkoituksenmukaista perustaa yksinomaan heikossa tai haavoittuvassa asemassa olevan asiakkaan suostumuksen varaan. Ilman asiakkaan suostumusta viranomaisten väliset salassa pidettävien tietojen antaminen voi perustua ainoastaan laissa säädettyyn perusteeseen. Mikäli laissa säädetään salassa pidettävän tiedon *antamisesta* toiselle viranomaiselle, tietoluovutuksen edellytyksenä on, että tiedonsaantioikeuden omaava viranomainen *pyytää* saada tietoja.<sup>530</sup>

Salassa pidettävän tiedon antamisesta asiakkaan hoidon tai huollon turvaamiseksi säädetään sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:ssä. Pykälän 1 ja 2 momentin mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja *saa antaa* asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat *välttämättömiä* asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulon edellytysten turvaamiseksi. Tietoja saa kuitenkin antaa muun muassa, jos se, jota asiakirja koskee, on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai *turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi* eikä hoidon tai huollon tarvetta muutoin voida selvittää taikka hoidon tai huollon toimenpiteitä toteuttaa tai tieto on tarpeen *lapsen edun vuoksi*. Tietoja saa antaa toiselle sosiaalihuollon viranomaiselle, sen toimeksiannosta sosiaalihuollon tehtäviä suorittavalle henkilölle tai yhteisölle sekä muulle viranomaiselle. Säännöksen tavoitteena on mahdollistaa yhteistyö eri viranomaisten kesken tarkoituksenmukaisen hoidon ja palvelujen järjestämiseksi.<sup>531</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta asiakkaan suostumuksesta riippumatta *eräissä muissa tilanteissa*. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan hyvinvointialue *saa*, jos se on välttämätöntä *lapsen edun* taikka *erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi*, antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta

<sup>529</sup> Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. MARAK -moniammatillinen riskiarviointi.

<sup>530</sup> Voutilainen Lakimies 3–4/2021, s. 679.

<sup>531</sup> HE 137/1999 vp, s. 31.

riippumatta tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle asiassa, jossa hyvinvointialueelle on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus panna asia vireille taikka osallistua viireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla. Lain esiöistä seuraa, että tietojen antaminen voi liittyä esimerkiksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaan asiaan.<sup>532</sup> Sosiaalihuollon asiakaslain 18.1 §:n mukaista säännöstä ei kuitenkaan voida pitää yksiselitteisenä, sillä siitä ei riittävän yksiselitteisesti käy ilmi, missä kaikissa tilanteissa tietoja saa antaa toiselle viranomaiselle.<sup>533</sup> Kun otetaan huomioon, että saman pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään erikseen salassa pidettävien tietojen antamisesta poliisille, sen ei ole tarkoitettu tulemaan sovellettavaksi tietojen antamiseen poliisille.

Asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä on erikseen huomioitu *lapsen etu*, joka muodostaa myös tiedonintressin. Sosiaalihuollon asiakaslain 17.1–2 § ja 18.1 § eivät kuitenkaan muodosta perustetta oma-aloitteiselle tietojen antamiselle. Tietoja voidaan antaa ainoastaan toisen viranomaisen pyynnöstä. Sote-toimi-joilla on sen sijaan *oma-aloitteinen tietojenanto-oikeus* poliisille tilanteessa, jossa he ovat saaneet tietoja olosuhteista, joiden perusteella heillä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi (ShaL 18.3 § ja PotL 13.4 §). Lastensuojelulain 25.3 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus aktualisoituu taas tilanteessa, jossa henkilöllä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu laissa tarkoitettu seksuaalirikos tai henkeen ja terveyteen rikoksena rangaistavaksi säädetty teko.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014, SHL) 35.2 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön, sosiaalikirjuriin taikka sosiaalitoimen, opetustoimen, liikuntatoimen, lasten päivähoidon, pelastuslaitoksen, hätäkeskuksen, Tullin, poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen, työ- ja elinkeinoviranomaisen, Kansaneläkelaitoksen ja ulosottoviranomaisen palveluksessa olevan on *viipymättä tehtävä ilmoitus* hyvinvointialueen sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle sosiaalihuollon tarpeesta salassapitosäynnösten estämättä, jos hän on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, eikä suostumusta voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai *turvallisuudestaan*, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii.<sup>534</sup> Sosiaalihuoltolain mukaisen ilmoituksen tekeminen ei ole riippuvainen

<sup>532</sup> HE 137/1999 vp, s. 33.

<sup>533</sup> Ks. Helsingin hovioikeuden tuomio 6.7.2022 Dnro S 22/357. Asiassa hovioikeus katsoi, ettei kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalla ollut oikeutta ajaa elatusavun vahvistamista koskevaa kannetta huostaanotetun ja sijaishoitoon sijoitetun lapsen puolesta.

<sup>534</sup> Vastaava velvoite sisältyy ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 25 §:ään.

henkilön iästä.<sup>535</sup> Jos ilmoitusvelvollinen henkilö on ottanut viipymättä yhteyttä sosiaali- huollosta vastaavaan viranomaiseen ja ilmoittanut yhteydenoton syyt, ei samojen tietojen perusteella tarvitse tehdä lastensuojeluilmoitusta (SHL 35.4 §).

## 10.7 Tietojen antaminen lapseen kohdistuvien rikosten selvittämiseksi

Lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annetun lain 1.1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään siitä, miten järjestetään poliisin, syyttäjän tai tuomioistuimen pyynnöstä terveydenhuollossa tehtävä *tutkimus* epäillyn lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämiseksi ja haitan arvioimiseksi. Saman lain 2.1 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 34 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän on huolehdittava tämän lain 1 §:ssä tarkoitetun tutkimuksen järjestämisestä. Tutkimuksella tarkoitetaan mahdollisen seksuaalirikoksen selvittämiseksi ja haitan arvioimiseksi tehtäviä tutkimuksia ja selvityksiä, joita ovat lapsen haastattelu, tarvittavat somaattiset, psykologiset ja muut lääketieteelliset tutkimukset sekä tutkimukseen perustuva lausunto. Lisäksi tutkimuksiin kuuluvat myös vanhempien tai sijaisvanhempien haastattelut.<sup>536</sup>

Lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annetussa laissa säädetään myös tietojen antamisesta ja luovuttamisesta. Lain 4 §:ssä säädetään *tutkimusyksikön* oikeudesta saada ja luovuttaa tietoja. Sen perusteella tutkimusyksiköllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada poliisilta, syyttäjältä ja tuomioistuimelta kyseiseen tapaukseen liittyvät asiakirjat siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä tutkimuksen tekemiseksi. Säännöksen perustelujen mukaan oikeus koskisi kuitenkin vain sellaisia asiakirjoja, jotka ovat välttämättömiä tutkimuksen kannalta ja yleensä tällaiset asiakirjat koskevat sosiaaliviranomaisten ilmoitusta.<sup>537</sup> Tutkimusyksikön käsite tiedot vastaanottavana tahona on tulkinnanvarainen, sillä sitä ei ole laissa tai lain perusteluissa tarkemmin avattu. Säännöskontekstissa voidaan kuitenkin päätellä, että tutkimusyksiköllä viitataan siihen tahoon, joka vastaa kyseisen lain 2 §:ssä tarkoitetun tutkimuksen järjestämisestä.

Vaikuttaa siltä, että ainoastaan lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annetun lain 4.2 § mahdollistaa oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen. Kyseisen säännöksen mukaan *tutkimusyksikkö voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa* tutkimuksen aikana kertyneet tiedot tutkimuksen pyytä-

<sup>535</sup> HE 164/2014 vp, s. 128.

<sup>536</sup> HE 126/2008 vp, s. 10.

<sup>537</sup> HE 126/2008 vp, s. 11.

neelle poliisille, syyttäjälle tai tuomioistuimelle. Lisäksi tutkimusyksikkö voi *salassapitosäännösten estämättä toimittaa* tutkimuksen päätyttyä lapsen terveydentilaa koskevan loppulausunnon lapsen psyykkisestä hoidosta vastaavaan terveydenhuollon toimintayksikköön, jos se on välttämätöntä lapsen tarvitseman hoidon järjestämiseksi. Säännöksen perustelujen mukaan tutkimuksen päättyessä lapsen terveydentilasta laadittu loppulausunto voidaan toimittaa lapsen psyykkisestä hoidosta vastaavaan terveydenhuollon toimintayksikköön. Lapsen terveydentilaa koskeva lausunto ei ole sama kuin syyttäjälle, poliisille tai tuomioistuimelle annettu lausunto. Kyseessä on lähinnä terveydenhuollon toimintayksiköillä oleva loppulausunto, ns. epikriisi. Loppulausunto laadittaisiin myös silloin, kun tutkimus joudutaan lapsen terveydentilan johdosta keskeyttämään. Edellytyksenä loppulausunnon lähettämiseksi olisi kuitenkin se, että lausunto on välttämätön lapsen psyykkisen hoidon järjestämiseksi.<sup>538</sup> Lain perusteluissa on siten täsmennetty välttämättömien tietojen käsitettä, ja minkälaisia rajoituksia siihen liittyy.

## 10.8 Tietojen antaminen ns. ankkuritoiminnassa

Nuorten rikosten ehkäisemiseen liittyvässä yhteistyössä – ns. ankkuritoiminnassa – yhteistyötä tekevät poliisi, nuorisotoimi, terveydenhuolto ja sosiaalitoimi.<sup>539</sup> Toisin kuin Lasta-seula-mallin kohdalla, ankkuritoimintana tapahtuvasta viranomaisyhteistyöstä tai siinä tapahtuvasta tiedonvaihdosta tai -luovutuksesta *ei ole säädetty lainsäädännössä*. Sisäministeriön julkaiseman oppaan mukaan tietojen luovutukset ankkuritoiminnassa eri viranomaisten kesken perustuvat nykyiseen nuorisolakiin, jossa tietojen luovutuksen edellytyksenä toiselle viranomaiselle lähtökohtaisesti on nuoren suostumus. Kuitenkaan suostumusta ei tarvita, mikäli tietoja voidaan antaa muulla perusteella, eli kyse on esimerkiksi lastensuojeluilmoituksesta tai väkivallan uhkasta.<sup>540</sup>

Nuorisolain 12.2 §:n mukaan etsivän nuorisotyön tehtävien hoitamisessa saatuja nuorta koskevia tietoja saadaan luovuttaa *edelleen toiselle viranomaiselle vain nuoren ja, jos nuori on alaikäinen, myös hänen huoltajansa suostumuksella*. Alaikäinen nuori voi kuitenkin kehitystään vastaavasti päättää itseään koskevien tietojen luovuttamisesta. Näin ollen oma-aloitteinen tietojen luovutus ankkuritoiminnassa voi perustua ensisijaisesti nuoren ja toissijaisesti tämän huoltajan suostumukseen.<sup>541</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että tietoja ei voida antaa nuorisotoimesta muille ankkuritoiminnan viranomaisille, mikäli ei saada nuorisolain mukaista suostumusta tai mikäli kyseeseen ei tule muuta lakiin perustuvaa tietojen luovutusperustetta.

Moniammatillinen viranomaisyhteistyö edellyttää lähtökohtaisesti joustavaa tiedonkulkua eri viranomaisten välillä. Tiedon antamista koskevan sääntelyn puuttuessa voi olla

<sup>538</sup> HE 126/2008 vp, s. 11.

<sup>539</sup> Moilanen – Airaksinen – Kangasniemi 2019, s. 19 ja 49–50.

<sup>540</sup> Moilanen – Airaksinen – Kangasniemi 2019, s. 27. Ks. nuorisolain 12.4 §.

<sup>541</sup> Ks. HE 111/2016 vp, s. 41–42.



tarvetta perustaa tietojen luovutukset asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa suostumukseen. Vaikka suostumus edellä luvussa 3 esitetyllä tavalla sinänsä mahdollistaisi myös oma-aloitteisen tietojen luovutuksen, viranomaisten välisiä turvallisuus- ja rikos- torjuntaperustaisia tietojen luovutuksia ei ole tarkoituksenmukaista perustaa yksinomaan asiakkaan suostumuksen varaan. Varsinkin alaikäisen kohdalla suostumuksen käyttöön salassa pidettävien tietojen luovutusperusteena liittyy haasteita. Käytännön soveltamistilanteessa on arvioitava, pyydetäänkö suostumus tietojen luovuttamiseen alaikäiseltä vai hänen lailliselta edustajaltaan, kykeneekö alaikäinen ymmärtämään asian merkityksen ja onko lapsen ja laillisen edustajan välillä intressiristiriitaa. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että tietojen antamisen perusteista säädetään laissa.

## 10.9 Keskeiset havainnot

Sosiaalihuollon asiakirjoihin ja potilasasiakirjoihin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja saa antaa sivulliselle joko asiakkaan suostumuksella tai laissa erikseen säädetyn perusteen nojalla. Harkintavalta tietojen antamisen suhteen on suppeimmillaan silloin, kun laissa säädetään sote-toimijan ilmoitusvelvollisuudesta tai tiedonantovelvollisuudesta. Sote-toimijan harkintavaltaa ohjaa ja velvoittaa pyrkimys perusoikeuksien yhteensovittamiseen.

Suostumus mahdollistaisi oma-aloitteisen tietojen antamisen, mutta viranomaisten välisiä turvallisuus- ja rikos- torjuntaperustaisia tietoluovutuksia ei ole tarkoituksenmukaista perustaa yksinomaan asiakkaan/potilaan suostumuksen varaan. Sote-toimijalla ei ole myöskään velvollisuutta ryhtyä selvittämään, mitä tietoja toinen viranomainen mahdollisesti tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi.

Sote-toimija saa salassapitovelvollisuuden 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 poliisille, syyttäv viranomaiselle ja tuomioistuimelle, 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.

Voimassa olevassa lainsäädännössä säädetään alaikäisten parissa työskentelevien viranomaisten ja muiden toimijoiden oma-aloitteisesta tietojen antamisesta poliisille, mikäli on syytä epäillä, että rikos olisi vasta tapahtumassa, hankkeilla tai suunnitteilla. Tietojen antamista koskevassa sääntelyssä tulkinnanvaraisuutta aiheuttaa se, että lainsoveltajan tulisi tietää ja tunnistaa, mikä rikostyyppi on kyseessä ja miten uhkaava tilanne on.

Lastensuojeluilmoituksen tekemiselle on lastensuojelulain perusteella matala kynnys. Lastensuojeluilmoitus on ensisijainen suhteessa ilmoitukseen etsivälle nuorisotyölle. Ilmoitus rikosepäilystä poliisille on tehtävä erikseen.

Salassa pidettäviä tietoja voidaan vaihtaa moniammatillisessa viranomaisyhteistyössä sillä edellytyksellä, että se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty antaa siihen suostumuksensa tai tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Toisin kuin ankkuritoiminnasta lasta-seulamallista ja siinä tapahtuvasta tietojen antamisesta on säädetty erikseen.

# 11 Viranomaisten kokemukset oma-aloitteisesta tietojen antamisesta

## 11.1 Haastattelujen tulokset

### Yleiset havainnot

Haastateltavien kanssa käydyissä keskusteluissa korostuivat monitahoiset ja viranomaisten toimintatapoihin kohdistuvat haasteet ja uhkakuvat, joita on yhtäältä vaikea tunnistaa ja jotka toisaalta kohdistuvat useamman viranomaisen tai hallinnonalan vastuulle. Tämän kuvattiin asettavan erityisesti haasteita ministeriöiden säädösvalmisteluun, joka on jo aiemmin todettu hyvin siiloutuneeksi ja ministeriökeskeiseksi<sup>542</sup>. Haastatteluaineiston perusteella herää kysymys, millaisin keinoin tähän kehittämistarpeeseen voitaisiin vastata. Haastatteluissa sekä työpajassa tuli esiin tarve edistää laaja-alaisempaa valmistelua ja parempaa eri toimijoiden keskinäistä tiedonvaihtoa.

Haastateltavien kanssa käytyjen keskustelujen myötä tuli esiin haasteelliseksi tunnistettu ja tunnustettu toimintaympäristö<sup>543</sup>. Samoin esille nousi viranomaisten konkreettinen huoli, kuinka olemassa olevilla työkaluilla kyetään toimimaan sellaisissa olosuhteissa, joissa ilmiöt, riskit ja uhkakuvat eivät asetu tarkkarajaisesti eivätkä tarkoituksenmukaisesti yksittäisen viranomaisen hallinnonalalle ja kuinka tässä kokonaisuudessa oma-aloitteisella tietojen luovuttamisella voitaisiin tukea toista viranomaista sen tehtävissä.

Haastatteluiden ja työpajassa käytyjen keskustelujen yhteinen viesti oli, että tietojen saantia ja antamista koskeva sääntely koetaan pirstaleisena ja vaikeasti tulkittavana ja sovellettavana. Eräs haastateltu kuvasi, että ”*tarkkarajaisuus on kokonaiskuvan vastakohta*”. Poikkeava ja yhtäältä huomionarvoinen havainto oli, kuinka eräs lainsäätämistyöhön pitkään osallistunut virkamies koki vastoin yleistä haastateltavien linjaa, että lainsäädäntökokonaisuus voi vaikuttaa hajanaiselta, mutta riittävällä asiantunteumuksella 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 lainsäädäntökoko-*

<sup>542</sup> Ks. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019.

<sup>543</sup> (Turvallisuus)toimintaympäristön muutosta on laajasti kuvattu eri strategioissa ja julkaisuissa. Ks. esim. Laitinen – Huhtinen 2021.

*naisuus vaikuttaa ensivaikutelmana hieman sekavalta, muodostaa se kuitenkin loogisen kokonaisuuden, kunhan siihen pääsee riittävän syvälle sisälle. Tärkeää on kiinnittää huomiota eri lakien soveltamisalaan.”*

Haastatteluissa korostui rikos- ja turvallisuusperusteinen ennalta estävyyden teema. Haastateltavien mukaan viranomaisten tulisi tunnistaa toisen viranomaisen tietotarpeet paremmin ja voida luovuttaa tietoa matalalla kynnyksellä oma-aloitteisesti, jotta kyettäisiin toimimaan ennalta estävästi.

Haastateltavien mukaan viranomaisten työtä haastaa ristiriitaiseksi koettu oikeus- ja tulkintakäytäntö samoin kuin soveltamisohjeiden ristiriitaisuus<sup>544</sup>. Lisäksi siihen liittyy pelkoa mahdollisista seurauksista. Haastatteluissa todettiin, että pelko hallintoprosesseihin ja kanteluihin vastaamisesta voi suorastaan ”pakottaa” viranomaisia tekemään ratkaisuja, jotta kukaan ei valittaisi. Eri tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen eriävät kannat eivät tässä yhteydessä välttämättä auta. Päinvastoin, yksittäisten virkamiesten arjessa tekemät ratkaisut voivat vain hankaloitua, 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 kestäväää tämäkään.” kuvasi eräs haastateltu.

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. Tämä korostaa oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen merkitystä ja vaikutusta toisen viranomaisen toiminnassa. Samanaikaisesti on lisääntynyt tarve käsitellä eri tavoin saatua ja muodostunutta tietoa, eräs haastateltu kuvasikin, että ”*Analyysitoiminnan tarve syvenee, jotta tiedon arvoa voidaan suunnata käytännön tarpeiden mukaisesti.*”<sup>545</sup>

Haastatellut kuvasivat, että lainsäädännön tunteminen ja soveltamisosaaminen edellyttää koulutusta. Esimerkiksi Tullin mukaan tietojen vaihtamiseen ja luovuttamiseen liittyvää lainsäädäntökoulutusta saadaan työnantajalta. Samassa kuitenkin todettiin, että tietojenvaihto ei koulutuksessa välttämättä tule aina selkeästi esille. Myös muiden organisaatioiden edustajat kokivat, että lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvää koulutusta tulisi lisätä merkittävin osin. Viranomaisten yhteisiä koulutuspäiviä tai tilaisuuksia voisi pohtia, joissa vaihtuvien teemojen käsitettäisiin ajankohtaisia lainopillisia kysymyksiä, tulkintoja ja ratkaisuja oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen osalta.<sup>546</sup>

<sup>544</sup> Ks. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) yhtymähallinto 2.4.2020 ja Sosiaali- ja terveysministeriö 3.2.2020.

<sup>545</sup> Ks. Kuukasjärvi ym. 2022; Kuukasjärvi ym. 2021.

<sup>546</sup> Työpajassa käytiin mm. tätä koskevaa keskustelua viranomaisportaalin muodossa.

Haastatteluissa todettiin myös, että viranomaisten käytössä olevat tietojärjestelmät eivät tue tietojenvaihtamista ja tiedonhallintaa oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen osalta parhaalla mahdollisella tavalla. Erityisenä kehittämistarpeena kuvattiin tietojärjestelmät ja tiedonvaihtamisen kanavat. Oma-aloitteisen tiedon luovuttamisessa haasteena on, että eri viranomaisilla järjestelmät ovat eri turvaluokitusten alaisia, jolloin tietojen tallettaminen omiin järjestelmiin on ajoittain haasteellista. Toisaalta erityisenä ongelmana koettiin myös järjestelmien ”järjetön” määrä ja niissä olevien tietojen hyödyntäminen. Hankkeelle esitettiin, että samoja tietojärjestelmiä käytettäisiin kaikissa keskeisissä viranomaisissa, järjestelmiä tulisi olla pienempi määrä ja että niissä olevaa tietoa voitaisiin hakea yhdellä toiminnolla kerralla.

Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että viranomaisten välisen oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen edistämiseen olisi panostettava selvästi nykyistä enemmän. Olisi pyrittävä yhteistyössä ratkaisemaan tietojenvaihtoa koskevia ongelmakohtia, kuten laintulkintaa. Laintulkinnat ovat usein hallinonala- ja virkamieskeskeisiä ja yhteisiä soveltamisohjeita ei aina saada muodostettua. Haastatteluaineiston perusteella on ilmeinen tarve luoda yhteisiä pelisääntöjä ja johdonmukaisia käytäntöjä. Lisäksi todettiin tarve kartoittaa sellaiset tilanteet, joissa eri viranomaiset yhdessä tunnistavat tarpeen tietojenvaihdolle, mutta joissa lainsäädäntö ei mahdollista tietojen oma-aloitteista tietojen antamista. Lakien ”koeponnistaminen” niin sanotusti vaikeimman kautta tulisi ottaa yhdeksi osaksi lainsäädännön ja vaikuttavuuden laadunvarmistusprosessia. Aihepiirin laajuuden hahmottamiseksi ja lisätiedon kartuttamiseksi tarvitaan jatkotutkimusta. Huomionarvoista on myös, että hankkeessa tehdyt havainnot tukevat muissa hankkeissa esitettyjä viranomaisten yhteistoiminnan ja tietojenvaihdon kehittämistarpeita<sup>547</sup>.

## Poliisi

Poliisihallinnon edustajien haastatteluissa nostettiin laajasti esille haasteita ja ongelmia poliisiin ja terveydenhuoltoviranomaisten välisessä tietojenvaihtamisessa. Poliisin tekemien havaintojen mukaan terveydenhuoltohenkilöstölle on usein epäselvää, onko heillä oikeus ja millä edellytyksillä antaa poliisille tietoja, jotka liittyvät rikos- ja turvallisuusperusteisiin asioihin tai henkilöllisyyden todentamisessa tai siitä ilmoittamisessa.

Seuraavassa haastatellun lainvalmisteluun osallistuneen poliisin sitaatissa ilmenee hyvin, kuinka poliisissa tulkitaan sen toimivaltasääntelyn mahdollisuuksia oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen soveltamisalassa:

<sup>547</sup> Ks. Kuukasjärvi ym. 2022; Kuukasjärvi ym. 2021; tuleva JR-esiselvitys Polamk 2023; Misc-hanke 2020; Lonka ym.; Molarius ym. 2020.

*”Säännös (poliisilaki 7:2) on tarkoitettu sovellettavaksi myös oma-aloitteisiin tietojen luovuttamisiin. 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.”*

Haastatteluissa nousi yleisenä, mutta varsin painokkaana huomiona esille, että yleisen turvallisuuden näkökulmasta viranomaisten välinen oma-aloitteinen tiedonantovelvollisuus voisi/tulisi olla velvoittavampi. Esimerkiksi kohdennetun väkivallan uhkaan tai mielenterveyteen liittyvien sairauksien vaikutuksista turvallisuuteen koskevien tietojen oma-aloitteista luovuttamista tulisi kehittää.

Poliisin haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat suhtautuvat erittäin varovasti henkilön liittyvien tietojen luovuttamiseen. Seuraavassa sitaatissa poliisihaastateltava kuvaa poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden välisiin tietoluovutuksiin liittyviä haasteita.

*”Liittyy lähinnä lasten ja nuorten oireiluun liittyviin asioihin: Tiedonsaanti sosiaalityöntekijöiltä 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 tulkitsisi 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 kielto luovuttaa tietoa poliisille. Myös se, että tietoa välitetään ns. epävirallisesti omien kontaktien tai ns. luotettaville poliisimiehille teemalla ”ethän kerro keneltä kuulit” on huolestuttavaa. Ympäristömissä 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.”*

Poliisiin ja myös muiden viranomaisten haastatteluissa ajankohtaisena ja toistuvana haasteena kuvattiin se, että tiedonluovuttamiseen (mutta myös pyytämiseen) liittyvät tulkinnat ovat viranomaisissa paikoin poikkeavia ja erilaisia riippuen siitä, että missä päin maata asiaa käsitellään. Poliisin osalta eri virkamiesten tulkinnat koettiin oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen osalta usein tarpeettoman ahtaina ja yleistä etua ja erityisesti rikosten ennalta ehkäisemistä ja esitutkintaa haittaavana tekijänä.

Järjestäytyneen rikollisuuden osalta haastatellut poliisit kuvasivat, että tietojen luovuttamisen sääntely ja käytännöt ovat varsin toimivia nykytilassa, koska rikosasioiden vakavuus ns. kovissa rikosasioissa mahdollistavat sääntelyssä laajasti tietojen luovuttamisen ja saannin – näin etenkin PTR-viranomaisten kesken.

Poliisin näkökulmasta esitettiin, että toisten viranomaisten tekemää oma-aloitteista tiedon luovuttamista vaikeuttaa myös se, että poliisin tiedonintressit kytkeytyvät laajalajaisesti poliisitoiminnan eri tasoihin operatiivisessa toiminnassa usein kiireessä tehtäviin uhka-arvioihin ja rikosten ennalta ehkäisemiseen, yleisen ja yksityisen edun turvaamiseen, mutta myös esitutkintaprosessiin ja sen tutkinnallisiin intresseihin. Tässä yhteydessä käytiin myös keskusteluja poliisin roolista ja mahdollisuudesta toimia tietojen luovuttajana. Haastatteluissa tuli esiin yhteistyö syyttäjän kanssa ja kysymys vaitiolovelvollisuudesta. Tällä hetkellä syyttäjällä ei ole vaitiolovelvollisuutta, mikä pahimmillaan saattaa vaarantaa esitutkintaa<sup>548</sup>.

Toinen haastatteluissa esille tullut kysymys koski uhka-arviointiprosessia ja poliisin mahdollisuutta luovuttaa tietoa esimerkiksi sosiaaliviranomaiselle. Haastatteluissa kävi ilmi, että poliisin luovuttama tieto tai tietopyyntö on saattanut päätyä uhka-arvioinnin kohteena olevan tietoon. Toisin sanoen, esimerkiksi sosiaalitoimen tietojärjestelmiin voi tulla kirjatuksi poliisin salassa pidettävää tietoa, josta ne saattavat päätyä kohdehenkilölle. Tästä puolestaan on saattanut seurata vaaratilanteita esimerkiksi kohteen läheisille ja siten vaikeuttanut merkittävällä tavalla myös ennalta estävää toimintaa. Vahingollisena seurauksena on ollut myös heikentynyt luottamus kaikkien osapuolten kesken.

Poliisahaastateltavat esittivät, että poliisilain tietoluovutuksia koskevia säännöksiä on täsmennettävä. Epäselväksi koetusta poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon välisestä tiedonkulusta tulisi säätää erikseen.

---

<sup>548</sup> Vaitiolovelvollisuus oli esillä myös syyttäjän kanssa käydyissä haastatteluissa.

## Suojelupoliisi

Suojelupoliisin edustajien haastattelussa todettiin, että tiedustelukeinoin hankitun tiedon käyttämisestä voi hankaloittaa se, että salassapito-olettama on eri toisessa viranomaisessa. Tämän johdosta oma-aloitteisissa tietoluovutuksissa korostuu välttämättömyyden arviointi, koska tiedustelumenetelmin hankitun tiedon lähteen suojaaminen on tiedustelutoiminnan jatkuvuuden kannalta erittäin tärkeää, ja samanaikaisesti poliisilain palomuuripykälän mukaiset rajoitteet on myös huomioitava.

Suojelupoliisin toiminnan osalta haastattelussa esille tullut palomuurisääntely on mitä ilmeisemmin sääntelynkin kannalta haasteellinen esimerkki. Yksinkertaisuudessaan kyse on siitä, että suojelupoliisi saa luovuttaa eri tavoin saamaansa tietoa esimerkiksi poliisille, kun kyse on erittäin vakavista rikoksista tai syyttömyyden todistamiseen liittyvistä seikoista. Näin ollen kynnyks on asetettu suomalaisen rikoslainsäädännön kannalta hyvin korkeaksi. Haastattelussa esitettiin, että suojelupoliisin ja tiedusteluvalvontavaltuutetun näkökulmasta palomuurisääntelyä tulisi tarkastella lievemmin ja mahdollistavammin, toisin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen tätä koskevassa laintulkinnassa (EOAK/289/2021). Suojelupoliisin haastattelussa tuotiin esille, että tilanne on suojelupoliisin kannalta hankala, koska kyseisen EOA:n tulkinta ohjaa käytännössä suojelupoliisin nykyistä laintulkintaa oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen osalta:

*”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.”*

Palomuurisäädöksen juridiset perusteet ja tiedustelutietojen luovuttamisen ehdot ovat varmasti valideja, mutta käytännössä ne ovat osoittautuneet sangen haasteellisiksi<sup>549</sup>. Haastattelujen ja työpajassa käytyjen keskustelujen perusteella voidaan todeta, että kyseinen säädös edustaa näkemystä, joka ei tavoita rikostorjunnan ja kansallisen turvallisuuden intresseistä kumpuavia tarpeita.

<sup>549</sup> Ks. myös hallintovaliokunnan mietintö tiedustelulainsäädännöstä HaVM 35/2022 vp.



## Syyttäjä

Yleisellä tasolla hankkeessa haastatellut syyttäjät kuvasivat tietojenvaihtamisen sääntelyn olevan kunnossa syyttäjän tehtävienhoidon näkökulmasta. Tosin sosiaaliviranomaisten osaamista tietojen pyytämässä kehittää, koska syyttäjä voi antaa tietoja sosiaaliviranomaiselle vain tämän pyynnöstä, ei oma-aloitteisesti. Näin ollen osaamisen merkitys toisen viranomaisen tehtävien tuntemisessa korostuu – jos osaamista ei ole, ei osata toimia tarkoituksenmukaisesti ja viranomaistoimintaa edistävästi. 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.”*

## Verohallinto

Verohallinnon edustajat kokivat, että nykyinen sääntely soveltuu osin huonosti poliisille tehtävän oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden rajat haastavat verotustietolain sovellettavuutta oma-aloitteiseen tiedon luovuttamiseen. Tämä ei parhaalla mahdollisella tavalla tue ennalta estävää toimintaa eikä rikostorjuntaa. Eräänä haasteena Suomen oikeusjärjestelmän osalta nostettiin esille, että se ei tunnista yleista rikoksista ilmoittamisvelvollisuutta pl. vakavat rikokset. Verohallinnon näkökulmasta oma-aloitteisten ilmoitusoikeuksien tulisi kattaa myös vähäisemmät rikokset.

Verohallinnon haastellut kuvasivat, että käytännössä verotustietojen ja muun Verohallinnon omassa toiminnassaan hankkiman tiedon luovuttaminen suojelupoliisille ei ole nykytilassa mahdollista sääntelyn puitteissa. Verohallinnon edustajat kuvasivat, että kansallisen turvallisuuden ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta tilanne onkin hankala, koska Verohallinnolla on mahdollisuus käsitellä sellaista tietoa, joilla voi olla merkitystä esimerkiksi ulkomaalaisten henkilöiden yritystoiminnan luomien uhkien ennalta ehkäisemisessä niin Suomessa kuin Euroopan unionin jäsenmaissa.

Haastattelussa Verohallinto esitti, että verotustietojen sääntelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta tulisi arvioida uudelleen. Esimerkkinä kuvattiin, että käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate voi estää tietojen luovuttamista halutussa tai toivottavassa laajuudessa esimerkiksi Finanssivalvonnalle, koska tietojenvaihtoa koskeva sääntely on kir-

joitettu liian kapea-alaiseksi. Problemaattisena Verohallinto kuvasi sitä, että Verohallinnon toimialan tehtävien hoitamiseksi olisi saatava tietoa myös niissä tilanteissa, joissa esirikoksena ei ole verorikos. Tämä parantaisi verotarkastusten laatua ja kohdentamista. Erityisesti rahanpesuilmoitusten tietojen käyttäminen koettiin tarpeelliseksi. Rahanpesuilmoitusten oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen tai suoran tarkasteluoikeuden omaaminen niihin koettiin tehostavan Verohallinnon rahanpesun ja terrorismin torjuntaa.

Verohallinnon edustajat kuvasivat, että aluehallintoviraston sisäinen jakautuminen eri valvontatoimintoihin vaikuttaa Verohallinnon mahdollisuuksiin luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Päälimmäisenä ongelmana koettiin eri toimintojen valvontaintressit ja se, ettei voimassa oleva sääntely vastaa niiden tietotarpeisiin. Tämä koskee erityisesti tilaajavastuuasioiden ja työsuojelun valvontatehtävien yhteydessä luovutettavan tiedon sääntelyn rajoitteita, jotka liittyvät rikosepäilyyn ja tiedonluovuttamisen edellytyksenä olevan rikosepäilyn asteen tai nimikkeen arviointiin. Yleisesti Verohallinto koki, että on hyvin hankalaa arvioida esimerkiksi työperäisen maahanmuuton valvonnan yhteydessä, että minkälainen rikos asiassa on mahdollisesti kyseessä, jotta tietojen luovuttaminen olisi mahdollista oma-aloitteisesti sääntelyn rajoissa. Verohallinto nosti haastattelussa esille tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen kynnyksen olevan turhan korkeat myös rakentamisilmoitusten ja veronumeron luovuttamisen osalta.

Yleisesti Verohallinto piti viranomaisten tiedonsaantioikeuksien synkronointia tärkeänä mikäli viranomaiset toimivat ”saman asian äärellä”. Mikäli jonkin saman ilmiön (kuten pimeä työvoima) äärellä viranomaisten tietojen luovuttamis- ja/tai saantioikeudet ovat liian poikkeavia voi syntyä tilanteita, joissa esimerkiksi ei-hyväntahtoinen toimija voi ilmoittaa viranomaisille kullekin keskenään erilaista tietoa samasta asiasta ja näin ollen harhauttaa viranomaista ja mahdollistaa itselleen suotuisan tulkinnan asiassa. Kokonaisuudessaan tilanne vaikuttaa niin ennalta estävyyteen kuin rikostorjuntaankin varsinkin kun yleisesti on tiedossa, kuinka innovoivasti esimerkiksi järjestäytyneet rikollisuus pyrkii ja kykenee rikoksilla saatua omaisuutta piilottamaan.

## Aluehallintovirasto

Aluehallintoviraston (myöhemmin AVI) edustaja<sup>550</sup> kuvasi erityisesti työsuojeluviranomaisen tekemien havaintojen käytettävyyden haasteita ja mahdollisuuksia ravintola-valvontaan, pimeän työvoiman käyttämisen ja alhaisen palkkauksen havaintojen ja tuorekisteritietojen käyttämiseen liittyviä haasteita. Oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen intressit ovat siis monitasoisia. Lainsäädännöllisenä haasteena AVI:n edustaja

<sup>550</sup> Rikostorjunta- ja turvallisuusperustainen tietojen luovuttaminen koskettaa monia viranomaisia. Aluehallintoviraston rooli nousi esille erityisesti Verohallinnon haastattelussa. Haastattelun sijaan AVI toimitti hankkeelle kirjallisesti ”kentällä saatuja” havaintojaan ja näkemyksiään tietojen luovuttamisesta eri viranomaisten välillä.

kuvasi, että valvontalaki (44/2006) ei mahdollista AVI:n tekemien havaintojen luovuttamista niille kaikille viranomaisille, joiden tehtävissä ko. olevalla 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 epäilemistään 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.”*

AVI:n edustajan mukaan Verohallinnon tulisi voida luovuttaa oma-aloitteisesti rekisteröinnin yhteydessä todettavan selvästi alhaisen palkan tai työoikeuden puuttumisen indikaatiot työsuojeluviranomaiselle huomattavasti matalammalla kynnyksellä. Tällä hetkellä tietojenanto-oikeus on sidottu tiettyihin rikosnimikkeisiin. Rikosnimikkeiden täytymisen tulkintaan liittyikin merkittävä osaamiseen liittyvä haaste. Tätä problematiikkaa AVI:n edustaja kuvasi seuraavasti:

*”Verohallinto saa asiakkaan rekisteröinnin yhteydessä nähtäväkseen työsopimuksen, johon merkitty palkka on alhainen. Tai että henkilöllä ei ole työntekooikeutta Suomessa. Verohallinto ei voi luovuttaa tietoa vapaasti työsuojeluviranomaiselle, vaan tiedonanto-oikeus on sidottu rikosnimikkeisiin eli luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöön ja kiskonnantapaiseen työsyRJintään. 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.”*

## Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitos (myöhemmin RISE) kuvasi<sup>551</sup>, että oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen liittyvän ”välttämättömyyden” harkinta on ollut hankala kysymys, josta on käyty runsaasti keskustelua. Välttämättömyyteen on suhtauduttu sitä kautta, että jokin tieto on välttämätön, mikäli jokin selkeä virkatehtävä on mahdollon tehdä ilman tätä tietoa. Välttämättömyys on 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 tietoa luovuttavan virkamiehen ammattitaitoon.

RISE:n edustajat kuvasivat, että kaksoissääntely ja säännösten tulkinnanvaraisuus on tuottanut haasteita. RISE:n näkemyksen mukaan nykyinen lainsäädäntö on pääosin kunnossa PTR-viranomaisten ja pääesikunnan osalta huolimatta välttämättömyyskriteerin tuomista haasteista. RISE:n arjessa toteutetaan pääasiassa tietopyyntöön perustuvaa tietojen vaihtamista, mutta parhaillaan valmistellaan toimivaa oma-aloitteisen luovutusten järjestelyä.

RISE:n tiedonsaannin näkökulmasta, ja siten rikostorjunnan ja ennalta estävän toiminnan näkökulmasta, olisi erittäin tärkeää huomioida paremmin myös RISE:n henkilöstöön liittyvät viranomaisuhat ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmien välisten suhteiden kehittyminen, jotka osaltaan edellyttävät moniviranomaisyhteistyötä ja oma-aloitteista tietojen luovuttamista.

RISE:n mukaan 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 ja asiakas jopa pyytää sitä, mutta voimassa olevassa sääntelyssä ei ole ko. luovutuksen mahdollistavaa säännöstä, eikä tietoja voida antaa myöskään suostumusperusteisesti.

RISE kuvasi, että uuden RSLHetil myötä tilanne on parantunut osaltaan, mutta kuten todettu välttämättömyyskriteeri arviointineen haastaa ko. viranomaista. Soveltamiskäytännössä vangin viestintää koskien tiedon ilmoittaminen esimerkiksi poliisille on ollut yksiselitteistä, mutta kysymys tietojen käytöstä todisteena (kysymys oikeudenkäymiskaaren todistamiskielloista) on tuottanut tulkintavaikeuksia. Vankien terveystietoja

<sup>551</sup> RISE:n kanssa ei suoritettu erillistä haastattelua vaan haastatteluvastaus luovutettiin kirjallisena hankkeelle.

koskevat kysymykset ovat osin helpottuneet tietojen luovuttamisen näkökulmasta. Radikalisoitumiseen liittyvien havaintojen osalta olisi niin ikään tarvetta saada selkeyttä lainsäädäntöön. RISE:n mukaan vankiloissa havaitaan usein vankien radikalisoitumista, mutta tällä hetkellä tehtyjä havaintoja ei voida aina kytkeä turvallisuusulottuvuuteen, ja siten havaintoja ei välttämättä voida kirjata rekisteriin tai välittää oma-aloitteisesti muille viranomaisille. Yhteiskunnan ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta tarkastellen tilanne ei ole optimaalinen.

RISE esitti vastauksessaan, että sääntelyä olisi hyvä täsmentää ja selventää tietojen luovuttamisen välttämättämyyskriteerin osalta tai, että kyseistä kriteeriä ei tietyissä asioissa tarvitsisi ottaa harkinnassa huomioon sääntelyn puitteissa. RISE koki, että täsmällisempi nimenomaan oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskeva sääntely helpottaisi tietoluovutussäännösten soveltamista. RISE:n oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen sekä muun tiedonkulun kokonaisuutta leimaa samat haasteet kuten muitakin viranomaisia. RISE kaipaa yhä selkeämpää sääntelyä sekä kehitystä omiin toimintaohjeisiinsa laintulkinnan alassa.

## Ulosottoviranomainen

Ulosottolaitoksen edustajat kuvasivat, muiden haastateltujen viranomaisten tavoin, että tietojenvaihtamista koskeva sääntely on sekavaa/epäselvää, sitä on paljon ja siitä tehtävät tulkinnat vaikeuttavat arjessa virkamiesten työtä. Oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen haasteena Ulosottolaitoksen edustajat kuvasivat, että virkamiehet joutuvat pohtimaan paljon itsekseen tietojen luovuttamisen lainmukaisuutta. Organisaatiolta kaivattiin lainopillista tukea ja erikoistunutta osaamista, jota voitaisiin hyödyntää ruohonjuuritason työssä.

Haastattelussa todettiin, että Ulosottolaitoksen toiselle viranomaiselle tekemää tietojen luovuttamista on harvoin käsitelty oikeusasteissa. Ulosottolaitoksen oma-aloitteista tietojen luovuttamista poliisille erään vahingonkorvausasian yhteydessä on käsitelty verrattain tuoreeltaan Vantaan käräjäoikeudessa (30.4.2018 nro 5816) ja Helsingin hovioikeudessa (4.3.2021 S20/1738), asia on käsiteltyssä korkeimmassa oikeudessa tällä hetkellä (KKO VL:2021-67). Ulosottolaitoksen edustajat totesivat, että olisi toivottavaa, että esimerkiksi ko. asiassa oikeuskäytäntö huomioisi yleiset edut paremmin ja että oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen vastaavissa tilanteissa olisi mahdollista:

*”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 poliisi ei pysty suorittamaan varojen takavarikointia rikoshyötynä. Tämä on ehdottomasti sellainen kohta, mihin tulisi kiinnittää huomiota ja kaikkien osapuolten oikeusturvan varmistamiseksi se tulisi säätää lailla.”<sup>552</sup>*

## Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen haastatteluissa yleisellä tasolla tiedonsaanti ja -luovutus oikeudet ja yhteistyö koettiin tiiviiksi ja toimivaksi viranomaisten kesken, etenkin PTR-kontekstissa. Rakenteellisia ja isoja ongelmia ei koettu olevan, ja jokapäiväisen yhteistyön todettiin olevan erittäin hyvällä tasolla. Toisaalta esimerkiksi sosiaali- ja terveysviranomaisten osalta yksittäistapauksissa todettiin, ettei tietojenvaihto tunnu joskus onnistuvan. Terveysviranomaisten puolella potilastiedon käsitettä todettiin tulkittavan liian laveasti, eikä tietoja saada. Verohallinnon osalta puolestaan ongelmaksi kuitenkin koettiin, ettei massaluovutuksia voida toteuttaa

Rajavartiolaitoksen edustajat eivät kokeneet ns. kaksoissääntelyä 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 kaksoissääntely pysyy täydellisenä ja molemmilla viranomaisilla olisi samat sanamuodot omissa laeissaan.

Haastateltavat totesivat yhtenäisesti, että PTR-viranomaisten ilmaisuoikeutta 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 kii-retilanteessa jokin asia välttämättömyyden nimissä.<sup>553</sup> Samaten haastatteluissa nousi esille, ettei säännös käytännössä mahdollista tietojen antamista ulkomaille, eikä sillä voida antaa käyttöoikeuksia tai tehdä tietojoukkoluovutuksia.

Haastateltavien puheessa korostui tietojen luovuttamiseen liittyvän 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,

<sup>552</sup> Tuoreessa ennakkopäätöksessä KKO 2023:24 tuomioistuimien katsoi, että poliisilla ei ollut toimivaltaa ilmoittaa oma-aloitteisesti ulosottoviranomaisille henkilöltä takavarikoimistaan varoista poliisilain 7:2.1:n nojalla.

<sup>553</sup> Vastaavasti myös Tullin haastatteluissa ilmeni, ettei PTR-viranomaisten ilmaisuoikeutta koskevaa pykälää (Tullin osalta TulliRitoL 4:2) ole tietoisesti välttämättä sovellettu, vaan se tulee ”selkärangasta”.

kuten myös ohjeistusta tietoluovutuksia koskien. Haastatteluissa myös todettiin, ettei verkkokoulutus korvaa lähitilaisuutena järjestettyä koulutustilaisuutta.

Tietojen luovuttamisen sääntelyn osalta haastateltavat kokivat väljemmän sääntelyn olevan parempi vaihtoehto, todeten kuitenkin, että luonnollisesti toimivallan tulee olla vakaalla pohjalla. Siinä missä väljemmän sääntelyn todettiin antavan enemmän pelivaraa, tunnistettiin sen kuitenkin tuovan myös mahdollisesti lisää tulkintaongelmia. Yksityiskohtaisen ja tarkan sääntelyn vastaavasti nähtiin kahlitsevan liikaa. Haastateltavat myös kokivat, että tietosuojalainsäädäntö on pirstaleinen, sekava ja siten myös osaltaan vaikeasti tulkittava kokonaisuus, joka voi vaikuttaa oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen. Myöskään julkisuuslain ei nähty olevan enää tätä päivää.

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, onko tiedon välittäminen esimerkiksi suojelupoliisille lain nojalla mahdollista. Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki 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<sup>554</sup>.

Haastatteluissa todettiin, että oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen esimerkiksi suojelupoliisille on mahdollista rikosasioissa (ml. epäily), mutta jos syytä epäillä -kynnys ei konkreettisesti ylity, ei tietojen välittäminen kuitenkaan ole käytännössä mahdollista. Näin ollen hankkeelle esitettiin, että 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.”*

<sup>554</sup> Ks. myös Arvio rajavartiolainsäädännön muutostarpeista. Sisäministeriö, VN/7427/2022.

*”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.”*

## Tulli

Tullin haastatteluissa yhteistyö keskeisten sidosryhmien kanssa todettiin toimivaksi ja monipuoliseksi sekä yhteistyökanavat, toimintamallit ja -tavat vakiintuneiksi. Myös voimassaolevan lainsäädännön koettiin pääosin vastaavan tietotarpeisiin. Toisaalta 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 kuvasivat tilanteita, joissa tietoja pyytävän viranomaisen oikeus saada tietoa ja tietoa antavan viranomaisen (Tulli) oikeus antaa tietoja ei välttämättä aina kohtaa – siten viranomaisten henkilötietolaeissa on eroavaisuuksia tietojen saanti- ja antamisoikeuksissa. Osaltaan kyse on kaksoissääntelystä. Haastattelussa todettiin, että kaksoissääntely tulisi joko saattaa yhteneväiseksi, tai henkilötietolaeissa tulisi säätää ainoastaan tietojen luovuttamisoikeuksista, jolloin kaksoissääntelyn ajan tasalla pitämisestä ei tarvitsisi huolehtia. Myös yksittäisiä, tiettyjä haasteita tunnistettiin. 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.”* Muutoinkin selkeyttä sääntelyyn kaivattiin. 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 HAWALA-valvontaan<sup>555</sup> liittyviä haasteita seuraavasti:

<sup>555</sup> 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.”



*”Vaikka finanssivalvonta, jolle kuuluu pankki- ja HAWALA-valvonta, he saa tietoa näistä toimijoista. Tulli sitten on taas käteisrahan osalta toimivaltainen viranomainen, me valvotaan käteisen rahan kuljetusta EU-ulkorajoilla, siellä on paljon HAWALA-toimijoihin liittyvää tietoa. - - On pyritty muun muassa parantamaan yhteistyötä Fivan kanssa, mutta nykyainsäädännön nojalla ei voida luovuttaa tietoja HAWALA-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.”*

## Lääkäriliitto

Lääkäriliiton edustajien kanssa käydyssä haastattelussa tuli esiin samat tietojenvaihtoon liittyvät kysymykset ja haasteet kuten muidenkin haastateltujen tahojen kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön 3.2.2020 julkaisema "Ohje terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon" ei ole lopulta tuonut ratkaisua poliisin ja terveydenhuollon välisiin tunnistettuihin tietojenvaihtohaasteisiin. Koettiin tarpeelliseksi tarkastella lainsäädäntöä ja tehdä tarpeellisia muutoksia, jotta sujuvampi tietojenvaihto mahdollistuisi. Koettiin tarpeelliseksi lisätä koulutusta eri tahoilla sekä vahvistaa yhteistyötä ja huomioida lainvalmistelussa paremmin eri toimijoiden intressit ja tarpeet. Huomio kiinnittyy usein liiaksi tietosuojaan liittyviin kysymyksiin. Nykylainsäädännön ja sitä koskevien tulkintojen vallitessa on tärkeää kiinnittää huomiota tietojenvaihtoa koskeviin perusteluihin. Haastattelun aikana sivuttiin myös kysymystä velvollisuudesta ilmoittaa esimerkiksi poliisille tietoja entistä matalammalla kynnyksellä. Lisäksi esillä oli kouluterveydenhuolto ja nykyinen varsin ongelmallinen resurssitilanne esimerkiksi lääkärin osalta. Samoin esillä olivat riitatilanteet, joissa lapsen huoltajilla on eriävät intressit tietojen suhteen.

## 11.2 Työpajan tulokset

### Yhteinen osa

Työpajan yhteisen osan alkuun esitettiin haastatteluissa esille tulleita yleisiä ja erityisiä havaintoja. 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.

Taulukko 2 Työpajan yhteisen osan aikana tehdyt havainnot ja ratkaisuehdotukset.

<b>Tavoite 1:</b> <b>Vastata koulutustarpeiden ongelmiin a) yksittäisen viranomaisen sisällä, b) viranomaisten kesken.</b>	<b>Tavoite 2:</b> <b>Vastata toisen viranomaisen tietotarpeiden tunnistamisen ja tukemisen ongelmiin.</b>	<b>Tavoite 3:</b> <b>Vastata miten tietojärjestelmiä tai niiden käyttöä tulisi kehittää tietojenvaihtamisen parantamiseksi.</b>
Kysymykset: Mikä tai mitkä olisivat parhaat tavat huolehtia/varmistua tiedonkulun ja -vaihtamisen osaamisesta, lainsäädännön tuntemisesta koulutuksen ja viestinnän näkökulmasta?	Kysymykset: Kuinka voimme kehittää yhteistoimintaa rikostorjunnan ja ennaltaehkäisevyyden parantamiseksi? Miten ja millä keinoin voimme parantaa toisen viranomaisen tietotarpeiden huomiointia yleisesti?	Kysymykset: Miten tietojärjestelmien avulla tai niiden kehittämällä voidaan parantaa tiedonkulkua viranomaisten välillä? Mitä täytyisi tehdä tai muuttaa nykytilassa?
<p>”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 vanhan aikaisina. 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.”</p>	<p>”Yhteistoimintaa kehittäviä menettelyjä tulisi lisätä, esimerkiksi seminaarien, verkostojen tai muiden tapahtumien tai tilaisuuksien kautta.”</p>	<p>”Yhteisen viranomaistoraalin luominen. Portaali voisi mahdollistaa asioiden ja tulkintojen julkiseksi saattamisen ja tätä kautta edelleen vaikuttaa sääntelyn tulkinnan yhdenmukaistamiseen ja tulevaan sääntelyn kehittämiseen.”</p>
<p>”Viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen taso ei saa heiketä. Toisin sanoen, lainsäädäntöä ei saada kaventaa siten, että yksilön suojan nimessä tarkkaraajaisuus kaventaa viranomaisen työn mahdollisuuksia.”</p>	<p>”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.”</p>	<p>”Tietojärjestelmien käytettävyyttä, yhteensopivuutta ja -toimivuutta tulee parantaa.”</p>
<p>”Halu toimia yhdessä viranomaisten kesken korkea, sääntely kaventaa mahdollisuuksia.”</p>	<p>”Usein oma-aloitteinen luovuttamisen mahdollisuus rajattu rikosnimike tasolle. Tarve ilmiötason tiedon luovuttamisen mahdollisuuksille nimikekohtaisen rajoituksen sijaan.”</p>	

**Tavoite 1:**

**Vastata koulustarpeiden ongelmiin a) yksittäisen viranomaisen sisällä, b) viranomaisten kesken.**

Kysymykset: Mikä tai mitkä olisivat parhaat tavat huolehtia/varmistua tiedonkulun ja -vaihtamisen osaamisesta, lainsäädännön tuntemisesta koulutuksen ja viestinnän näkökulmasta?

”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 tyydyttämistä.”

”Tarvittaisiin jatkuva moniviranomaisyhteistyötä kehittävä ja nykytilaa kartoittava hanke tai toiminto, jossa säännöllisesti kerätäisiin 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 lainlaatijan välillä tulisi huomioida. Korostettu tarkkarajaisuuden vaatimus ei mahdollista tulevien haasteiden ja ilmiöiden huomioimista, mikä tuottaa väistämättä hankaluuksia tulevaisuudessa. Tarvitsemme mahdollistavaa lainsäädäntöä, ei rajoittavaa.”

**Tavoite 2:**

**Vastata toisen viranomaisen tietotarpeiden tunnistamisen ja tukemisen ongelmiin.**

Kysymykset: Kuinka voimme kehittää yhteistoimintaa rikostorjunnan ja ennaltaehkäisevyyden parantamiseksi? Miten ja millä keinoin voimme parantaa toisen viranomaisen tie-totarpeiden huomiointia yleisesti?

”Viranomaisten tulisi muuttaa omaa toimintaansa siten, että kouluttamisessa henkeä muutettaisiin niin, että siellä opetettaisiin oikeuksista luovuttaa, eikä aina rajoitusten edellytysten kautta katsottaisi asioita.”

”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.**

Kysymykset: Miten tietojärjestelmien avulla tai niiden kehittämällä voidaan parantaa tiedonkulkua viranomaisten välillä? Mitä täytyisi tehdä tai muuttaa nykytilassa?

## Pienryhmätyöskentely

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.

Ensimmäisen pienryhmän aiheena oli käsitellä kansallisen ja sisäisen turvallisuuden sekä suojelupoliisin palomuurisäännöksen alassa viranomaisten tietojenvaihtamista. Tavoite oli tunnistaa keskeisimmät ongelmat, jotka tulisi ratkaista, jotta tietojen vaihtaminen edistäisi moniviranomaistoimintaa ja viranomaisten työn ennaltaehkäisevyyttä. Toisen pienryhmän aiheena oli käsitellä Verohallinnon, aluehallintoviraston ja poliisin välistä tietojen vaihtamista. Tavoite oli tunnistaa keskeisimmät ongelmat, jotka tulisi ratkaista Verohallinnon, aluehallintoviraston ja poliisin tietotarpeisiin vastaamiseksi. Kolmannen pienryhmän aiheena oli käsitellä rikostorjunnan ja rikosten ennaltaehkäisemisen (sis. JR) piirissä tapahtuvaa tietojen vaihtamista. Tavoite oli tunnistaa miten rikostorjunnan ja rikosten ennalta ehkäisemisen (sis. JR) alassa tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä tai viranomaisten yhteistoimintaa tulisi muuttaa. Tunnistamisen jälkeen pienryhmien tehtävänä oli laatia perusteltu tiivistetty ratkaisumalli tai -ehdotus, jolla vastataan kuhunkin ongelmaan, sekä mahdollisuuksien mukaan esittää mikä tai mitkä asiat tulisi ratkaista ensin. Seuraavissa taulukoissa 3–5 esitellään pienryhmissä tunnistetut havainnot ja pienryhmien kirjallisesti hankkeelle jättämät ratkaisumallit tai -ehdotukset.

Taulukko 3 Ensimmäisen pienryhmän tunnistamat keskeiset ongelmat ja esittämät ratkaisumallit tai –ehdotukset.

## Pienryhmä 1

Pienryhmä 1					
<b>Tunnistetut keskeiset ongelmat</b>	"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 kaksiossääntelyssä – toisaalta lainsäätäjiä opetetaan siihen, että tiedonsaantioikeuden pitäisi riittää tiedonvaihtoon, mutta käytännössä vaaditaan kaksipuolista kirjausta saantioikeudesta ja oikeudesta antaa tietoja."	"Tarkkarajaisuuden vaatimus – lainsäätämisen vaatimukset ovat erittäin tiukkoja, mikä aiheuttaa tilanteita, joissa lain säätämällä tavoiteltu yhteiskunnallinen etu jää toteuttamatta."	"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."
<b>Ratkaisumallit- tai ehdotukset</b>	"Tiedonluovuttamisen sääntelyä tulisi keskittää ja yksinkertaistaa."	"Tarvitaan ministeriöiden välinen aito tahto yhteistyöhön."	"Tarvitaan kokonaisselvitys 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 lausuntovaiheen arviointi olisi usein toimiva ratkaisu hyvän lainsäädännön taustalla."	

Taulukko 4 Toisen pienryhmän tunnistamat keskeiset ongelmat ja esittämät ratkaisumallit tai -ehdotukset.

## Pienryhmä 2

<b>Tunnistetut keskeiset ongelmat</b>	<p>"Avin työsuojeluun liittyvä haaste; Verohallinnolla on korkea ilmoituskynnys työperäisen hyväksikäytön ja luvattoman työn teon tapauksissa: Verotietolaki 18.1,2: Oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen kynnyksen sidottu rikosnimikkeeseen. Tähän liittyen Verohallinnon virkahenkilön tehtävä rikosoikeudellinen tulkinta ilman kompetenssia ja asiantuntemusta eri rikosnimikkeistä, jotka ei liity Verohallinnon ydintoihintoihin. Esimerkkinä kiskonnantapainen työsyryntä: Verotarkastajalle näkyä, että työntekijälle ei makseta palkkaa tai se on huomattavan pieni. Asiassa ei verotuksellista intressiä, eikä verottaja tee tiedolla mitään, mutta asiassa nähtävissä selkeä väärinkäytösepäily."</p>	<p>"Avin alkoholihallinnon ongelma: korkea ilmoituskynnys, joka sidottu rikos-epäilyyn. Esimerkiksi tapaus, jossa Verohallinto havaitsee salakapakan, mutta ei voi ilmoittaa alkoholihallintoon, koska tämän valvonta ei kuulu alkoholihallinnolle. Myöskään rangaistavuus ei riittävä (6kk vankeutta vähintään)."</p>	<p>"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 käsitellyssä yksilöity vinkki, firmassa x henkilö tekee pimeää työtä -&gt; 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 sovellu, koska nimetön vinkki, joten ei voida usein ohjata ilmoittajaa."</p>	<p>"Verohallinnon osalta tunnistettu lainsäädännöllisesti haaste, ettei sääntely tunne yleistä rikkoksesta 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 nimenaista säädettyä valvontavelvollisuutta poliisilla tässä asiassa. Muutoin myös juridisia arvioita voi olla vaikea tehdä, esim. syytä epäillä kynnyksen osalta."</p>	<p>"Verohallinto tarvitsisi aiempaan rikostautaan liittyviä tietoja, koska tilastollisesti niiden on todettu enteilevän uutta rikosten tekemisen todennäköisyyttä, erityisesti talousrikollisuuden ja harmaan talouden alassa."</p>	<p>"Koetaan, että poliisi ei voi luovuttaa vinkki- tai massatietoa oma-aloitteisesti Verohallinnolle (mm. herätetieto) Esim. ammatillikenteen valvonnassa tehdyistä havainnoista."</p>	<p>"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."</p>
---------------------------------------	---	--	---	---	---	--	---

**Ratkaisu-  
mallit- tai  
ehdotukset**

"Verotietolain 18.1,4 on hyvin säädetty: tilaajavastuulain valvontaan omaaloitteinen 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 "tehtävässään esille tulleen tiedon..." tai vast. voitaisiin omaaloitteisesti luovuttaa. Hyvänä esimerkkinä myös PolHetL havaintotietojen kohta: "poliisin havaitsemat tai poliisille ilmoitetut..."

"Verotietolain muutos: Omaaloitteisen tiedonluovutuksen kynnyksen madaltaminen ja poistetaan Verohallinnon virkaheiköiltä velvoite tulkita rikoslakia teonkuvauksia täältä osin."

"Muutos tulorekisterilakiin: Viranomaisella tulisi olla mahdollisuus liittää väärä tieto tulorekisterissä."

"Koulutus yhteistyöviranomaisten välillä: Poliisilain koulutus muille viranomaisille: Viranomaisten sisäisen koulutuksen lisääminen, esim. verkko-koulutukset poliisilain 7 luvun 2 pykälän ymmärtämiseksi. Viranomaisten välinen tiedonvaihdon kehittäminen esim. yhdysheiköiden avulla."

"Omaaloitteisen herätetyypisen tiedon jakamisen kehittäminen viranomaisten välillä käyttäen hyödyksi olemassa olevia teknologisia tietosuojaystävällisiä menetelmiä, esim. FCInet, FIUNET."

Taulukko 5 Kolmannen pienryhmän tunnistamat keskeiset ongelmat ja esittämät ratkaisumallit tai -ehdotukset.

## Pienryhmä 3

<b>Tunnistetut keskeiset ongelmat</b>	"Yleisellä tasolla tiedonvaihdon ongelmien katsotaan johtuvan yhteiskunnan eri osa-alueiden "liiallisesta" oikeudellistumisesta. Asiaa voidaan johdatella teemasta prosessioikeuden eurooppalaistuminen, joka on tuonut merkittävän määrän erilaisia muotovaatimuksia prosesseihin. Samanlaista kehityskulkua voidaan nähdä kaikessa viranomais toiminnan 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."
---------------------------------------	---	--	---	--	---



**Ratkaisumallit- tai ehdotukset**

<p>"Tulisi luoda yhtenäiset kriteerit JR-toimijoille, jonka statuksen perusteella tiedonvaihto ja tiedonluovutus mahdollistuisi laajasti erillis-lainsäädännöllä."</p>	<p>"Säädetään ´poliisi-tiedustelulaki´ ennalta estävään toimintaan ja muihin poliisilain 1 luvun mukaisten tehtävien (erikosten) tiedonsaannin varmistamiseen."</p>	<p>"Ratkaisu tiedonvaihdon ongelmiin on uusi viranomaisten tiedonvaihtolaki, jossa on määritelty tarvittavalla tarkkarajaisuudella kaikki keskeinen viranomaisten tiedonvaihto vrt. julkisuuslaki. Tiedonvaihtolaikiin kootaan eri laissa olevat tiedonluovutuksen ja tiedonsaannin keskeiset säännökset ja määritellään kynnykset tietojen luovuttamiselle. Kantava teema tulee olla henkilötietojen käsittely lakisäätöiden tehtävien suorittamiseksi ja käytötarkoitussidonnaisuuteen tehtävät tarvittavat poikkeamasäännökset tiettyjen kynnyksarvojen kautta vrt. henkilötietolainsäädäntö."</p>	<p>"Laissa tai erillisissä viranomaisten rekisterilaeissa huomioitava myös digitalisaation tulevaisuus: voiko tekoäly tarkastella vapaammin viranomais-tietoja ristiin viranomaisia kiinnostavien tapahtumakulkujen ja ilmiöiden ennustamiseksi (mielenkiintoista nähdä miten tuleva tekoälyasetus ja eprivacy-asetus vaikuttavat kokonaisuuteen)."</p>	<p>"PTR 2.0´ - kansallinen virtuaalinen keskeisten viranomais-tiedonvaihtoelein, 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."</p>	<p>"Tulisiko viranomaisiin luoda valikoituja katseluoikeuksia toisten rekistereihin, jossa näkee esimerkiksi asiat mutta ei sisältöä. Tämän perusteella voitaisiin tehdä kohdennettuja kyselyjä. vrt. Hätäkeskuslaitos.Ts.helpotetaan lainsäädännöllisesti mahdollisuutta ns. katseluoikeuksien luomiseen, jolla näkee onko toisella viranomaisella kohteeseen liittyviä asioita näkemättä kuitenkaan tietosisältöä ns. hit/no hit-prosessilla."</p>
<p>"Tiedon omistajuuteen liittyvät haasteet tulee ratkaista määrittelemällä viranomaisen luovuttamalle tiedolle tarvittavat käyttörajoitukset tiedon turvaamiseksi. Julkisuuslaissa tietyt rajausehdot, mutta ne eivät ole täysin kohdallisia."</p>	<p>"Poikkeamarekisteri tiedonvaihdon lainsäädännöllisiin ongelmiin -&gt; syötteen POHA/ao viranomaisen -&gt; lainvalmistelun koordinoitiin."</p>	<p>"Rekistereiden ristiinajoja tulisi kehittää, esimerkiksi Verohallinto ja poliisin rekisterien välillä."</p>	<p>"Terveys- ja potilastietojen osalta potilaslain tiedonluovutuspykälien uudistaminen tiedonluovutuksen selkeyttämiseksi, ei niinkään "raja-arvojen" uudelleen määrittelemiseksi."</p>	<p>"On olemassa mm. julkisuus-käsikirja -&gt; 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 viranomais-tien toimivaltakuvaukset."</p>	<p>"Pitäisikö keskeisillä viranomaisilla olla ´point of contactit´ vaativia tiedonluovutusasioita varten jotta prosesseihin tulee rutiinia. Yksittäiselle virkamiehelle vaativia tiedonluovutustilanteita tulee pääsääntöisesti harvoin. Harkittavaksi tämä vaihtoehto."</p>

## Yhteenveto

Työpajan alussa käyty keskustelu viranomaisten tietojenvaihtoon liittyen vahvisti yksittäisten haastatteluiden perusteella tehtyjä havaintoja ja niistä muodostettua kokonaiskuvaa. Työpajassa esillä ollut ja yhteisesti osallistujien kanssa läpi käyty kysymys koulutustarpeita ja viestintää koskien tuotti aktiivisen keskustelun lisäksi tilannekuvan, jonka ytimessä korostui laintulkintaan ja poikkihallinnolliseen lainsäädäntökehittämiseen koskevat ongelmat. Kyse on myös siitä, missä määrin lainsäädännön tulisi mahdollistaa toimintaa rajoittamisen sijaan.

Samanaikaisesti korostettiin laajaa halua ja pyrkimystä tehdä yhteistyötä eri viranomaisten kesken, mikä tukisi myös yhteiskunnallista luottamusta viranomaistoimintaan. Koulutuksessa olisi paikallaan korostaa toiminnallista näkökulmaa juridis-hallinnollisen sijaan. Tätä tukisi myös strategiset valinnat, jotka ohjaisivat toimintakulttuuria ja käytäntöjä entistä paremmin toimivan yhteistyön suuntaan. Viranomaisten välistä koulutusta ja viestintää tulee tukea luomalla tilaisuuksia, joissa voidaan edistää ja vahvistaa yhteistoimintaa sekä osaamista ja ymmärrystä tunnistamalla toisen viranomaisen tietotarpeita. Viranomaisten oma-aloitteista tietojenvaihtoa vahvistaisi myös yhteinen viranomaisportaali tai datavaranto, jonka toimivuutta tukisi yhteensopivat ja toimivat tietojärjestelmät.

Erillisten työryhmien tehtävänä oli tunnistaa keskeisimmät ongelmat sekä löytää ja tuottaa erilaisia ratkaisuja tunnistettuihin haasteisiin. Pienryhmissä olivat esillä kansallisen ja sisäisen turvallisuuden kysymykset sekä palomuurisäännös; Verohallinnon, aluehallintoviraston ja poliisin välinen tietojenvaihtaminen; rikostorjunnan ja rikosten ennaltaehkäiseminen. Pienryhmissä tunnistettiin useita haasteita ja tuotettiin lukuisia ratkaisu- ja kehittämisehdotuksia.

Ensimmäisen pienryhmän osalta voidaan todeta, että puuttuu sääntelyn kokonaistilannekuva, saman asian säätely eri laeissa ja tarkkarajaisuuden vaatimus hankaloittavat viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojen luovuttamista. Tunnistettiin konkreettisia lakeja ja pykälä, joiden korjaamiseen olisi tarvetta. Toisessa pienryhmässä oli laajasti esillä työperäiseen hyväksikäyttöön, luvattomaan työntekoon sekä kiskonnantapaiseen työsyörintään liittyvät lukuisat haasteet. Yleisesti ottaen voidaan tiivistää, että lainsäädäntö ei tunnista eri tavoin suomalaisessa arjessa näkyviä haasteita eikä siten salli eri viranomaisten toimia tavalla, joka lisäisi yhtäällä verokertymää, ennalta estäisi rikoksia saati tukisi tehokkaasti rikostorjuntaa. Lainsäädäntö ei mahdollista tietojoh-toista toimintaa. Kolmas pienryhmä nosti esille yhteiskunnan eri osa-alueiden ”liiallisen” oikeudellistumisen, jossa heijastuu prosessioikeuden eurooppalaistuminen sekä erilaiset tietosuojan ylikansalliset sääntelykokonaisuudet. Lisäksi ryhmässä todettiin

tietojen siiloutuminen, joka estää muun muassa JR-torjunnan ja hallinnollisen rikostorjunnan. Tiedonsaantioikeudet ja ilmiötason torjunta eivät kohtaa.

Vastaavasti ratkaisu- ja kehittämisehdotuksia esitettiin työryhmien toimesta lukuisia. On tarvetta yksinkertaistamiselle ja selvitykselle tiedonjakamista koskevalle lainsäädännölle. Niin ikään lainvalmistelun laatuun sekä ministeriöiden väliseen yhteistyöhön tulisi kiinnittää huomiota. Esille nousi konkreettisia ehdotuksia lakipykälien uudelleen muotoiluille, koulutustarpeille ja tietojärjestelmien kustannustehokkaammalle käytölle. Esimerkiksi yhtenäisten kriteerien luominen JR-toimijoille, mikä helpottaisi tiedonvaihtoa ja -luovutusta. Poliisitiedustelulain merkitys oli esillä etenkin ennalta estävään toimintaan liittyen. Laaditaan ”uusi viranomaisten tietojenvaihtolaki”, jossa määriteltävä keskeinen viranomaisten tietojenvaihto, ja jossa on koottuna eri laeissa olevat tietojen antamista ja saantia koskevat keskeiset säännökset sekä määriteltynä kynnykset tietoluovutukselle. Tekoälyn hyödyntämistä tulisi tarkastella. Tarvitaan päivitetty PTR-laki, joka ymmärtäisi paremmin nykyisen toimintaympäristön haasteita. Kehittämistä tukeva poikkeamarekisteri, johon koottaisiin tietojenvaihdon lainsäädännöllisiä ongelmia, josta ne puolestaan huomioitaisiin lainvalmistelussa.

## 11.3 Keskeiset havainnot

### **Mikä tai mitkä tekijät eri viranomaisten toiminnassa estävät oma-aloitteista tietojenvaihtamista ja miksi? Millä tavoin tämä näkyy eri viranomaisten toiminnassa ja niiden välisessä yhteistyössä?**

Muuttuvan toimintaympäristön tuomat haasteet ja voimassa oleva lainsäädäntö eivät kohtaa viranomaisten toiminnallisessa arjessa. Nykyinen tilanne ei tue tai mahdollista ennalta estävää toimintaa eikä rikostorjuntaa siinä määrin kuin viranomaiset haluaisivat. Tarkkarajaisuutta korostava lainsäädäntö ei kaikilta osin tunnista ilmiötasoisia turvallisuushaasteita, jotka kohdistuvat usean eri viranomaisen toimintaan. Eri viranomaisia koskeva lainsäädäntö edellyttää muutoksia, koska se ei ole johdonmukaista eikä yhdenmukaista.

Viranomaiset kokivat, että erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja rikosnimikkeisiin liittyvät rajoitukset eivät mahdollista eräiden tietojen tarkoituksenmukaista luovuttamista toiselle viranomaiselle oma-aloitteisesti. Lainsäädäntöosaaminen ja soveltamiskäytäntö haastavat oma-aloitteista tietojen luovuttamista.

Tietosuojalainsäädännön koetaan olevan vaikeasti tulkittava kokonaisuus. Myös pelko tietoluovutuksen lainmukaisuudesta voi vaikuttaa virkamiehen päätökseen, että luovuttaako hän tietoja oma-aloitteisesti vai ei. Tietojärjestelmät eivät välttämättä tue oma-aloitteista tietojen luovuttamista.

**Millä perusteella tietoa voidaan jakaa, ja millä ei?**

Viranomaisten mukaan toimintaa ohjaava sääntelyperusta on tietojen luovuttamisen osalta osin riittävää, mutta useissa kohdin tunnistetaan tietojen luovuttamisen sääntelyn puutteita, tulkintahaasteita ja kehittämistarpeita. Esimerkiksi suojelupoliisin osalta ns. palomuurisääntely ei mahdollista kaikkea sellaista tietojen luovuttamista mikä koetaan tarpeelliseksi.

**Millaisia osaamis- ja kehittämistarpeita eri viranomaisissa on?**

Haasteltujen viranomaisten mukaan lainsäädäntöä koskevan osaamisen ja tulkinnan kehittämisessä on koulutuksellisia tarpeita. Oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen tulkintojen osaaminen edellyttää myös poikkihallinnollista koulutusta ja yhteistyötä sekä toisen viranomaisen tehtävien ja toimivaltarajojen tuntemista. Tämä vahvistaisi myös yhtenäisempää toimintakulttuuria, mikä puolestaan tukisi sujuvaa ja vaikuttavaa viranomaisyhteistyötä. Lisäksi viranomaisten tietojärjestelmien käytettävyyttä, yhteensopivuutta ja -toimivuutta tulee parantaa. Toisen viranomaisen rekistereiden katseluoikeuksia ja ymmärrystä rekisteritiedon laadusta ja sisällöstä tulisi laajentaa.

**Kuinka oma-aloitteista tietojenvaihtoa voidaan tukea ja edistää ja millaisin keinoin?**

Viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista voidaan edistää sääntelyä yksinkertaistamalla, tietojohdoista toimintaa tukemalla sekä tietojenvaihtoon ja tietojärjestelmien käyttöön liittyvää koulutusta ja yhteistyötä lisäämällä. Viranomaisten tietojen antamista koskevassa lainvalmistelussa tulee paremmin tunnistaa eri viranomaisten tietotarpeet. Oma-aloitteista tietojen antamista koskevaa sääntelyä voidaan yksinkertaistaa säätämällä ”uusi viranomaisten tietojenvaihtolaki”, jossa säädettäisiin keskitetysti ja riittävän selkeästi viranomaisten tietojen antamisesta ja saannista.

## 12 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

### 12.1 Lähtökohdat lainsäädännön kehittämiseksi

Tämän selvityksen kannalta relevantteja sääntelyongelmia ja samalla sääntelyn kehittämiseen liittyviä kysymyksiä ovat muun ohella seuraavat:

- Missä olosuhteissa viranomaisen oma-aloitteinen tietojen antaminen on perusteltua?
- Onko perustellumpaa nojata oma-aloitteiseen vai pyyntöperusteiseen tietojen antamiseen vai näiden muodostamaan kokonaisuuteen?
- Jos samassa laissa säädetään pyyntöperusteisesta ja oma-aloitteisesta tietojen antamisesta, tuleeko pyyntöperusteisesti annettavien tietojen piiriin olla laajempi kuin oma-aloitteisesti annettavien?
- Onko tarkoituksenmukaisempaa säätää velvollisuudesta oma-aloitteiseen tietojen antamiseen vai onko riittävää säätää ilmoitusoikeudesta?
- Miten oma-aloitteisten tietojen antajien piiri on lainsäädännössä rajattava?
- Miten oma-aloitteisen tietojen antamista koskevat tiedot tulee rajata?
- Millä perusteilla tiedot ovat välttämättömiä tietojen saajalle?
- Kuinka tarkasti tietojen saajat on yksilöitävä lainsäädännössä?
- Onko tietojen antamisen voitava tapahtua viranomaisten ohella myös julkista tehtävää hoitavalle?
- Onko oma-aloitteisesta tietojen antamisesta säädettävä mahdollisimman yhdenmukaisesti eri laeissa vai tuleeko tietojen antamisesta säätää yleislailla lukuisten erityislakien sijasta?

Sääntelyongelmat liittyvät myös lainvalmisteluun. Perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suoja koskevat sääntelyvaatimukset voidaan toteuttaa riittävällä yleislainsäädännöllä.<sup>556</sup> Siitä huolimatta, tietojenkäsittelyn perusteita, käsiteltäviä tietoja sekä tietojen saantia ja luovuttamista koskeva tuoreempikin sääntely perustuu edelleen erityislainsäädäntöön keskeisiltä osin. Edelleen perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kritisoinut henkilötietojen suoja koskevaa sääntelyä raskaaksi<sup>557</sup> ja vaikeaselkoiseksi sekä pitänyt tietojen saantia ja luovuttamista koskevaa kaksinkertaista sääntelyä tarpeettomana<sup>558</sup>.

<sup>556</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 14/2018 vp.

<sup>557</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 71/2014 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 27/2021 vp.

<sup>558</sup> Ks. PeVL 71/2014 vp ja PeVL 31/2017 vp.

Kuitenkin lainvalmistelussa tuotetaan ehdotuksia kaksinkertaisesta tietojen saantia ja luovuttamista koskevasta sääntelystä, joka on vaikeaselkoista.<sup>559</sup> Ongelma näyttäisi paikantuvan lainvalmisteluun, jossa säännöksiä muotoillaan edelleen vanhojen oppien mukaisesti ilman, että tehdään riittävää arviointia, soveltuuko valmistettava sääntely soveltamiskohteeseen. Säädösehdotuksissa on selkeästi havaittavissa, että valmisteltuihin säädöksiin kopioidaan vanhemmasta sääntelystä säännöksiä, joita muokataan sisällöllisesti kyseiseen sääntelykontekstiin arvioimatta sääntelyn sopivuutta ja ymmärrettävyyttä kyseiseen tilanteeseen. Esimerkiksi tästä voidaan mainita tiedonsaantiin tai luovuttamiseen oikeuttava sääntely, jossa tietojen saannin tai luovuttamisen kohteena ovat julkiset tiedot, joita voidaan antaa ja luovuttaa viranomaisten välillä suoraan julkisuuslain perusteella. Puolestaan tietojen sähköinen luovuttaminen on mahdollista tiedonhallintalain perusteella, kunhan tiedot saavalla viranomaisella on joko julkisuuslain tai erityislain perusteella tiedonsaantioikeus näihin tietoihin.

Lainvalmistelun ongelmana on myös se, että poikettaessa salassapitovelvollisuudesta ei lainvalmistelussa selvitetä, mitkä ovat poikkeamistilanteessa niitä tietoryhmiä, joita tietojen antamisoikeus tai -velvollisuus koskee. Tyypillisesti tietojen saanti- ja antamisoikeus rajataan välttämättömään, jolloin myös epävarmuus siitä, mitä tietoja kussakin yhteydessä voidaan antaa välttämättömyyседелlytyksen puitteissa, jää tulkinnanvaraiseksi. Välttämättömyyседелlytys myös rajaa mahdollisuuksia tietojen antamiseen vakiosisältöisenä sähköisessä muodossa. Yleiset tiedonsaantiin oikeuttavassa sääntelyssä ja lainvalmistelussa olevat ongelmat koskevat myös oma-aloitteiseen tietojen antamiseen oikeuttavaa tai velvoittavaa sääntelyä. Moni ongelmatilanne olisi ratkaistavissa huolellisella, sääntelyperinteisiin sitomattomalla lainvalmistelulla, jossa otetaan kuitenkin huomioon perustuslakivaliokunnan ajantasainen lausuntokäytäntö.

## Sääntelystandardit

Toisaalta on otettava huomioon, minkälaisien sääntelystandardien varaan sääntelyn ja erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen arviointi rakentuu<sup>560</sup>. Tässä yhteydessä voidaan puhua *hyvän tietojen luovutussääntelyn ominaisuuksista*. Yhden kulmakiven muodostaa *vaikuttavuus*: pystytäänkö lainsäädännöllä saavuttamaan asetetut tavoitteet toivotussa aikataulussa?<sup>561</sup>

*Kustannustehokkuudella* tarkoitetaan sitä, että lainsäädännölle asetetut tavoitteet saavutetaan alhaisimmin mahdollisin kustannuksin. Tähän liittyen on tähdättävä siihen, että lain säätäminen ja soveltaminen ei saa johtaa kohtuuttomaan *sääntelytaakkaan*, mukaan lukien tarpeettomaan suureen hallinnolliseen taakkaan<sup>562</sup>. Tässä suhteessa

<sup>559</sup> Ks. esimerkiksi HE 259/2018 vp ja HE 241/2018 vp.

<sup>560</sup> Ks. laajemmin Määttä 2009, s. 75–126.

<sup>561</sup> Ks. myös HE 292/2014 vp, s. 6.

<sup>562</sup> Ks. edellä mainitusta terminologiasta Määttä – Tala 2015.

ongelmia voi ilmetä monista syistä. Lainsäädännön rakenne ja sisältö voivat muodostua useiden osittaisuudistusten myötä vaikeaselkoiseksi. Lainsäädännössä voi ilmetä tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä yleislakien ja eräiden muiden lakien kanssa. Lisäksi laissa voi olla esimerkiksi sellaisia tiedonsaantioikeuksia ja tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä, joista on säädetty jo muualla laissa.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä nostanut esille esimerkiksi kaksinkertaiseen sääntelyyn liittyvät ongelmat tilanteissa, joissa yhtäältä säädetään viranomaisen tiedonsaantioikeuksista ja toisaalta toisen viranomaisen oikeudesta luovuttaa vastaavia tietoja.<sup>563</sup> Koska kaksinkertainen sääntely ei ole kuitenkaan säätämisyjärjestyskysymys, kaksinkertaiseen sääntelyyn johtaviin esityksiin ei ole tehty muutoksia mietintövaliokunnissa. Toisaalta ongelmana on ollut, että valtioneuvostossa säädösvalmistelussa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota tiedonsaantia koskevan sääntelyn kokonaisuuteen suhteessa yleislakeihin ja erityislakeihin. Esimerkiksi sähköisestä tietojen luovutustavasta ei nykyisin tarvitse säätää erikseen, koska julkisuuslain ja tiedonhallintalain nojalla viranomainen voi avata teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tiedot saavan viranomaisen tiedonsaantioikeuksien puitteissa. Kuitenkin tällaisissa tilanteissa voi tulla esteeksi tietojen saaminen esimerkiksi oma-aloitteisesti katseluyhteyden avulla, jos tiedonsaantioikeus edellyttää tapauskohtaista harkintaa sääntelyyn sisällytetyn tiedonsaantioikeutta rajaavan välttämättömyydedellytyksen vuoksi. Näissä tilanteissa kysymys on ennen kaikkea siitä, miten tiedot saavan viranomaisen tiedonsaantioikeudet on määritelty laissa.<sup>564</sup>

Erikseen on syytä mainita *joustavuus*, *jolla* tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin sääntely sopeutuu ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin ja yksilöllisiin erityisolosuhteisiin. Esimerkiksi sääntelytapa saattaa olla joustamatonta, ja säännösten ajan tasalla pitäminen haastavaa. Toisaalta mitä joustamattomampaa sääntely on, sitä suuremmat ovat

<sup>563</sup> Ks. esim. PeVL 71/2014 vp.

<sup>564</sup> Sääntelytapa ei välttämättä ole kattavaa, mikä saattaa osaltaan aiheuttaa lain soveltajalle tulkintaongelmia. Säännökset voivat olla myös tarpeettoman yksityiskohtaisia tai liian yleisiä ja eri tahojen osalta epäyhdenmukaisia. Tietojen oma-aloitteinen antaminen joko oikeutena tai velvollisuutena on rajattu monilta osin välttämättömyydedellytyksellä, joka edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Tämä luo epäselvän pohjan sille, miten ja missä laajuudessa oma-aloitteista tietojen antamista toteutetaan käytännössä. Kysymys on soveltajaystävällisen ja soveltamiskelpoisen sääntelyn kehittämistarpeesta, jossa keskeisinä vaatimuksina tulisi huomioida sääntelyn selkeys ja ymmärrettävyys soveltajalle. Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tietojen antamista ja käsittelyä koskevan sääntelyn vaikeaselkoisuuteen ja myös soveltajien oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin (PeVL 4/2021 vp). Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (esim. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskysymyksissä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (esim. PeVL 4/2021 vp ja PeVL 45/2016 vp). Lainsäädäntö on altis kritiikille erityisesti siksi, että tietojen antamista koskevat säädökset muodostavat erittäin kasuistisen kokonaisuuden. Tämän johdosta puolestaan oikeustilan läpinäkyvyys kärsii ja esimerkiksi muille kuin oikeudellisen koulutuksen omaaville oikeustilan hahmottaminen voi muodostua lähes mahdottomaksi. Näin korostuu osaltaan jännite *law in books* ja *law in action* välillä.

paineet uudistaa sääntelyä muun muassa teknisen kehityksen vuoksi. Tämä taas on omiaan aiheuttamaan sääntelytaakkaa ja näin ollen kustannustehottomuutta.

## Oikeudelliset ja oikeusvertailevat reunaehdot

Selvityksessä lähdetään *lakisääteisyysvaatimuksesta*. Vastaukset edellä mainittuihin sääntelyn kehittämistä koskeviin kysymyksiin on ilmeistä laista, ei sitä alemman tasoista säädöksistä. Tämä on samalla yksi olennainen valtiosääntöoikeudellinen reunaehto oma-aloitteiselle tietojen luovutukselle. Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lain tarkan noudattamisen vaatimus korostuu perustuslain 118 §:ssä säädetyssä virkamiehen virkatoimia koskevassa vastuusääntelyssä – virkamies vastaa virkatoimistaan ja niiden lainmukaisuudesta henkilökohtaisesti. Oma-aloitteisessa tietojen antamisessa tyypillisesti tietojen antamisoikeus tai -velvollisuus kohdistuu virkamieheen tai muuhun julkisyhteisön työntekijään, vaikka osassa sääntelyä oikeus tai velvollisuus kohdistuu epämääräisemmin viranomaiseen. Lain tarkan noudattamisen vaatimus ja virkavastuusääntely painottavat myös oma-aloitteista tietojen antamista koskevan sääntelyn selkeysvaatimusta – virkamiehen on tiedettävä kohtuullisella varmuudella, milloin hänellä on oikeus tai velvollisuus poiketa salassapitovelvollisuudestaan. Tällöin kysymys on poikkeamisesta virkavelvollisuutena säädetyistä salassapitovelvollisuudesta siten, että oma-aloitteinen tietojen antamista koskeva virkavelvollisuus menee toisen velvollisuuden edelle. Oikeudessa antaa tietoja oma-aloitteisesti on puolestaan kysymys salassapitovelvollisuuteen nähden poikkeavan oikeuden käyttämisestä virkamiehen harkinnan perusteella laissa säädettyjen edellytysten täytyttyä.<sup>565</sup>

Käytäessä toteuttamisvaihtoehtoja läpi arvioidaan myös sitä, kuinka konkreettisesti tietojen antamiseen liittyvät vaatimukset tai ehdot on ilmaistava laissa, ja missä määrin riittää se, että asiasta on maininta esimerkiksi lain esitöissä. Valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja arvioitaessa lähdetään vallitsevasta oikeustilasta, eikä pyritä esittämään mahdollisuuksia uusiin rajauksiin. Perimmäinen kysymys on joka tapauksessa se, minkälaisia tarpeita on kehittää voimassa olevaa lainsäädäntöä oma-aloitteisen tietojen antamisen edistämiseksi ottaen huomioon valtiosääntöoikeudelliset ja EU-oikeudelliset reunaehdot huomioon ottavalla tavalla. Tässä suhteessa keskeiseksi nousevat ne ongelmat ja muut kipukohtat, joita raportin aikaisemmissa osissa on ilmennyt. Oma ongelmansa on luonnollisesti myös se, hyödyntävätkö viranomaiset käytettävissä olevaa liikkumavaraa tietojen antamisessa optimaalisella tavalla,<sup>566</sup> minkälaiset tekijät voivat

<sup>565</sup> Ankaraksi viritetty lakisääteisyysvaatimus voi toisaalta olla kipukohta hyvän sääntelyn periaatteiden kannalta, minkä lisäksi se saattaa luoda jännitettä law in books ja law in action välille.

<sup>566</sup> Ks. myös Hirvonen – Määttä 2018.



pidätellä oma-aloitteista tietojen antamista sekä miten näitä tietojen luovutusesteitä voidaan pyrkiä purkamaan.<sup>567</sup>

Yksi sääntelyvaihtoehto on, että oma-aloitteisesta tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle säädetään yleislausekkeella<sup>568</sup>. Yleislausekkeet voidaan määritellä oikeussäännöksiksi, joiden sisältö on niin väljästi kirjoitettu, että tuomioistuin tai muu lakia soveltava viranomainen voi käyttää harkintavaltaansa säännöstä soveltaessaan. Yleislausekkeet eivät kuitenkaan tarjoa patenttiratkaisua esimerkiksi informaatio-oikeudellisiin sääntelyongelmiin, koska niihin voidaan oikeuden sisäisen johdonmukaisuuden säilyttämiseksi turvautua vain poikkeuksellisesti. Yleislausekkeet tulevat kysymykseen ainoastaan silloin, kun tapaukseen soveltuvat normaalisäännöt eivät johda asianmukaiseen tai juridisesti hyväksyttävään lopputulokseen.<sup>569</sup> Toisaalta yleislausekkeiden ongelmana lain soveltajien kannalta on niiden joustava muotoilu ja tulkinnanvaraisuus, jolloin myös riskit vääriin tulkintoihin ja niistä johtuvat sanktiot voivat johtaa sääntelyn soveltamattomuuteen, jolloin sääntelyn tehokkuus kärsii. Näin ollen ne voivat aiheuttaa viranomaisille enemmän haittaa kuin hyötyä viranomaisten arvioidessa edellytyksiä muun muassa oma-aloitteiseen tietojen antamiseen muille viranomaisille. Samalla on syytä panna merkille, että yleislausekkeet saavat konkreettisen merkityssisällön vasta sen myötä, kun viime kädessä korkeimmat oikeusasteet ovat antaneet tulkintansa yleislausekkeen soveltamisesta. Sitä vastoin tarkkarajaisen lainkohdan osalta, jota lainvalmistelutyöt täydentävät, oikeustila on selkeäkö jo lain tultua voimaan.<sup>570</sup> Yleislausekkeiden käyttö perusoikeusherässä sääntelyssä on kuitenkin haasteellista. Oma-aloitteisessa tietojen antamisessa voi olla kysymys monissa tilanteissa perusoikeuksina turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoittamisesta, jolloin sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp), joihin kuuluu muun muassa rajoitusten riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Lisäksi rajoitusten on ilmentävä laista olennaisilta osin.

Raportin oikeusvertaileva osio osoittaa, että viranomaisten tietojen antamista koskeva sääntely vaihtelee paljon maasta toiseen. Tässä piilee osaltaan yksi varaus suhteen, missä määrin ulkomaiden lainsäädäntöä voidaan käyttää mallina Suomen vastaavanlaista sääntelyä kehitettäessä. Toiseksi valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot vaihtelevat maittain ja vaikuttavat siihen, kuinka suoraviivaisesti lainsäädäntömalleja voidaan siirtää maasta toiseen. Kolmanneksi muukin säädös- ja toimintaympäristö voi

<sup>567</sup> Ks. myös Mäenpää 2020, s. 248–270.

<sup>568</sup> Yleislauseke on syytä pitää erossa myöhemmin esille nostettavasta yleislakia koskevasta problematiikasta.

<sup>569</sup> Ks. erityisesti Karhu – Siltala 2020.

<sup>570</sup> Ks. laajemmin Määttä 2010. Tutkimuksessa vertaillaan toisiinsa tarkkarajaisia ja joustavia oikeusnormeja.

vaikuttaa sääntelymallien siirrettävyyteen. Näistä näkökohdista huolimatta yksittäistapauksissa on suositeltavaa, että kokemukset ulkomaisista sääntelyvaihtoehdoista otetaan huomioon, kun kotimaisen lainsäädännön uudistamista harkitaan.

## 12.2 Law in books and law in action

Tärkeä kysymys on se, mitkä tekijät eri viranomaisten toiminnassa estävät oma-aloitteista tietojen antamista ja miksi.<sup>571</sup> Vaikka lainsäädäntö sellaisenaan mahdollistaisi tietojen antamisen, viranomainen voi olla antamatta tietoja toiselle viranomaiselle esimerkiksi sen takia, että se on epävarma menettelyn lainmukaisuudesta tai muutoin epäietoinen menettelynsä asianmukaisuudesta. Empiirisen evidenssin valossa viranomaiskäyttäytymistä onkin leimannut *varovaisuusperiaate*. Lainsäädäntöä kehitettäessä riittävää ei olekaan, että pysytellään vain säädöstasolla, vaan että huomioon otetaan ne käytännölliset reunaehdot, jotka rajoittavat oma-aloitteisen tietojen antamisen toimivuutta. Varovaisuusperiaate on tässä kontekstissa kiinteässä yhteydessä rikosvastuun tai muun sanktion uhkaan, joka voi koitua salassa pidettävien tietojen antamisen sallivan sääntelyn virhetulkinnoista.

Varovaisuusperiaate ilmenee siis siten, että vaikka lainsäädäntö sellaisenaan oikeuttaisi tietojen antamiseen toiselle viranomaiselle, tähän ei kuitenkaan ryhdytä edellä mainituista syistä. Taustalla voivat olla psykologisetkin tekijät, ns. kognitiiviset vinoumat ja heuristiikat<sup>572</sup>. Yksi käyttäytymiseen vaikuttava vinouma on laiminlyöntiharha (*omission bias*). Ihmiset mieluummin ovat tekemättä jotakin kuin ryhtyvät aktiivisesti tiettyihin toimenpiteisiin. Näin ollen tätä taustaa vasten viranomaiset priorisoivat sitä, etteivät ne oma-aloitteisesti anna tietoja toisille viranomaisille, vaan sitä, että ne ovat antamatta tietoja, vaikka oikeustila selkeästi mahdollistaisi tai jopa velvoittaisi tietojen antamiseen. Toinen käyttäytymiseen usein vaikuttava vinouma on *status quo* -harha (*status quo bias*), jonka mukaan ihmiset eivät muuta käyttäytymistään, vaikka siihen luotaisiin kannustimia ja veloitteita. Näin ollen, jos tietojen antamiselle säädettäisiin velvoite, ei se välttämättä tarkoittaisi sitä, että käyttäytyminen muuttuisi lainsäädännön mukaiseksi.

Kognitiiviset vinoumat ja heuristiikat vaikuttavat osaltaan siihen, että pelkästään lainsäädännön muutokset eivät riitä tähdätessä tavoiteltuihin käyttäytymismuutoksiin. Esimerkiksi *status quo* -vinouma on omiaan pitäydyttämään totutuissa menettelytapoissa, vaikka säädöksiä selväsanaisesti muutettaisiinkin. Psykologisten kynnysten ylittämiseksi voi olla tarpeen muun muassa ohjeiden laatiminen lain soveltamista var-

<sup>571</sup> Näitä kysymyksiä on analysoitu raportin empiirisessä osassa.

<sup>572</sup> *Cognitive biases and heuristics*.

ten. Samalla tämä voi edistää irtautumista vahvistusharhasta (*confirmation bias*) eli taipumuksesta tulkita informaatiota asianomaisen henkilön aikaisempien käsitysten mukaan<sup>573</sup>.

Esimerkkinä sinällään moniammatillisesta oma-aloitteisen tietojen antamisen mahdollistavasta sääntelystä ja sen ongelmista muodostavat oppilashuoltoa ja siihen liittyvää tietojen antamista koskevat säännökset. Perusopetuslaki ja oppilashuoltolaki mahdollistavat oppilashuollon ja oppilaan opetukseen osallistuvan henkilöstön välisen tietojen antamisen oma-aloitteisesti salassapitosäännösten estämättä. Tietojen kulkemisessa on kuitenkin ilmennyt käytännössä ongelmia sääntelyn vaikeaselkoisuuden vuoksi. Eduskunta edellyttikin (EV 46/2022 vp) keväällä 2022, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin laatiakseen käytännön soveltamisohjeet, joilla varmistetaan tiedonkulun toimivuus sekä henkilötietojen asianmukainen käsittely oppilas- ja opiskelijahuollossa, sekä varmistaakseen, että henkilöstö saa tarvittavan koulutuksen henkilötietojen asianmukaisesta käsittelystä.

## 12.3 Oma-aloitteisen tietojen antamisen olosuhteet ja perusteet

Esimerkiksi hallituksen esityksessä 6/2020 vp vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi kiinnitettiin huomiota siihen, että aikaisemmin voimassa ollut lainsäädäntö ei mahdollistanut Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tiedon luovuttamista muutoin kuin vankeuslain 19 luvussa säädetyissä tilanteissa. Samalla todettiin, että sosiaalihuollon tietojen ja potilastietojen oma-aloitteista luovuttamista laajennettiin vuonna 2015. Muutoksia tehtiin lukuisiin lakeihin, muun muassa sosiaalihuollon asiakaslakiin ja potilaslakiin. Viranomaisten vaitioloa koskevia säännöksiä muutettiin siten, että viranomaisille ja muille toimijoille annettiin salassapitovelvollisuuden estämättä oma-aloitteinen oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Lainmuutosten esitöissä todettiin, että voimassa olleiden säännösten mukaan viranomaisten välinen tietojen vaihtaminen edellytti pääsääntöisesti tietoja tarvitsevan viranomaisen esittämää pyyntöä, eivätkä viranomaiset ja muut toimijat lähtökohtaisesti voineet luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Tietojen luovuttaminen siten, että tiedon antaminen perustui toisen viranomaisen pyyntöön, oli koettu ongelmalliseksi väkivallan ehkäisyssä ja ennalta estämisessä. Yleinen ongelma oli se, ettei poliisi tiennyt toisella toimijalla olevista tiedoista, eikä tämän vuoksi osannut

---

<sup>573</sup> Ks. myös *Baron 2000*.

pyytää tietoja toiselta viranomaiselta. Pahimmillaan tilanne johti siihen, että vakava väkivallanteko ehti tapahtua, ennen kuin poliisi sai mitään tietoa.<sup>574</sup>

Tässä voidaan mainita se, että Rikosseuraamuslaitoksella on ollut *vihjetietoa*, jota ei ole kuitenkaan voitu toimittaa eteenpäin poliisille, koska laki ei ole mahdollistanut tietojen oma-aloitteista antamista. Vankilassa voidaan esimerkiksi tehdä havaintoja tietyn henkilön tiivistä yhteyksistä järjestäytyneen rikollisryhmän jäseniin, ja tämä saattaa olla tieto, josta olisi poliisille hyötyä rikosten estämiseksi, mutta tieto ei koskaan päädy poliisille asti, koska sitä ei voimassa olevien säännösten mukaan voida oma-aloitteisesti ilmoittaa poliisille. Oma-aloitteinen tietojen luovuttamisen on todettu olevan myös välttämätöntä, jotta Rikosseuraamuslaitos voi luovuttaa tietoja etsintäkuulutettavasta vangista.<sup>575</sup>

Mitä epätodennäköisempää on, että tietoa tehtävissään tarvitsevat viranomaiset osaisivat pyytää sitä viranomaiselta, jolla se on hallussaan, sitä suurempi syy oma-aloitteiselle tietojen antamisvelvollisuudelle on olemassa. Toisaalta oma-aloitteisesta tietojen antamisesta on aiheellista käytännössä säätää lainsäädännössä.<sup>576</sup>

Sääntelyssä on huomioitava myös perustuslakivaliokunnan (esim. PeVL 62/2018 vp) vakiintunut huomio tietojen saantiin liittyvien yleisten salassapidon syrjäyttävien säännösten ongelmista. Perustuslakivaliokunnan mukaan mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oma-aloitteisessa tietojen antamisessa riittävän täsmällinen sääntely on tarpeen erityisesti tilanteissa, joissa kysymys on sääntelystä, joka oikeuttaa poikkeamiseen salassapitovelvollisuudesta. Esimerkiksi nykyisin useiden alojen ammattihenkilöille on säädetty oikeus "ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi".<sup>577</sup> Säännöksessä jätetään kunkin henkilön omaan harkintaan, mitkä ovat välttämättömiä tietoja, joita hän

<sup>574</sup> HE 333/2014 vp.

<sup>575</sup> HE 6/2020 vp ja LaVM 1/2021 vp.

<sup>576</sup> Epäsymmetrinen informaatio on muutoinkin nähtävissä perusteluna lainsäädännön tarpeelle. Tässä voidaan viitata kuluttajansuojalainsäädäntöön, ks. erityisesti Akerlof 1970, s. 488-500.

<sup>577</sup> Perusopetuslain 40 §, pelastuslain (379/2011) 86 §, vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 21 a §, oppilashuoltolain 23 §, ammattikorkeakoululain 65 §, yliopistolain 90 §, nuorisolain 28 §, ammattikoululaki 109 §, varhaiskasvatuslain 41 §, lukiolain 58 §, potilaslain 13 §, sosiaalihuollon asiakaslain 18 § ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 20 §.

voi oma-aloitteisesti antaa. Sääntely jättää siten avoimeksi ja epävarmaksi sen, missä määrin ja mitä tietoja henkilö voi antaa salassapitosäännösten estämättä. Säännös rajaa epämääräisesti tietojen antamisen laajuutta sekä toisaalta asettaa ilmoittajalle oikeudelliset arviointiehtot, joiden perusteella hän voi harkita välttämättömien tietojen ilmoittamista. Säännöksen perusteella välttämättömyysarvioinnin tekee tietojen antaja eikä poliisi. Säännöksessä edelleen rajataan tietojen antamiseen liittyvää käyttötarkoitusta, joka vaikuttaa välttämättömyysedellytyksen arviointiin – tietojen on oltava välttämättömiä henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhan arvioimiseksi tai uhkaavan teon estämiseksi.

Sääntelyä tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että mainitun sääntelyn soveltamisen yhteydessä oma-aloitteinen tietojen antaminen perustuu henkilön tekemiin havaintoihin, jotka eivät välttämättä ilmene mistään viranomaisen asiakirjoista. Kaiken kaikkiaan sääntely on kohdistettu henkilöihin, joiden ammatillisessa keskiössä ei ole lainsäädännön tulkintaan liittyvät kysymykset, vaan erilainen palvelujen tuottaminen. Tässä suhteessa tietojen antamiseen oikeuttava ehtoperusteinen ja henkilön subjektiiviseen harkintaan perustuva sääntely on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä muun muassa siitä, miten laajasti säännöksen perusteella tietoja voidaan antaa salassapitosäännösten estämättä. Sääntely ei myöskään ohjaa, missä vaiheessa tietojen ilmoittamiseen oikeutettu voi toimittaa tiedot poliisille. Sääntelyssä ei ole säädetty viivytyksettömyyden vaatimuksesta. Sääntely ei ole myöskään yhtenäistä – pääosin tietojen ilmoittamiseen on oikeutettu yksittäinen ammattihenkilö, mutta sosiaalihuollon asiakaslain mukaan ilmoittamiseen oikeutettu onkin hyvinvointialue (lain muutos 603/2022), joka on julkisyhteisö.

Sääntelyn tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon se, kuinka merkittävistä oikeushyvistä on kysymys. Esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuva uhka on sellainen, että oma-aloitteinen tietojen antaminen voi hyvinkin puoltaa paikkaansa. Tässä valossa on ollut erittäin perusteltua säätää eri laeissa oma-aloitteisesta oikeudesta ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot<sup>578</sup>. Lisäksi mitä nopeampiin toimiin ryhtymistä oikeushyvän suojeleminen edellyttää, sitä perustellumpaa on turvautua oma-aloitteiseen tietojen antamiseen. Toinen puoli tätä asiaa on se, että mitä paremmin tietojen antamisvelvollisuudella onnistutaan ennalta ehkäisemään epäasianmukaista käyttäytymistä, kuten vankilaturvallisuuden loukkauksia, sitä suurempi syy on säätää oma-aloitteisesta tietojen antamisesta pyyntöperusteisen tietojen luovutuksen ohella.

Edellä mainittua problematiikkaa voidaan lähestyä myös kiinnijäämisriskin näkökulmasta<sup>579</sup>. Jos kiinnijäämisriski teosta ilman oma-aloitteista tietojen antamista on hyvin

<sup>578</sup> Ks. sosiaalihuollon asiakaslain 18.3 §.

<sup>579</sup> Teoreettisen viitekehikon laajemmalle tarkastelulle tarjoo Becker 1968, s. 169-217.

vähäinen, oma-aloitteisesta tietojen antamisvelvollisuudesta säättäminen puoltaa paikkaansa, jos näin nostetaan kiinnijäämisriskiä. Samalla tämä heijastelee sitä, että oma-aloitteinen tietojen antamisvelvollisuus voi olla hyvinkin kustannustehokas keino epäasianmukaisen käyttäytymisen torjumiseksi. Vaihtoehtonahan saattaisi olla se, että esimerkiksi rikosta joudutaan jälkikäteen selvittämään, minkä lisäksi on otettava huomioon rangaistuksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset sekä rikoksesta mahdollisesti aiheutuvat aineelliset ja aineettomat menetykset.<sup>580</sup>

## 12.4 Oma-aloitteinen ja pyyntöperusteinen tietojen antaminen

Esimerkin *rinnakkaisesta tietojen luovutuksesta* muodostaa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 30 §, jossa säädetään tietojen luovuttamisesta turvallisuustietorekisteristä.<sup>581</sup> Pykälän 1 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitos voi salassapitosäännösten estämättä ja myös oma-aloitteisesti luovuttaa poliisille, pääesikunnalle, Tullille ja Rajavartiolaitokselle turvallisuustietorekisterin tietoja, jotka ovat välttämättömiä turvallisuustietorekisterin mukaisiin käyttötarkoituksiin.<sup>582</sup> Pykälän 2 momentin mukaan tietojen luovuttamisesta päättää rekisterinpitäjä tai sen määräämä Rikosseuraamuslaitoksen virkamies. Pykälä vastaa aikaisemmin voimassa olleen lain 26 §:ää, jota on täydennetty siten, että pykälän 1 momenttiin on lisätty oma-aloitteinen tietojen luovuttamisen mahdollisuus ja pykälää on täydennetty tietojen luovuttamisesta päättämistä koskevalla pykälän 2 momentilla.<sup>583</sup>

Toisaalta henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 16.2 § ilmentää *puhdasta pyyntöperusteista tietojenvaihtosäännöstä*: ”Rikosseuraamuslaitoksella on salassapitosäännösten estämättä tietopyynnön yksilöityään ja perusteltuaan oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot viranomaisilta, jotka henkilön koti- tai asuinkunnan perusteella vastaavat hänen sosiaali-, terveys-, asunto- ja työvoimapalveluistaan sekä muilta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetuilta tiedonantovelvollisilta - -”

Yleisesti ottaen onkin todettavissa, että oma-aloitteisesta tietojen luovutuksesta on perusteltua säätää samassa yhteydessä kuin muutoin säädetään pyyntöperusteisesta tietojen luovutuksesta. Toisaalta käytännössä ilmenee tilanteita, joissa pelkkä pyyntöperusteinen tietojen luovutus on riittävää. Näin on siis siitä huolimatta, että muutoin

<sup>580</sup> Edellä mainittua taustaa vasten ei ole suinkaan aina niin, että ankarammat rangaistukset olisivat kiinnijäämisriskin nostamista kustannustehokkaampi keino. Vrt. Dnes 1996.

<sup>581</sup> Uusi 4.4.2022 voimaan tullut lain 30 § sisältää säännökset henkilötietojen luovuttamisesta lain 11 §:ssä tarkoitettusta, laitosjärjestyksen ja turvallisuuden kannalta poikkeuksellisia tietoja sisältävästä turvallisuustietorekisteristä.

<sup>582</sup> Tietoa luovutettaessa on ilmoitettava, kuinka luotettava tieto on.

<sup>583</sup> Ks. lähemmin HE 6/2020 vp ja HE 246/2020 vp.

tähdittäisiin oma-aloitteisen tietojen antamisen alan laajentamiseen. Sääntelyehdo-  
tuksissa on kuitenkin arvioitava, missä tilanteissa ja millä perusteilla tietojen antami-  
nen voi perustua oma-aloitteisuuteen ja pyyntöperusteisuuteen samanaikaisesti. Täl-  
lainen sääntely kohdistuu tyypillisesti tietojen antamiseen asiakirjapohjaisesti tai rekis-  
teriperusteisesti eikä tietojen antamiseen havaintoperusteisesti. Säädettyä oma-aloit-  
teinen tietojen antaminen joko oikeutena tai velvollisuutena on perusteltua erityisesti  
annettaessa tietoja havaintoperusteisesti.

## 12.5 Yksityiskohtaiset toteuttamisvaihtoehdot

Yksi kriittinen lähtökohta on säädösvalmistelun siiloutuneisuus ja ministeriökeskeisyys.  
Ongelmana on myös eri toimialojen sääntelyssä toisistaan poikkeava sääntelylogiikka  
ja käsitteistö. Yksi suositeltava vaihtoehto olisi tietojen antamista koskevan sääntelyn  
standardointi siinä määrin kuin se kulloinkin katsotaan tarpeelliseksi ja tarkoituksenmu-  
kaiseksi. Tätä tavoitetta voidaan edistää sillä, että säädösvalmisteluohjeissa otetaan  
tietojen antamista ja vaihtoa koskevat säännökset erikseen huomioon ja annetaan suo-  
situkset, miten nämä säännökset tulisi laatia. Lisäksi ohjeet voisivat sisältää maininnat  
siitä, millä edellytyksin pyyntöperusteinen tietojen antaminen olisi riittävää ja milloin  
taas olisi tarkoituksenmukaisempaa hyödyntää tämän ohella oma-aloitteista tietojen  
antamista. Osittain tällainen ohjaus sisältyykin lainkirjoittajan ohjeisiin lähinnä perustus-  
lakivaliokunnan lausuntokäytäntöä referoiden. Merkityksellistä on sääntelyn selkeyttä-  
minen poistamalla päällekkäistä, rinnakkaista ja moninkertaista tietojen saantiin ja luovuttamiseen oikeuttavaa sääntelyä.

Toinen toteuttamisvaihtoehto on lähteä kehittämään yleislakia, jossa voimassa oleva  
hyvin sirpaloitunut lainsäädäntö kootaan yhteen lakiin. Edellytykset tällaiselle laille voi-  
sivat olla kohtuulliset, koska tietojen antamista ja luovuttamista koskevia säännöksiä  
toistetaan lukuisissa laeissa verraten samalla tavalla. Uudistus vastaisi periaatteessa  
teknistä käyttöyhteyttä koskevaa lainsäädännön uudistusta<sup>584</sup>. Periaatteellisena mallina  
tällaiselle yleislaille voisi olla esimerkiksi laki sähköisestä asioinnista viranomaistoimin-  
nassa (13/2003). Yleislaki voi sisältää muun muassa säännökset soveltamisalasta,  
suhteesta muuhun lainsäädäntöön, määritelmistä sekä viranomaisten velvollisuuksista  
ja oikeuksista.

Johdonmukaista lainsäädäntöä puoltaa myös se, että yksittäiselle viranomaiselle, ku-  
ten poliisille, voi tulla samanaikaisesti sovellettavaksi useanlaista lainsäädäntöä. Lain-  
säädännön soveltamista helpottaisi luonnollisesti se, mitä paremmin tietojen saantiin  
tai tietojen antamiseen oikeuttavat säännökset vastaisivat toisiaan. Kysymys ei ole pel-  
kästään tulkinnanvaraisuuksien minimoinnista, vaan myös hallinnollisen taakan, sään-

<sup>584</sup> Ks. lähemmin Voutilainen – Oikarinen 2016.

telytaakan ja hallinnon sisäisen taakan pitämisestä kohtuullisena. Toisaalta on myönnettävä, että säännökset ovat aina tulkinnanvaraisia, joten tulkintaongelmien eliminointiin on edes turha pyrkiä. Samaten tulkinnat eri oikeusasteissa saattavat vääjäämättä poiketa toisistaan informaatio-oikeudellisissa asioissa aivan samalla tavalla kuin missä tahansa muissa oikeudellisissa asioissa. Keskeisessä asemassa sääntelyn kehittämisessä on soveltajaystävällinen sääntely, joka mahdollistaa eri alojen ammattilaisille kohtuullisen mahdollisuuden soveltaa tietojen saantiin ja antamiseen liittyvää sääntelyä ilman säännönmukaisia tulkintaongelmia, joihin tarvittaisiin erityistä oikeudellista asiantuntemusta. Pelkästään selkeillä käytännön tilanteita vastaavilla säädösmuotoiluilla voidaan edistää tietojen luovuttamissääntelyn täytäntöönpanoa ja soveltamista.

Oma-aloitteista tietojen antamista koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä tulisi mahdollisuuksien mukaan pitää kiinni yhdenmukaisesta sääntelystrategiasta. Tavoiteltavaa on, että tietojen antamista koskevat säännökset ovat mahdollisimman yhdenmukaisia pyrittäessä minimoimaan tarpeettomia tulkinnanvaraisuuksia sekä hallinnollista ja muuta sääntelytaakkaa. Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan lakisäateisistä tiedonantovelvollisuuksista aiheutuvia kustannuksia, kun taas sääntelytaakalla tarkoitetaan kaikista lakisäateisistä velvollisuuksista aiheutuvia kustannuksia<sup>585</sup>. Yhtenä hyvän lainsäädännön tavoitteena tulee tässäkin tapauksessa olla se, että sääntelytaakka minimoidaan tai pidetään ainakin määrältään kohtuullisena,

## Ilmoitusoikeus vai ilmoitusvelvollisuus

Sääntelyn toteuttamisvaihtoehdot voidaan yksinkertaisimmillaan jakaa tietojen antamisoikeuteen ja antamisvelvollisuuteen. Vankeuslain 19 luvun 1 § tarjoaa esimerkin yhtäältä oma-aloitteisesta tietojen antamisvelvollisuudesta ja toisaalta oma-aloitteisesta tietojen antamisoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen nojalla on syytä epäillä rahan ja muiden maksuvälineiden tai muun omaisuuden laillista alkuperää, asiasta on ilmoitettava poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle (oma-aloitteinen tietojen antamisvelvollisuus). Pykälän 3 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitos saa ilmoittaa poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan perustellusti epäillä liittyvän rikolliseen toimintaan (oma-aloitteinen tietojen antamisoikeus). Ilmoitusoikeutta on rajoitettu, koska tietoja ei saa luovuttaa, jos sellaisen tiedon tai asiakirjan antaminen poliisille tai tietojen käyttö todisteena on laissa kielletty tai sitä on rajoitettu.

<sup>585</sup> Ks. tarkemmin Määttä – Tala 2015.



Edellä on tuotu myös esille, että niissä tilanteissa, joissa lainsäädännössä säädetään muun muassa sote-toimijan *ilmoitusvelvollisuudesta* tai *tiedonantovelvollisuudesta*, tiedot on annettava laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Harkintavalta on tällöin suppeimmillaan. Toisaalta suppeankin harkintavallan käyttöön voi liittyä oikeudellista harkintaa silloin, kun arvioidaan ilmoitusvelvollisuuden täyttymisen edellytyksiä. Harkintavalta on huomattavasti laajempi, kun kyse on *ilmoitusoikeudesta* tai *oma-aloitteisesta tietojenanto-oikeudesta*. Laajempi harkintavalta mahdollistaa yleensä erilaisten näkökohtien, intressien ja arvojen huomioon ottamisen, vaikka salassapitosäännösten estämättä toteutettavien ilmoitusoikeuden ja oma-aloitteisen tietojenanto-oikeuden edellytykset vahvistetaan laissa. Toisaalta ilmoitusoikeuden ja -velvollisuuden välinen ero on aste-ero, ei jyrkän kategorinen ero. Harkintavaltaa sisältävässä sääntelyssä on kuitenkin heikkoutena, että sen soveltaminen voi olla hankalaa esimerkiksi opettajille, sosi-aali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille tai nuorisotyöntekijöille.

Viranomaiset ovat varovaisuusperiaatteesta johtuen pidättyväisiä tietojen antamiselle toiselle viranomaiselle, mikä voisi puoltaa sitä, että ilmoitusoikeuden sijasta säädettäisiin mahdollisimman laajalti ilmoitusvelvollisuudesta. Toisaalta näiden kahden toteutamisvaihtoehdon ero ei käytännössä ole niin suuri kuin mikä se lain sanamuodon perusteella on. Tämä puolestaan johtaa siihen, että tietojen antamista muille viranomaisille on vauhditettava ilmoitusvelvollisuutta täydentävin keinoin. Ilmoitusoikeus rinnastuukin enemmänkin ohjaavaan ja ohjeistavaan sääntelyyn, jonka noudattaminen jää kunkin soveltajan omaan harkintaan. Voidaankin hyvin kysyä, ovatko henkilön turvallisuuteen liittyvät seikat sellaisia, että ne voidaan jättää toisen henkilön harkinnanvaraisen ilmoituksen varaan tilanteessa, jossa turvallisuusuhka voitaisiin ilmoituksen perusteella estää.

## Tietojen antajan rajaus ja yksilöinti

Sääntelyssä jää osittain epäselväksi, kuka missäkin tilanteessa on velvollinen antamaan tietoja. Tyypillisesti kysymyksessä on *viranomaisen* tai esimerkiksi valvontaviranomaisen oikeudesta oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle. Tässä yhteydessä otetaan tämä rajaus annettuna eikä siis ryhdytä avaamaan laajasti sitä, mitä viranomaisilla tarkoitetaan ja poikkeako viranomaiskäsitteen sisältö laista toiseen. *Tietojen antaja* on yksilöity esimerkiksi elintarvikelain 44 §:ssä, jossa säädetään *valvontaviranomaisen* oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta. Elintarvikelain 5.2 §:n mukaan *valvontaviranomaisella* tarkoitetaan asianomaisen lain mukaisista valvontatehtävistä huolehtivia valtion ja kunnan viranomaisia. Valtion viranomaisia ovat Ruokavi-

rasto, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Puolustusvoimat ja Tulli<sup>586</sup>. Viranomaisia ei siten tarvitse mainita oma-aloitteista tietojen antamista koskevassa säännöksessä, jos tietojen antamiseen oikeutetut viranomaiset muutoin ilmenevät asianomaisesta laista.

Toisenlaista sääntelymallia edustaa Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 30 §, jossa säädetään Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteisesta *tietojen luovuttamisesta turvallisuustietorekisteristä*. Tietojen luovuttamisesta päättää rekisterinpitäjä tai sen määräämä Rikosseuraamuslaitoksen virkamies. Rekisterinpitäjänä toimii Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö.<sup>587</sup>

Oikeudellista sääntelyä voi jossain määrin kritisoida epäyhdenmukaiseksi tai vaihtoehtoisesti siitä, että lainvalmisteluaineistossa ei ole tuotu selkeitä perusteluja sille, miksi sääntelymallit ovat erilaisia eri lakien kohdalla. Tämä on toisaalta käännettävissä suositukseksi siitä, että oma-aloitteista tietojen antamista koskeva sääntely olisi mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaisesti laadittu, ellei tästä periaatteesta tinkimiseen ole olemassa erityisiä syitä. Lisäksi sääntelyn kohdistuessa viranomaiseen tai jopa yleisesti julkisyhteisöön, jää viranomaisen tai julkisyhteisön oman sisäisen sääntelyn vaaraan, kuka missäkin tilanteessa on velvoitettu päättämään tietojen antamisesta.

## Luovutettavien tietojen rajauksesta

On myös annettava vastaus siihen, *missä yhteydessä luovutettavat tiedot on saatu ja miten nämä tiedot tulee rajata*. Esimerkiksi tällä voidaan viitata elintarvikelaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessa saatuihin tietoihin yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta ja liikesalaisuudesta. Elintarvikelain 44 §:n mukaan valvontaviranomainen saa luovuttaa oma-aloitteisesti elintarvikelaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessa saatuja tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta ja liikesalaisuudesta. Vastaavasti rehulain (1263/2020) 44 §:n mukaan valvontaviranomainen saa luovuttaa oma-aloitteisesti rehulaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessa saatuja tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta ja liikesalaisuudesta. Näistä esimerkeistä ilmenee ensinnäkin se selvä periaate, että tietoja luovuttavan viranomaisen on tullut saada tiedot asianomaisessa laissa säädettyjä tehtäviä suorittaessaan eikä sattumanvaraisesti muista lähteistä. Toisaalta säännöksissä on yksilöity ne salassa pidettävät tiedot, joita viranomainen voi oma-aloitteisesti antaa.

Toinen rajaus koskee asianomaisia tietoja: esimerkikilaeissa se on tapahtunut verraten joustavasti, koska lainkohdissa puhutaan ainoastaan yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta ja liikesalaisuudesta. Tämä sääntelytapa selittyy sillä, että elintarvike-

<sup>586</sup> Ks. lähemmin HE 3/2021 vp.

<sup>587</sup> Ks. lähemmin HE 246/2020 vp.

ja rehulain säännösten tavoitteena on nimenomaan harmaan talouden torjunta. Toisaalta tärkeä näkökohta yleisesti on se, että viranomainen ei käytä saatua tietoa muuhun tarkoitukseen kuin laissa nimenomaan sallittuun käyttötarkoitukseen<sup>588</sup>.

Yksi toteuttamisvaihtoehto on se, että laissa säädetään yhtäältä laajalti pyyntöperusteisesta tietojen saamisesta ja tätä suppeammin oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. Esimerkkinä tällaisesta sääntelymallista voidaan mainita julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 luvun 10 §, jossa säädetään tietojen luovuttamisesta asiakastietojärjestelmästä. Pykälän 1 momentin mukaan ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus on velvollinen salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksettua luovuttamaan työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä työ- ja elinkeinoministeriölle ja ELY-keskukselle niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Työnvälitystilaston laatimista varten tiedot on kuitenkin luovutettava työ- ja elinkeinoministeriölle oma-aloitteisesti.

## Luovutettavien tietojen välttämättömyys

*Tietojen on oltava välttämättömiä viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle erikseen määrättyjen tehtävien suorittamiseksi.* Ongelmaksi muodostuu siten sen määrittäminen, millä edellytyksin tiedot ovat välttämättömiä tietojen saajalle<sup>589</sup>. Tämä kysymys on osoittautunut myös lainsäädäntökäytännössä ongelmalliseksi, kun on arvioitu tietojen rajaamista välttämättömyyden ja toisaalta tarpeellisuuden perusteella<sup>590</sup>. Tietojen on katsottu olevan välttämättömiä esimerkiksi silloin, kun viranomainen ei voi ilman kyseistä tietoa hoitaa tehtäviään ja käyttää toimivaltaansa<sup>591</sup>. Välttämättömyydedellytykseen perustuva salassapidosta poikkeaminen edellyttää pääsääntöisesti tapauskohtaista harkintaa tietojen antamiseksi johonkin laissa säädettyyn hyväksyttävään tarkoitukseen (PeVL 73/2018 vp). Oma-aloitteisessa tietojen antamisessa on myös ongelmanna se, ettei tietojen antaja voi arvioida, mitkä tiedot ovat tiedot saavalle viranomaiselle välttämättömiä tai mitä tietoja tiedot saavalla viranomaisella on jo käytettävissään.

Laajaa tiedonsaantioikeutta muilta viranomaisilta on pidetty ongelmallisena muun muassa yksityiselämän suojan kannalta. Tämän vuoksi tällaisissa tapauksissa ehtona lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on ollut se, että säännöksessä eritellään tarkemmin, mitä ja keitä koskevia tietoja tietojensaantioikeus

<sup>588</sup> Ks. esimerkiksi Hirvonen – Määttä 2018, s. 227 ja siinä mainittu lainsäädäntö- ja lainvalmisteluaineisto.

<sup>589</sup> Ks. myös HE 68/2018 vp.

<sup>590</sup> Ks. lähemmin Hirvonen – Määttä 2018, s. 227–228.

<sup>591</sup> HE 63/2001 vp.

koskee, ja että tiedonsaannin kynnystä on korotettu sitomalla tietojen saaminen välttämättömyysvaatimukseen tarpeellisuusvaatimuksen sijasta.<sup>592</sup> Myös väljässä ja ulottuvuudeltaan laajassa sääntelyssä perustuslakivaliokunta on pitänyt erityisen tärkeänä, että tiedonsaantioikeus rajoitetaan koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja, ei siis tarpeellisia tietoja<sup>593</sup>. Lisäksi esimerkiksi harmaan talouden torjuntaan liittyvien tietojen saantia tai luovuttamista koskevissa säännöksissä on pääsääntöisesti käytetty välttämättömyyskriteeriä silloin kun tiedot eivät ole tarkkaan yksilöityjä<sup>594</sup>. Välttämättömyys-edellytystä on käytetty myös käsiteltäessä ja annettaessa valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia tietoja (PeVL 14/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 51/2018 vp).

Lainsäädäntökäytännöstä voidaan mainita ulosottokaari, jonka säännöksiä on tarkistettu siten, että luovutettavien tietojen on oltava tarkoitukseensa välttämättömiä<sup>595</sup>. Välttämättömyyden asettaminen tietojen luovuttamisen kriteeriksi edellyttää rekisterinpitäjältä tapauskohtaista arviointia siitä, onko pyytävän viranomaisen tietopyyntö riittävän yksilöity. Käytännössä välttämättömyyden arviointi tapahtuu pyytävän viranomaisen toimesta, lukuun ottamatta oma-aloitteista tietojen luovuttamista. Tiedonluovutukset ovat kuitenkin voimassa olevissa säännöksissä jo rajoitettuja yksittäistapauksiin tai omasta aloitteesta tapahtuvaan luovuttamiseen, jolloin tapauskohtaista arviointia käytännössä edellytetään jo nykyisin tietojen tarpeellisuuden osalta. Tietojen välttämättömyys kriteerinä tarkoittaa korostetumpaa arviointivelvollisuutta.<sup>596</sup> Välttämättömyys-edellytykseen sidottu sääntely ja siihen liittyvä tapauskohtainen harkinta johtavat siihen, että tietojen antamista ei voida tehdä pääsääntöisesti teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla (PeVL 73/2018 vp). Tästä syystä oma-aloitteiseen tietojen saantiin tähtäävissä säädösvalmisteluissa tulisikin määritellä tarkemmin tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvat tiedot, joita voidaan antaa tarpeellisuusedellytyksen puitteissa. Tällöin sähköisesti luovutettavien tietojen sisältö on vakioitua, jolloin tiedot voidaan antaa teknisiä rajapintoja tai katseluyhteyksiä käyttämällä.

## Tietojen saajan rajaus

Kuten edellä todettiin, tietojen on oltava välttämättömiä *viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle* erikseen määrättyjen tehtävien suorittamiseksi. Tietojen saaja voidaan yksilöidä konkreettisesti mainitsemalla laissa ne viranomaiset tai julkista tehtävää suorittavat tahot, joille tietoja on oikeus luovuttaa. Tätä voi kuitenkin pitää jossain määrin epätarkoituksenmukaisempana sääntelymallina siihen verrattuna, että viranomaistahot jätetään konkretisoimatta ja säädetään ainoastaan tietojen antamisesta viranomaisille

<sup>592</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 7/2000 vp.

<sup>593</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 23/2006 vp.

<sup>594</sup> Näin Hirvonen – Määttä 2018, s. 229. Vrt. julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 143 §.

<sup>595</sup> Ulosottokaaren (705/2007) 3 luvun 72 §. Säännös tuli voimaan 1.6.2020.

<sup>596</sup> HE 2/2020 vp.

ja julkista tehtävää suorittaville. Viimeksi mainittua vaihtoehtoa voi perustella ensinnäkin sillä, että viranomaisorganisaatioita koskeva lainsäädäntö on dynaamista ja näin ollen, jos laissa mainitaan konkreettisesti viranomaiset, joille tietojen luovutukset voivat tapahtua, vaarana olisi, että organisaatioita koskevien lakien muuttuessa lain muutokset ketjuuntuvat ja tulevat koskemaan myös oma-aloitteista tietojen luovutusta. Toiseksi tätä toteuttamisvaihtoehtoa voi perustella sillä, että tietojen antaminen on rajattu koskemaan tiettyjä tehtäviä.

Toisaalta oma-aloitteisessa tietojen antamisessa edelleenkin lähdetään ajoittain siitä, että luovutus voi tapahtua tietyille taholle, kuten tietyille ministeriölle. Esimerkkinä mainittakoon julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 10.2 §, jonka mukaan työnvälitystilaston laatimista varten tiedot on luovutettava työ- ja elinkeinoministeriölle oma-aloitteisesti. Samoin voidaan mainita työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, työsuojelun valvontalaki) 4 d §, jonka mukaan työsuojeluviranomaisella on oikeus luovuttaa oma-aloitteisesti salassäilytysvelvoitteiden ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä tietoja epäilemästä 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: 1) julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettulle viranomaiselle; 2) Eläketurvakeskukselle, Työllisyysrahastolle, Tapaturmavakuutuskeskukselle, Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassalle; 3) eläkelaitokselle ja tapaturmavakuutusyhtiölle<sup>597</sup>.

Oma ongelmansa on se, tuleeko tietojen luovutuksen tapahtua ainoastaan viranomaisille vai viranomaisten ohella myös julkista tehtävää suorittaville. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:83 katsottiin, että yksityinen vakuutusyhtiö hoiti julkista tehtävää ja käytti julkista valtaa tehdessään päätöksiä lakisääteisiä vakuutuksia koskevissa asioissa. Yhtiön toimintaan sovellettiin tältä osin julkisuuslakia sen 4 §:n 2 momentin perusteella. Julkaistua oikeuskäytäntöä julkista tehtävää koskevasta rajanvedosta ei paljolti ole. Toisaalta kun sääntelyllä tässä yhteydessä kätetään viranomaisten ohella julkista tehtävää suorittavat, parannetaan sääntelyn potentiaalista vaikuttavuutta, koska tietojen saajapiiri on tällöin laajempi kuin tietojen saajapiirin kattaessa vain viranomaiset (tai nimetyt viranomaiset).

<sup>597</sup> Edellytyksenä tietojen luovuttamiselle on lisäksi, että viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava on asiassa toimivaltainen. Ks. myös HE 114/2016 vp.

## Sääntelyssä käytettävä terminologia

Oma-aloitteista tietojen antamista koskevassa sääntelyssä vaihtelee jonkin verran varsinainen tietojen antamiseen oikeutettava terminologia ja siinä on häilyvyyttä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on kylläkin yhdenmukaistanut välttämättömyys- ja tarpeellisuusedellytysten muodollista käyttöä sääntelyssä. Kuitenkin sääntelyssä säädetään toisinaan tietojen antamisesta, ilmoittamisesta tai luovuttamisesta. Sääntelyn yhdenmukaisuuden ja johdonmukaisuuden kannalta käytettävän terminologian käyttö tulisi perustua yleislainsäädännössä säädettyihin käsitteisiin tai käsitteistöön, vaikka siinä kukin säädös muodostaakin käytännössä oman käsitejärjestelmänsä.<sup>598</sup> Teoriatasolla käsitejärjestelmät tulisi muodostua ainakin oikeudenaloilla yhdenmukaisiksi, mutta perinteinen oikeudenalajaotus on ollut jo pitkään kriittisen tarkastelun kohteena.

Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisten välisen tietojenvaihdon perusteista, joissa tiedonsaannin kohteena on viranomaisen asiakirja tai tieto viranomaisen asiakirjassa. Julkisuuslaissa asiakirjan käsite on laaja kattaen myös erilaisissa tietojärjestelmissä olevat tiedot. Tietojärjestelmissä olevat tiedot ovat perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitettuja tallenteita, jotka kuuluvat asiakirjajulkisuuden piiriin (PeVL 3/2009 vp ja 7/2019 vp). Julkisuuslain 3 luvussa on säädetty oikeudesta saada tieto asiakirjasta tiedonsaannin käsitteellä. Julkisuuslain 4 luvussa on puolestaan säädetty tiedon antamisesta asiakirjasta. Tiedon antamisen tapoja on julkisuuslain 16 §:n mukaisesti tiedon antaminen viranomaisen asiakirjan sisällöstä suullisesti taikka antamalla asiakirja nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi viranomaisen luona taikka antamalla asiakirjasta kopio tai tuloste. Tieto asiakirjasta voidaan antaa myös sähköisessä muodossa. Ainoastaan julkisuuslain 16.3 §:ssä viitataan tietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa, jos luovutuksensaajalla on oikeus käsitellä henkilötietoja. Julkisuuslain 7 luvussa on puolestaan säädetty oikeudesta tietojen antamiseen tai saamiseen salassa pidettävästä asiakirjasta.

Erityislainsäädännössä varsin laajasti omaksuttu tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei vastaa julkisuuslaissa omaksuttua logiikkaa tietojen antamisesta viranomaisen asiakirjasta tai rekisteristä. Tähän on olemassa eräänä selittävänä tekijänä perustuslakivaliokunnan vanha lausuntokäytäntö, jossa henkilötietojen käsittelyä koskevana sääntelykohteena oli aiemmin tietojen luovutettavuus teknisten käyttöyhteyden avulla. Tästä sääntelyvaatimuksesta on kuitenkin sittemmin luovuttu ja nykyisin tietojen sähköisestä luovuttamistavasta on säädetty tiedonhallintalaissa yleislain tasolla. Tiedonhallintalaissa tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla

<sup>598</sup> Voutilainen - Muukkonen 2021, s. 16–17.

edellyttää tiedot saavan viranomaisen tiedonsaantioikeutta. Siten tietojen luovutusoi-  
keutta koskeva sääntely ei oikeuta antamaan tietoja teknisen rajapinnan tai katseluyh-  
teyden avulla.<sup>599</sup>

Kehitettäessä oma-aloitteiseen tietojen antamiseen liittyvää sääntelyä tulisi terminolo-  
gia yhdenmukaistaa. Tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei vastaa varsinaisesti  
kaikissa tilanteissa sitä tosiasiallista tapahtuma, jossa tiedon antamiseen oikeutettu il-  
moittaa tietoja toiselle viranomaiselle. Tällöin kysymys on tietojen antamisesta eikä  
välttämättä aina esimerkiksi jonkin olemassa olevan asiakirjan tai tiedoston konkreetti-  
sesta luovuttamisesta. Tiedon antamista ja saamista tulisi näissä yhteyksissä pitää ylä-  
käsitteinä, jolloin sääntely ei sido, miten tiedot annetaan oma-aloitteisesti.

## 12.6 Lainsäädännön kehittämisehdotukset

Selvityksen perusteella valtiosääntöoikeudelliset tulkinnat eivät ole aiheuttaneet viran-  
omaisten oma-aloitteisen tietojen antamisen kannalta olennaisia ongelmia muun ohella  
siksi, että rajanvedot ovat valtiosääntöoikeudellisesti vakiintuneet. Sitä vastoin ongel-  
mia on aiheutunut pikemminkin säädösvalmisteluun palautuvista syistä. Seuraavaksi  
kootaan yhteen suositukset lainsäädännön kehittämiseksi sekä muiksi toimenpiteiksi,  
joihin viranomaisten oma-aloitteisen tietojen antamisen edistämiseksi ja toteutta-  
miseksi on ryhdyttävä. Kysymys ei ole konkreettisista yksittäisiä lakeja koskevista suo-  
situksista, vaan tätä abstraktimmista toimenpiteistä, joihin tulisi ryhtyä, jotta viran-  
omaisten tietojenluovutukset tapahtuisivat optimaalisella tavalla.

1. Viranomaisten tietojen antamisesta tai luovuttamisesta säädettäessä tai voimassa olevia säännöksiä muutettaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, onko sääntelyä tarpeen täydentää oma-aloitteista tietojen antamista koskevalla säännöksellä.
2. Viranomaisen oma-aloitteinen tietojen antaminen on perusteltua erityisesti, jos se palvelee toisen viranomaisen tai julkista tehtävää suorittavan tietotarvetta ja jos näin pystytään suojelemaan oikeushyviä kustannustehokkaasti. Esimerkiksi perusteltuna voidaan pitää oma-aloitteisen tietojen antamisen mahdollistaminen harmaan talouden torjumiseksi. Oma-aloitteisen tietojen antamisen tarve korostuu, jos tietoa tarvitsevalla viranomaisella ei muutoin voisi olla pääsyä tarvitsemaansa tietoon julkisten tehtäviensä suorittamiseksi tai se ei ole tietoinen toisella viranomaisella olevan sen tarvitsemaa tietoa.

<sup>599</sup> Voutilainen 2019, s. 561–562 ja 575.

3. Viranomaisen oma-aloitteisen tietojen antamisen on oltava lakisääteistä 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. Välttämättömyyседellys tulisi asettaa ainoastaan perustellusta syystä ja lähinnä arkaluonteisten tietojen kohdalla. Lainvalmistelussa on pystyttävä ennakoimaan erityisesti vakiosisältöiset tietojen antamiseen liittyvät tietoryhmät. Lisäksi suositeltavaa olisi, että laissa määriteltäisiin se, kuka tietojen antamisesta päättää (kuten rekisterinpitäjä).
4. Kaksinkertaiseen sääntelyyn liittyvät ongelmat tilanteissa, joissa yhtäältä säädetään viranomaisen tiedonsaantioikeudesta ja toisaalta toisen viranomaisen oikeudesta luovuttaa vastaavia tietoja, on tiedostettava aikaisempaa paremmin.
5. Pyyntöperusteisesta ja oma-aloitteisesta tietojen antamisesta voidaan säätää rinnakkain yhdessä ja samassa laissa.
6. Oma-aloitteisen tietojen antamisen on rajauduttava viranomaiselta toiselle viranomaiselle tai tarvittaessa julkista hallintotehtävää suorittavalle.
7. Tiedot antavan viranomaisen on tullut saada annettavat tiedot lakisääteisiä tehtäviä suorittaessaan. Annettavat tiedot tulisi määritellä laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, jolloin tiedon antaminen voidaan sitoa tarpeellisuusedellytyksen täyttymiseen epämääräisemmän välttämättömyyседellytyksen sijaan.
8. 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, kuten harmaan talouden torjuntaa palvelevia. Vaihtoehtona tälle on ryhtyä kehittämään yleislakia, jolle periaatteellisena mallina voisi olla laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).
9. Suositeltavaa on, että Lainkirjoittajan oppaassa (Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet) ohjeistetaan nykyistä tarkemmin siitä, säännelläänkö oma-aloitteisesta tietojen antamisesta vai ei, mitä tällöin tulee sääntelyssä ottaa huomioon, sekä kuinka tietojen luovuttamisäännökset kirjoitetaan. Tietojen saantiin liittyvät kysymykset on arvioitava lakisääteisesti lainvalmistelussa. Tiedonhallintalain 8.2 §:n mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Tiedonhallintalain mukainen vaikutusarviointivelvollisuus ulottuu myös tietojen saantiin liittyvien säännösten arviointiin.



10. 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 viranomaisten väliselle tietojen antamiselle ja tietojenvaihdolle.
11. Kokemukset ulkomaisista sääntelyvaihtoehdoista voidaan yksittäistapauksissa ottaa huomioon, kun kotimaisen lainsäädännön uudistamista harkitaan. Samalla on tunnustettava, että ulkomaisten lainsäädäntömallien hyödyntäminen ei ole yksiselitteistä eikä suoraviivaista erilaisista toiminta- ja säädösympäristöistä johtuen.
12. Oma-aloitteisessa tietojen antamisessa kuten yleensä viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa on tähdättävä siihen, että jännite *law in books* ja *law in action* on mahdollisimman vähäinen. Mitä etäämmällä oikeuslähteistä ilmenevä oikeustila ja lainsäädännön käytännön soveltaminen ovat toisistaan, sitä epätarkoituksenmukaisempaa vallitsevaa tilannetta on pidettävä.

## Lyhenteet

ACRO	Criminal Records Office (Englanti)
a-krim	arbeidslivsrelatert kriminalitet (työperäinen rikollisuus, Norja)
ALV	arvonlisäverolaki (1501/1993)
ammattikoululaki	laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017
AOA	Apulaisoikeusasiamies
AVI	Aluehallintovirasto
ETA	Euroopan talousalue
ETL	Esitutkintalaki (805/2011)
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
Eurodac-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26. päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta
Europol	Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto
Europol-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti

EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HM	His Majesty's (Englanti)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen (korkein hallinto-oikeus, Ruotsi)
HL	hallintolaki (434/2003)
ICO	Information Commissioner's Office (Englanti)
ICPO, Interpol	International Crime Police Organization
JO	Justitieombudsmannen (oikeusasiamies, Ruotsi)
JulkL, julkisuuslaki	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	korkein hallinto-oikeus
LRVLH	laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)
LSL	lastensuojelulaki (417/2007)
MaaHetiL	laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020)
Matkustajarekisterilaki	laki lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnasta (657/2019)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
NCA	National Crime Agency (Englanti)
oppilashuoltolaki	oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013)
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	pakkokeinolaki (806/2011)
PolL	poliisilaki (872/2011)
PolHall	laki poliisin hallinnosta (110/1992)
PolHetiL, poliisin henkilötietolaki	laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019)

PotL, potilaslaki	laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
Prop.	Regeringens proposition (hallituksen esitys, Ruotsi)
Prop. L	Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) (hallituksen esitys, Norja)
Putkalaki	laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006)
PTR-laki	laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2019)
PTR-viranomaiset	poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos
RL	rikoslaki (39/1889)
Rahanpesulaki	laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017)
Rikosasioiden tietosuojadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta
RISE	Rikosseuraamuslaitos
RiseHetiL	laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1301/2021)
RTsL, rikosasioiden tietosuojalaki	laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018)
RVLHetiL	laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019)
RVLRitoL	laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (108/2018)
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
ShaL	laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki)
SHL	sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
SIS-palauttamisasetus	

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

SIS-poliisiyhteistyöasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta

SIS-rajatarkastusasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta

SOU

Statens offentliga utredningar (Ruotsin hallituksen viralliset raportit)

SRML, sakkomenettelylaki

laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010)

Tietojenvaihtolaki

laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta (26/2009)

Tietoliikennetiedustelulaki

laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019)

TihL, tiedonhallintalaki

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)

TsA

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2016/679) luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)

TulliL	tullilaki (304/2016)
TulliHetiL	laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019)
TulliRitoL	laki rikostorjunnasta Tullissa (623/2015)
UK	ulosottoakaari (705/2007)
UK GDPR	United Kingdom General Data Protection Regulation, 6.6.2022
UMA-järjestelmä	ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä
Verotustietolaki	laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999)
VIS-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta
VIS-järjestelmä	kansallinen viisumitietojärjestelmä
VIS-päätös	Neuvoston päätös 2008/633/YOS, tehty 23. päivänä kesäkuuta 2008, jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YTHS	Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö

# Liitteet

## Liiteluettelo

Liite 1	Ruotsin oma-aloitteista tietojen antamista koskeva lainsäädäntö
Liite 2	Norjan oma-aloitteista tietojen antamista koskeva lainsäädäntö
Liite 3	Viron oma-aloitteista tietojen antamista koskeva lainsäädäntö
Liite 4	Englannin oma-aloitteista tietojen antamista koskeva lainsäädäntö
Liite 5	Poliisin oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 6	Esitutkintaviranomaisten ilmoitusvelvollisuudet
Liite 7	Suojelupoliisin oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 8	Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 9	Vankiterveydenhuollon yksikön oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 10	Veroviranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 11	Ulosottoviranomaisen oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 12	Tullin oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 13	Rajavartiolaitoksen oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 14	Matkustajarekisteriyksikön oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 15	Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 16	Sosiaalihuollon järjestäjien ja toteuttajien oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 17	Terveystieteiden ammattihenkilöiden oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 18	Opetusjärjestäjien ja alaikäisten parissa työskentelevien viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset
Liite 19	Teemahaastattelurunko ja haastateltaville toimitetut alustavat kysymykset

**Liite 1.** Ruotsin oma-aloitteista tietojen antamista koskeva lainsäädäntö

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/-oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
Viranomaiset, joiden toiminta koskee lapsia ja nuoria, muut viranomaiset terveydenhuollossa, muu oikeuspsykiatrinen yhteistyö (oikeuspsykiatriset osastot, Rättsmedicinalverket), sosiaalitoimi, kriminaalihoito, poliisi ja turvallisuuspoliisi	Sosiaalitoimi (kunnallinen viranomainen, vastaa sosiaalihuollossa tai sosiaalihuollossa)	Ilmoitusvelvollisuus (anmälningsskyldighet/oros-anmälan)	Lapsen suojeleminen	Ruotsin oikeusasiamiehen mukaan ilmoituksen perusteena olevat tiedot. (JO 2012/13 s. 268).	Tieto tai epäily, että lapsi voi huonosti (att ett barn far illa).	Socialtjänstlag 14:1 Offentlighets- och sekretesslag 10:28
Viranomaiset, joista säädetään asetuksessa. (Förordning 2016:775), mm. kriminaalihoito, ulosottoviranomainen, rannikkovartiosto maahanmuuttovirasto, poliisi,	Viranomaiset, joista säädetään asetuksessa. mm. kriminaalihoito, ulosottoviranomainen, rannikkovartiosto, maahanmuuttovirasto, poliisi, veroviranomainen, turvallisuuspoliisi, tulli jne.	Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoa (lämna uppgift)	Viranomaisten rikostorjuntayhteistoiminta	Tietoa, jota tarvitaan vastaanottavan viranomaisen osallistumiseksi yhteistoimintaan.	Tietoa voidaan luovuttaa ainoastaan tietyn, päätetyn viranomaisten yhteistoiminnan yhteydessä. Yhteistoiminnan tarkoitus on vakaavan tai laajan, järjestäytyneen tai organisoidun rikollisen toiminnan ehkäiseminen, torjuminen tai havaitseminen. Jos salassapidon suojaamalla intressillä on	Lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet 2 § Offentlighets- och sekretesslag 10:28



Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/-oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
veroviranomainen, turvallisuuspoliisi, tulli jne.					etusija tiedon luovuttamisen intressiin nähden, tietoa ei luovuteta.	
Sosiaalitoimi (soveltuvat toiminnot sääd. Socialtjänstlag 26:1)	Poliisi ja turvallisuuspoliisi	Oikeus luovuttaa tieto (lämna en uppgift)	Rikostorjunta	Henkilöä koskeva tieto	Kun tiettyjen olosuhteiden perusteella on riski, että kyseinen henkilö syöllistyy tiettyihin rikoksiin terrorismirikossäännösten nojalla (ml. yritys, valmistelu tai terrorismirikoksen salailu), ja tietojen voidaan olettaa estävän sen, ja tiedon luovuttaminen ei ole sopimattontta yksittäisen henkilön osalta suunniteltujen tai meneillään olevien toimien tai muiden erityisten syiden vuoksi.	Offentlighets- och sekretesslag 10:18b
Sosiaalitoimi (soveltuvat toiminnot sääd. Socialtjänstlag 26:1)	Poliisi ja turvallisuuspoliisi	Oikeus luovuttaa tieto (lämna en uppgift)	Rikostorjunta	Alle 21-vuotiasta henkilöä koskeva tieto	alle 21-vuotiasta koskeva tieto, jos erityisolosuhteiden vuoksi on olemassa vaara, että nuori ajautuu rikolliseen toimintaan, tiedon luovuttamisen voidaan olettaa auttavan estämään	Offentlighets- och sekretesslag 10:18a

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/-oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
					sitä, eikä tiedon luovuttaminen ole sopimatonta nuoren hyväksi suunniteltujen tai meneillään olevien toimien tai muiden erityisten syiden kannalta	
Terveystieteiden tutkimuskeskukset ja sosiaalitoimi (soveltuvat toiminnot sääd. Socialtjänstlag 26:1) Myös lapsiasiainvaltuutettu (Barnombudsmannen) ja ihmisoikeuskeskus (Institutet för mänskliga rättigheter)	Syyttäjä ja poliisi	Oikeus luovuttaa tieto (lämna en uppgift)	Rikostutkinta	Tieto, joka koskee epäilyä rikoksesta, joka on kohdistettu alle 18-vuotiaaseen ja kun on kysymys rikoksesta, josta säädetään rikoslain 3, 4 tai 6 luvussa tai naisten sukupuoli-elinten silpomisen kieltämisestä annetussa laissa (1982:316 lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor)	Epäily rikoksesta, joka on kohdistettu alle 18-vuotiaaseen ja kun on kysymys rikoksesta, josta säädetään rikoslain 3, 4 tai 6 luvussa tai naisten sukupuoli-elinten silpomisen kieltämisestä annetussa laissa Harkinta yksittäisessä tapauksessa mm. lapsen edun kannalta (ks. esim. JO 2011/12 s. 426).	Offentlighets- och sekretesslag 10:21

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/-oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
Terveystieteiden tutkimuskeskukset ja sosiaalitoimi (soveltuvat toiminnot sääd. Socialtjänstlag 26:1)	Poliisi	Oikeus luovuttaa tietoja (lämna en uppgift)	Rikostorjunta	Henkilöä tai henkilön läheistä koskeva tieto	Kun erityisolosuhteiden vuoksi on olemassa vaara, että henkilö tekee läheistä kohtaan rikoksen, josta säädetään rikoslain 3, 4, tai 6 luvussa ja josta ei ole säädetty vähäisempää rangaistusta kuin 1 vuosi vankeutta, ja tiedon voidaan olettaa edistävän rikoksen ehkäisemistä, eikä ole sopimatonta henkilön tai hänen läheistään koskevien suunnitelmien tai meneillään olevien toimien kannalta tai muista erityisistä syistä, että tieto luovutetaan.	Offentlighets- och sekretesslag 10:18c
Kaikki viranomaiset paitsi terveydenhuoltoviranomainen, sosiaalitoimi, lapsiasiavaltuutettu ja ihmisoikeuskeskus	Kaikki viranomaiset	Oikeus luovuttaa tieto (lämna en uppgift)	<i>Ei määritelty</i>	Salassa pidettävä tieto	On ilmeistä, että tiedon luovuttamisen intressi menee sen edun edelle, jota salapidolla suojataan.	Offentlighets- och sekretesslag 10:27

**Liite 2.** Norjan oma-aloitteista tietojen antamista koskeva lainsäädäntö

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/ oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
Poliisi, (rikostorjunta)	Kaikki viranomaiset	Oikeus luovuttaa tietoja (utlevere opplysninger)	Rikoksen ehkäiseminen tai torjuminen	Tietoja	Vakavuudeltaan tietyn asteiset rikokset ja kun tiedoilla voidaan estää rikoksen tekeminen	Politiregisterloven 27.1 og 3 § Politiregisterforskrift 9–2 og 9–3 §
Poliisi (poliisin tilaus-, pal- velu- ja avustustoimin- not) (politiets orden- stjeneste, service- og bistands-funksjon)	Julkiset hallintoelimet ja yksityiset	Oikeus luovuttaa tietoja (utlevere opplysninger)	Jotta muut viranomaiset tai yksityiset voivat auttaa kyseisiä henkilöitä	Tietoja	Välttämätöntä ja suh- teellista (Nødvendig og forholdsmessig)	Politiregisterloven 28 §, ks. myös 27 § 3. mom.
Poliisi	Useat hallintoelimet, mm. verohallinto, tullihal- linto, tiedustelupalvelu, lastensuojeluviranomaiset, kriminaalihuolto jne. (polii- sirekisteria-setuksen 9–7 §)	Oikeus luovuttaa tietoja (utlevere opplysninger)	Jotta lastensuojelu voi hoitaa lasta esitutinnan jne. aikana. (poliisirekiste- riasetuksen 10–2) Jotta lastensuojelu voi suojella lasta, joka on joutunut huoltajansa rikoksen kohteeksi. (poliisirekisteriasetuksen 10–2)	Tietoja <sup>600</sup>	Välttämätöntä ja suhteellista tai jotta voidaan estää, kun toimintaa harjoitetaan kestämättömällä-llä (uforsvarlig) tavalla	Politiregisterloven 30 §, ks. myös 27 §, 3. mom. Politiregisterforskrift 9–7 §, 10–2 §

<sup>600</sup> Poliisirekisteriasetuksessa säädetään tarkemmin, mitkä tietoryhmät voidaan luovuttaa.

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/ oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
Poliisi (rikostorjunta)	Lastensuojelu, lastensuojelulaitos (Barneverninstitusjon)	Ilmoitusvelvollisuus (underretning)	Huolenpito lapsesta	<i>Ei määritelty</i>	Kun alaikäisestä tehdään esitutkinta ja kun asia ei ole vähäinen. Kun epäillään, että lapsen vanhemmat tai muut samassa taloudessa asuvat kohtelevat lasta huonosti.	Politiregisterforskrift 10–2 og 10-3 §
Poliisi	Kriminaalihuolto (Kriminalomsorg), vankila	Ilmoitusvelvollisuus (underretning)	Jotta vankila ryhtyy toimenpiteisiin, kun: 1) toteutettu rikostutkinta 2) ehdonalaisen vapauden ehtoja on rikottu 3) ulkomailla tehty rikos	<i>Ei määritelty</i>	Henkilö on vankeudessa rikosoikeudellisen täytäntöönpanolain (lov om gjennomføring av straff mv, lov av 18. mai 2001) 10 §:n nojalla	Politiregisterforskrift <sup>601</sup> 10–5 §
Syyttäjä	Lastensuojelu	Ilmoitusvelvollisuus (varsle)	Alaikäisen vangitseminen	<i>Ei määritelty</i>	Kun syytetty on alaikäinen.	Lov om rettergangsmåten i straffesaker, (av 22. mai 1981, nr. 25) 183.3 §
Jokainen hallintoelimessä työskentelevä	Lastensuojelu	Ilmoitusvelvollisuus (melde)	Lapsen suojelu	<i>Ei määritelty</i>	Kun on syytä uskoa, että lasta pahoinpidellään tai	Lov om barneverntjenester 6–4.1§ a kohta

<sup>601</sup> Poliisirekisteriasetuksessa on useita ilmoitusvelvollisuussäännöksiä, joista tässä taulukossa on esitetty vain osa.

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/ oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
					hyväksikäytetään tai kun hänellä on vakavia puutteita päivittäisessä hoidossa tai muita vakavia laiminlyöntejä <sup>602</sup>	
Kriminaalihuolto	Poliisi, syyttäjä (Infoflyt-järjestelmä)	Oikeus luovuttaa tietoja (utlevere opplysninger)	Torjua ja estää karkaaminen, panttivankien ottaminen, järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi, väkivaltaiset ääriilikkeet, tai muut vakavat rikokset	Henkilötietoja	Välttämätöntä rikosoikeudellisen täytäntöönpanolain 4 f §:ssä säädettyjen tarkoitusten turvaamiseksi	Lov om gjennomføring av straff mv. 4i og 4f §
Kriisikeskus	Lastensuojelu	Ilmoitusvelvollisuus (melde)	Lasten suojelu	<i>Ei määritelty</i>	Kun on syytä uskoa, että lasta pahoinpidellään tai hyväksikäytetään tai kun hänellä on vakavia puutteita päivittäisessä hoidossa tai muita vakavia laiminlyöntejä <sup>603</sup>	Lov om kommunale krisesentertilbod (av 19. juni 2009, nr. 44) 6 §

<sup>602</sup> Muita ilmoitusta edellyttäviä tilanteita säännöksessä ovat lapsen terveyden- tai sairaanhoidon tarve; lapsen vakavat käytöshäiriöt, joihin liittyy päihteiden käyttöä ja rikollisuutta; tieto, että lapsi on tai voi olla ihmiskaupan uhri.

<sup>603</sup> Ibid.

**Liite 3.** Viron oma-aloitteista tietojen antamista koskeva lainsäädäntö

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus /-oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
Paikallinen vastaava viranomainen	Sosiaalivakuutuslautakunta (Sotsiaalkindlustusamet)	Ilmoitusvelvollisuus	Lapsen hyvinvointi	Lasta koskevat säännöksen käyttötarkoitusta koskevat tiedot	Kun on saatu tieto lapsesta, joka tarvitsee apua, jos lasta: 1) on käytetty seksuaalisesti hyväksi tai jos häntä epäillään; 2) on epäilty tai henkilö, jota käsitellään seksuaalirikoksessa tai lapsen seksuaalisessa käyttäytymisessä, uhkaa muiden henkilöiden tai lapsen hyvinvointi.	Lastensuojelulaki (Lastekaitseadus) 29 §
Sosiaalilaitos	Poliisi	Ilmoitusvelvollisuus	Turvallisuus	Tiedot mahdollisesti haitallisista vaarallisista tuotteista (aseet, räjähteet, huumeet, alkoholi)	Sosiaalilaitoksen epäily vaarasta	Sosiaalihuoltolain (Sotsiaalhoolekandeseadus) 6 §
Paikallinen vastaava viranomainen	Vero- ja tullihallinto	Ilmoitusvelvollisuus	Kiinteistöveron laskeminen	Tiedot kiinteistöverosta	Kiinteistöveron laskemisessa tarvittavan velvollisuuden täyttäminen	Kiinteistövero-laki (Maamaksuseadus 5(1) §)
Vero- ja tullihallinto	Poliisi	Ilmoitusoikeus	Maassaoleskelusäänösten noudattaminen	Tietoa verosalaisuuden	Toisen viranomaisen tehtävät	Verolain (Maksukorralduseadus) 29 §

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus /-oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
Sosiaalilaitokset, sairaanhoitopiirit, pelastuslaitokset, poliisiviranomaiset tai muut laitokset	Paikallinen vastaava viranomainen	Ilmoitusvelvollisuus	Väestörekisterin ylläpitäminen	Väestörekisteriin merkitsemättö-mien henkilöiden asuinsoitetta koskevat tiedot	Väestörekisterin ylläpitäminen	Väestörekisterilaki (Rahvastikuregistri seadus) 85 §
Oikeuslääketieteen asiantuntija (Oikeusministeriön hallinnoima Viron oikeustieteellinen instituutti)	Syyttäjä tai tutkintaa suorittava taho	Ilmoitusvelvollisuus	Rikostutkinta	Olemassa olevaa epäilyä koskevat tiedot	Toisen viranomaisen tehtävät	Kuolemansyöntutkint alaki (Surma põhjuse tuvastamiseseadus) 23 §



**Liite 4.** Englannin oma-aloitteista tietojen antamista koskeva lainsäädäntö

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/-oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
Kuka tahansa	Asiaankuuluvalle viranomaiselle tai tällaisen viranomaisen puolesta toimivalle henkilölle. Tietyt viranomaiset määritellään ko. laissa. Esimerkiksi poliisipäällikkö poliisialueella Englannissa ja Walesissa, tietyt paikallisviranomaiset (piirivaltuusto, piirineuvosto, Lontoon kaupunginosa-neuvosto), tietyt palo- ja pelastusviranomaiset	Luovutusoikeus	Rikos- ja järjestyslain tarkoitukset	Tietoa, jota tarvitaan rikos- ja järjestyslain tarkoituksissa	Mikäli arvioidaan, että tietoa tarvitaan rikos- ja järjestyslain tarkoituksissa	Rikollisuus- ja järjestyslaki 1998 (Crime and Disorder Act 1998), 115 §.
Kansallinen rikosviranomainen (NCA), johtaja (officer)	Kelle tahansa osapuolelle, mikäli se on tarpeellista. Sallitulla tarkoituksella tarkoitetaan säännöksen perustelujen (kohta 165) mukaan esimerkiksi tilannetta, joissa NCA on saanut tietoja epäilystä rikollisesta toiminnasta, jolloin se voi jakaa nämä	Ilmoitusoikeus	Rikosten ehkäiseminen ja havaitseminen	Tiedot epäilystä rikollisesta toiminnasta	Mikäli arvioidaan, että tietoa tarvitaan rikoksen ehkäisemiseksi tai havaitsemiseksi	Rikos- ja tuomioistuinlaki 2013 kohta 7 (4)

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/ oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
	tiedot ulkopuoliselle organisaatiolle, kuten esimerkiksi pankille, rikosten ehkäisemiseksi tai havaitsemiseksi					
Kansallinen rikosviranomainen (NCA), johtaja (officer)	Poliisipäälliköt (the chief officers of police)	Ilmoitusvelvollisuus	Poliisin tehtävien suorittaminen	Tieto on merkityksellinen kyseisen ylipäällikön tai kyseisen poliisilaitoksen muun jäsenen tehtävien suorittamisen kannalta	Merkitykselliset tiedot poliisin tehtävien suorittamista koskien	Rikos- ja tuomioistuinlaki 2013 taulukko 3 kohta
Kansallinen rikosviranomainen (NCA), johtaja (officer)	Ulkoministeri (Maahanmuuttoon ja kansallisuuteen liittyvissä tarkoituksissa), Rajaverojohtaja (kaikki toiminnot), Vakavien petosten viranomaisen johtaja (tutkintatehtävät)	Ilmoitusvelvollisuus	Viranomaisten rikostorjuntatehtävät	Tieto on merkityksellinen kyseiselle viranomaiselle rikosentorjunnan kannalta olennaisten tehtävien näkökulmasta	Merkitykselliset tiedot kyseisten viranomaisten rikostorjuntatehtävien suorittamista koskien	Rikos- ja tuomioistuinlaki 2013 taulukko 3 kohta 6 ja taulukko 3 kohta 7 (Meaning of “specified body” & “relevant function) jossa osapuolet ja tarkoitukset on määritelty:
Tietty viranomainen, paikallinen poliisiviranomainen, koulutusviranomainen, koulutusviran-	Tietty viranomainen, paikallinen poliisiviranomainen, koulutusviranomainen, vankilaviranomainen,	Ilmoitusoikeus	Viranomaisten tehtävien suorittaminen poliisi-, rikos-, tuomio- ja tuomioistuinlain	Tieto on merkityksellinen kyseiselle viranomaiselle sen	Merkitykselliset tiedot kyseisten viranomaisten tehtävien suorittamista	Poliisi-, rikos-, tuomio- ja tuomioistuinlaki 2022 (Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022), kohta 16

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/ oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
omainen, vankilaviran- omainen, nuorisovankila- viranomainen	nuorisovankila- viranomainen		mukaisen väkivallan ehkäisemiseen liittyvän yhteistyön vuoksi	tehtävien näkökulmasta	koskien, poislukien potilastiedot ja sosiaaliviran- omaisen tiedot	
Terveystieteiden tutkimuskeskus (The Health Services Safety Investigations Body), johtava tutkija (chief investigator)	Kelle tahansa	Ilmoitusoikeus	Potilaan turvallisuus tai yleinen turvallisuusriski	Tieto on merkityksellinen kyseiselle henkilölle riskin kannalta	Riski on jatkuva ja vakava, vain tarpeelliset tiedot riskin suuruuden näkökulmasta ja henkilö on arvioitu olevan kykenevä vastaanotta- maan tiedon.	Terveystieteiden tutkimuskeskuslaki 2022 (Health Care Act 2022), taulukko 14, kohta 4
Terveystieteiden tutkimuskeskus (The Health Services Safety Investigations Body)	Kelle tahansa	Ilmoitusoikeus	Terveystieteilijän 121 kohdan mukaisen rikoksen tutkimiseksi	Tieto on merkityksellinen syytteen nostamiseksi tai tutkinnan suorittamiseksi	Mikäli on perusteltu syy uskoa, että tieto on tarpeellinen syytteen nostamiseksi tai tutkinnan suorittamiseksi	Terveystieteiden tutkimuskeskuslaki 2022 (Health Care Act 2022), taulukko 14, kohta 3.
Vero- ja tuloviranomainen	Vakavien petosten ehkäisemiseen keskittyvä viranomainen	Ilmoitusvelvollisuus	Rikosoikeuslain 1987 mukaisen syytteen nostamiseksi; tuloihin ja tulleihin	Tieto on merkityksellinen tuloihin ja tulleihin liittyvän rikoksen selvittämiseksi	Rikokseen selvittämiseen liittyvät tiedot	Rikosoikeuslain 1987(Criminal Justice Act 1987) kohta 3.

Tiedon luovuttaja	Tiedon vastaanottaja	Luovutusvelvollisuus/-oikeus	Luovutettavan tiedon käyttötarkoitus	Mitä tietoja voidaan luovuttaa	Edellytykset tiedon luovuttamiselle	Oikeusperusta
			sekä muihin rikoksiin liittyvä syyte			
Terveystieteiden tutkimuskeskus (Tutkimuskeskus) tai ammattihenkilö tai opettaja	Poliisi (alueellinen poliisin johto)	Ilmoitusvelvollisuus	Rikoksen tutkinta ja selvittäminen	Epäily alle 18-vuotiaan naisen silpomisesta	Mikäli henkilö saa jotakin kautta tietoonsa epäilyn rikoksesta (oma havainnointi, tai henkilö kertoo)	Laki naisten sukuelinten silpomisesta 2003 (Female Genital Mutilation Act 2003), 5 kohta.
Vastaava viranomaisen luvalla tehtävä tiedonluovutus (viranomainen, joka pyrkii saamaan tiedot operaattorilta)	Ei määritelty, yleisesti saa paljastaa tiedon	Ilmoitusoikeus	Tutkintalain 2016 tarkoittamissa tarkoituksissa	Tiedonsaanti operaattorilta	Mikäli tieto on viranomaiselle tarpeen tutkintalain tarkoittamissa tarkoituksissa	Tutkintalaki 2016 (Investigatory Powers Act 2016), kohta 82.

**Liite 5.** Poliisin<sup>604</sup> oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
PolL 7:2.1 §	Poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ym. "vaitiovelvollisuus ei estä tiedon antamista" viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle		viranomaiselle säädetty tehtävä
PolL 7:2.2 §	"vaitiovelvollisuus ei estä ilmaisemasta" tietoja yksittäistapauksessa		kun painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi
PolHetiL 25.1 §	"saa luovuttaa" 5–8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja toisen EU:n jäsenvaltion ja ETA:an kuuluvan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka käsittelee henkilötietoja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen, samoilla edellytyksillä kuin poliisi saa itse käsitellä kyseessä olevia henkilötietoja.		rikosten ennalta estämiseksi, tutkimiseksi, paljastamiseksi tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten
PolHetiL 25.2 §	"saa luovuttaa" 5–8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja Eurojustille ja muulle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla perustetulle toimielimelle, jonka tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen		kyseisten tehtävien suorittamiseksi

<sup>604</sup> Tietoja antaa poliisi, poliisilaitos, poliisissa työskentelevä virkamies, Poliisihallitus, poliisiyksikkö, keskusrikospoliisi tai rahanpesun selvittelykeskus. Pelkästään suojelu-  
poliisia koskevat säännökset ovat eri taulukossa.

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
	järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen		
TietojenvaihtoL 6.1 §		"on luovutettava" tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle	jos luovuttamisen voidaan olettaa edistävän niiden rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä, joista säädetään rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa
PolHetiL 26 § (muutetaan, ks. EV 92/2022 vp)	"saa luovuttaa" toimivaltaisille Schengen-viranomaisille Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän tietoja		noudattaen, mitä Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa säädetään
PolHetiL 26 § (uusi, ks. EV 92/2022 vp)	"saa luovuttaa" Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän tietoja mm. suojelupoliisille, Rajavartiolaitokselle, Tullille, syyttäjälle, Maahanmuuttovirastolle		noudattaen, mitä SIS-asetuksissa säädetään
PolHetiL 27 § (muutetaan, ks. EV 92/2022 vp)	"saa luovuttaa" Schengen-valtioiden toimivaltaisille viranomaisille sekä Schengenin tietojärjestelmään tallettavaksi Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa tarkoitettuja tietoja		tarpeen Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa säädettyihin tarkoituksiin
PolHetiL 27 § (uusi, ks. EV 92/2022 vp)	"saa luovuttaa" SIS-asetuksissa tarkoitettuun Schengenin tietojärjestelmään, VIS-asetuksessa tarkoitettuun		noudattaen mitä kyseisissä asetuksissa säädetään

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
	viisumitietojärjestelmään ja Eurodac-asetuksessa tarkoitettuun Eurodac-järjestelmään		
PolHetiL 28 §	"saa luovuttaa" henkilötietoja Europolille		noudattaen, mitä Europol-asetuksessa ja Europol-laissa säädetään
PolHetiL 31.1 §	"saa luovuttaa" henkilötietoja		noudattaen, mitä RTsL:n 7 luvussa säädetään (henkilötietojen luovuttaminen kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille)
MaaHetiL 14 §	mm. poliisi "saa luovuttaa" henkilötietoja SEUT V osaston 2 luvun nojalla annetuilla asetuksilla perustettuihin Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin		sen mukaan kuin kyseisissä asetuksissa säädetään
TulliHetiL 17.1 §:n 2 k.	Tullin henkilörekistereihin "saavat luovuttaa" suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten luovuttaa poliisi etsintäkuuluttamiaan henkilöitä koskevia tietoja sekä ulkomaalaisten tunnistamistietoja ja tietoja		mm. tullirikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi
L kuolemansyyn selvittämisestä 7.3 §		"on ilmoitettava" syyttäjälle kuolemasta, joka on tapahtunut henkilön ollessa putkalain 2 §:n 6 kohdassa tarkoitetussa säilytystilassa tai muuten poliisiin	(käyttötarkoitusta ei säädetä laissa)

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
		valvonnassa vapautensa menettäneenä.	
Putkalaki 16:1		vapautensa menettäneen kuolemasta ”on ilmoitettava” mm. asianomaisille viranomaisille	(käyttötarkoitusta ei säädetä laissa)
Turvallisuusselvityslaki 25.2 §	keskusrikospoliisi ”voi tehdä ilmoituksen”		suojelupoliisille turvallisuusselvityksen laatimiseksi (selvityksen kohteella yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen)
L rahanpesun selvittelykeskuksesta 4.4 §	rahanpesun selvittelykeskus ”saa luovuttaa myös ilman pyyntöä”		rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi
L rahanpesun selvittelykeskuksesta 5.3 §	rahanpesun selvittelykeskus ”voi luovuttaa myös ilman pyyntöä” vieraan valtion rahanpesun selvittelykeskukselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle		tarpeen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen
PTR-laki 3 §		PTR-viranomaisen	(käyttötarkoitusta ei määritellä laissa)



Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
		"on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava" tietoonsa tulleesta rikoksesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu, tekemällä siitä merkintä PTR-viranomaisten yhteiskäyttöiseen rekisteriin	
PTR-laki 4.1 §		"on ilmoitettava"	PTR-viranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava tekemästään tai vastaanottamastaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai muuhun Suomea sitovaan veloitteeseen perustuvasta, valtakunnan rajan ylittävää kuljetusta (kansainvälinen valvottu läpilasku) koskevasta virka- tai oikeusapupyynnöstä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu.

**Liite 6.** Esitutkintaviranomaisten ilmoitusvelvollisuudet

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
ETL 5:1		"viipymättä ilmoitettava" syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä SRML:ssa säädettyssä menettelyssä syyttäjälle "on lisäksi ilmoitettava" tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan	(käyttötarkoitusta ei säädetä laissa)
ETL 5:3		"tulee ilmoittaa" syyttäjälle asian laadun tai laajuuden edellyttämällä tavalla esitutkinnan toimittamiseen ja esitutkintatoimenpiteisiin liittyvistä seikoista sekä tutkinnan edistymisestä muuten	(käyttötarkoitusta ei säädetä laissa)
PKL 3:2.1		ennen vangitsemisvaatimuksen tekemistä siitä "on ilmoitettava" syyttäjälle	syyttäjä voi ottaa päätettäväkseen kysymyksen vangitsemisvaatimuksen tekemisestä
PKL 3:17.3		ennen päätöstä vangitun päästämiseksi vapaaksi siitä "on ilmoitettava" syyttäjälle	syyttäjä voi ottaa päätettäväkseen kysymyksen vapaaksi päästämisestä
PKL 5:4.1		ennen päätöstä matkustuskiellosta siitä "on ilmoitettava" syyttäjälle	syyttäjä voi ottaa päätettäväkseen kysymyksen matkustuskiellosta
PoLl 5a:44.5		ennen toimenpiteen käynnistämistä "on ilmoitettava"	jos poliisilain 5a:44:n tarkoittaman suojelupoliisin ilmoituksen johdosta

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
		suojelupoliisille	ryhdytään esitutkintaan tai rikoksen estämiseen tähtäävään toimenpiteeseen
L nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä 3 §		"on ilmoitettava" nuoren rikoksesta syyttäjälle, sosiaaliviranomaiselle ja Rikosseuraamuslaitokselle	(käyttötarkoitusta ei säädetä laissa)

**Liite 7.** Suojelupoliisin oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
PolHetiL 17.1 §:n 1 k.	poliisin henkilörekistereihin "saavat luovuttaa" tietoja suoraikäyttöisesti tallentamalla tai tietojoukkona suojelupoliisi		rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi
PolHetiL 50.1 §	"saa luovuttaa" henkilötietoja mm. muulle viranomaiselle		tehtäviensä suorittamiseksi
PolHetiL 51.1 §	"saa luovuttaa" henkilötietoja ulkomaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle sekä ulkomaan viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden suojaaminen, oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (Interpol) ja Europolille		välttämätöntä suojelupoliisin tehtävän suorittamiseksi
PolL 5a:55.2	"voi luovuttaa" muille viranomaisille muuta kuin henkilötietoja koskevia tietoja		siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi, jos tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi
PolL 5a:44.1, ensimmäinen virke		"on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava keskusrikospoliisille"	jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
PoL 5a:44.1, kolmas virke	"saa ilmoittaa" tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille		jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta
PoL 5a:44.2, ensimmäinen virke		"on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle"	jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä.
PoL 5a:44.2, toinen virke	"saa luovuttaa" tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle		sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta
PoL 5a:44.4	tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa "saa aina luovuttaa"		syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi
TietoliikennetiedusteluL 16 §	"saa luovuttaa" tietoliikennetiedustelun avulla hankitun tiedon haitallisesta tietokoneohjelmasta tai käskystä		jos tiedon luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai tiedon saajan etujen turvaamiseksi

**Liite 8.** Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
RiseHetiL 19 §	"saa myös oma-aloitteisesti luovuttaa" 5 §:n 1 ja 2 momentissa, 6 §:ssä, 7 §:n 2 momentissa ja 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja mm. poliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle, syyttäjälle ja muulle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle		siltä osin kuin välttämätöntä rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ssä tarkoitettua viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten
RiseHetiL 20 §	"voi myös oma-aloitteisesti luovuttaa" poliisille rikoksesta epäiltyä, tuomittua, vankia, tutkintavankia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa koskevat seuraavat rikosseuraamusrekisterin tiedot (määritellään laissa tarkemmin)		jos tiedot ovat tarpeen henkilön luotettavuutta edellyttävää poliisin lupaa tai hyväksyntää varten (1 mom.) jos tiedot ovat tarpeen maassa oleskelua, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista, kansalaisuutta, maahantulokieltoon määräämistä tai maahantulokiellon peruuttamista koskevan asian käsittelemiseksi (2 mom.)
RiseHetiL 21.1 §	"voi myös oma-aloitteisesti luovuttaa" Maahanmuuttovirastolle rikoksesta epäiltyä, tuomittua, vankia, tutkintavankia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa koskevat rikosseuraamusrekisterissä olevat seuraavat tiedot (määritellään laissa tarkemmin)		jos tiedot ovat tarpeen maassa oleskelua, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista, kansalaisuutta, maahantulokieltoon määräämistä tai maahantulokiellon peruuttamista koskevan asian käsittelemiseksi
RiseHetiL 23 §	"voi myös oma-aloitteisesti luovuttaa" ulosottoviranomaiselle tuomittua, vankia, tutkintavankia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa henkilöä koskevat rikosseuraamusrekisterissä olevat seuraavat tiedot (määritellään tarkemmin laissa)		jos tiedot ovat tarpeen ulosottoa varten tai rangaistuksen täytäntöönpanemiseksi

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
RiseHetiL 25 §	"voi myös oma-aloitteisesti luovuttaa" Rajavartiolaitokselle rikoksesta epäiltyä, tuomittua, vankia, tutkintavankia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa koskevat seuraavat rikosseuraamusrekisterin tiedot (määritellään tarkemmin laissa)		jos tiedot ovat tarpeen rajavalvontaa varten, henkilöiden tavoittamiseksi tai maasta poistamiseksi taikka henkilön luotettavuutta edellyttävää Rajavartiolaitoksen lupaa tai hyväksyntää varten
RiseHetiL 30 §	"voi myös oma-aloitteisesti luovuttaa" mm. poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle turvallisuustietorekisterin tietoja		välttämätöntä turvallisuustietorekisterin mukaisiin käyttötarkoituksiin (käyttötarkoitusta ei säädetä laissa)
PolHetiL 17.1 §:n 2 k.	poliisin henkilörekistereihin "saavat luovuttaa" suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten Rikosseuraamuslaitos etsintäkuuluttamiaan henkilöitä koskevia tietoja, tuntomerkitietoja vapauteen kohdistuvaa rangaistusta suorittavista tai suorittaneista henkilöistä		(käyttötarkoitusta ei säädetä laissa)
TulliHetiL 17.1 §:n 1 k.	Tullin henkilörekistereihin "saavat luovuttaa" suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten luovuttaa Rikosseuraamuslaitos etsintäkuuluttamiaan henkilöitä koskevia tietoja, tuntomerkitietoja vapauteen kohdistuvaa rangaistusta suorittavista tai suorittaneista henkilöistä		(käyttötarkoitusta ei säädetä laissa)
VankeusL 19:1.1		"on ilmoitettava" poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle	on syytä epäillä rahan ja muiden maksuvälineiden tai muun omaisuuden laillista alkuperää

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
VankeusL 19:1.2	vangilta peräisin olevan tai hänelle saapuneen kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin taikka vangin puhelun tai muun sähköisen viestin sisällöstä "saadaan antaa" tieto poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle		jos se on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi
VankeusL 19:1.3	"saa ilmoittaa" poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan perustellusti epäillä liittyvän rikolliseen toimintaan		voidaan perustellusti epäillä liittyvän rikolliseen toimintaan
VankeusL 19:5.1	"saa ilmoittaa" poliisille pykälän luettelossa säädetty erilaiset vankia koskevat toimenpiteet ja tilanteet		(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)
VankeusL 19:5.2		kun vankilasta vapautetaan vanki, joka on tuomittu murhasta, taposta, surmasta, törkeästä pahoinpitelystä, törkeästä raiskauksesta, lapsenraiskauksesta, törkeästä lapsenraiskauksesta, törkeästä seksuaalisesta kajoamisesta lapseen taikka yhdistelmärankaistukseen tuomitun vangin vankilasta vapauttamisesta "on ilmoitettava" poliisille	(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)
VankeusL 19:6.1		Jos vankia syytetään tuomioistuimessa rikoksesta, josta määrätyn kurinpitörangaistuksen tämä on	(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)



Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
		kokonaan tai osaksi suorittanut taikka rikoksesta, josta vangille on vankilassa määrätty kurinpitorangeistus, kurinpitorangeistuksesta ja sen täytäntöönpanosta "on ilmoitettava" syyttäjälle	
VankeusL 19:6.2		rikoslain 2 c luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitettu, määräaikaisen vankeusrangaistuksen yhteenlaskettua enimmäisaikaa koskevan säännöksen soveltamista koskevasta tilanteesta "on tehtävä ilmoitus" syyttäjälle	(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)
VankeusL 19:8a	"saa ilmoittaa" Vankiterveydenhuollon yksikölle		jos on syytä epäillä, että vanki aiheuttaa vaaraa Vankiterveydenhuollon yksikön järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle
L valvotusta koevapaudesta 39 §		vangin sijoittamisesta valvottuun koevapauteen "ilmoitetaan" poliisille	(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)
LastensuojeluL 25.1 §:n 5 k.		("Jonkin seuraavista tahoista palveluksessa oleva") "Rikosseuraamuslaitos" "ovat velvollisia viipymättä ilmoittamaan"	jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä

**Liite 9.** Vankiterveydenhuollon yksikön oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
L Vankiterveydenhuollon yksiköstä 6.1 § 1 k.	vankien ja tutkintavankien terveydenhuollosta vastaava lääkäri tai hänen ohjeidensa mukaan muu terveydenhuollon ammattihenkilö "saa luovuttaa" tarkasti pykälässä määritellylle, tietyssä virka- asemassa olevalle Risen virkamiehelle vangin tai tutkintavangin väkivalta-, itsemurha- tai tartuntatautiriskiä taikka muita vastaavia sairaudesta johtuvia riskejä koskevat tiedot		välttämättömiä kyseisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi taikka muiden henkilöiden hengen, terveyden tai turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi
L Vankiterveydenhuollon yksiköstä 16 §	"saa ilmoittaa" Rikosseuraamuslaitoksen yksikölle		on syytä epäillä, että vanki aiheuttaa vaaraa Vankiterveydenhuollon yksikön järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle

**Liite 10.** Veroviranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutus oikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
VerotustietoL 18.2 §	Verohallinto "voi antaa" tarvittavat verotustiedot syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille		Verohallinnosta annetun lain 28 §:ssä mainittujen rikosten esitutkintaa, syytteenpanoa ja tuomioistuinkäsittelyä varten
VerotustietoL 18.1 §:n 13 k.	Verohallinto "voi antaa" verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen esitutkintaviranomaiselle verovalvonnan yhteydessä havaituista seikoista, joiden voidaan epäillä liittyvän rikoslain 14 luvun 2 §:ssä, 16 luvun 13, 14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä tai 40 luvun 1–5 tai 7–10 §:ssä tarkoitettuun virka- tai lahjusrikokseen taikka 36 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun luottamusaseman väärinkäyttöön		(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)
VerotustietoL 18.1 §:n 6 k.	Verohallinto "voi antaa" verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen verovalvonnan yhteydessä havaituista epäilyttävistä liiketoimista tai kun voidaan epäillä liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismirikoksen rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen rahanpesun selvittelykeskukselle		(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)
L Verohallinnosta 28.1 §:n ensimmäinen virke	Verohallinnolla "on oikeus ilmoittaa"		tutkintaa varten

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
	kaikkien veronsaajien puolesta Verohallinnon kannettavaksi säädettyjen verojen ja maksujen osalta ilmoittaa verorikosta tai muuta verotukseen liittyvää rikosta koskeva asia esitutkintaviranomaiselle		
L Verohallinnosta 28.1 §:n toinen virke	autoveroa, yksityisestä huviveneestä suoritettavaa polttoainemaksua, valmisteverotuslain (182/2010) soveltamisalaan kuuluvia veroja ja tavaran maahantuonnin arvonlisäveroa koskevat ”rikosilmoitukset tehdään” Tullille ”ja annetaan tiedoksi” poliisille		(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)
L Verohallinnosta 28.2 §	Verohallinnolla ”on lisäksi oikeus ilmoittaa” esitutkintaviranomaiselle havaitsemansa kirjanpitorikosta koskeva asia		tutkintaa varten
RahanpesuL 9:5 §	mm. veroviranomaisen on huolehdittava siitä, että toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen sekä tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden epäilyttävien liiketoimien tai terrorismin rahoittamisen epäilyn ”ilmoittamiseen” rahanpesun selvittelykeskukselle.		(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)

**Liite 11.** Ulosottoviranomaisen oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
UK 3:72.1	ulosottomies "saa luovuttaa" välttämättömiä tietoja		syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten sekä törkeiden rikosten ennalta estämistä varten ja suojelupoliisille valtio- ja yhteiskuntajärjestyksestä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten ennalta estämistä varten, kun on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä virallisen syytteen alaiseen rikokseen
UK 3:72.2 §	ulosottomies "saa antaa" välttämättömiä tietoja		syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevaa tutkintaa varten ja poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten sekä Tullille tullilaisissa säädettyä tehtävää varten, kun on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä virallisen syytteen alaiseen rikokseen
UK 3:72.3 §	"voidaan antaa" mm. veroviranomaiselle		jos on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä veropetokseen tai -rikkomukseen, ja tiedot ovat välttämättömiä veroviranomaisen tehtävän hoitamiseksi
RahanpesuL 9:5 §	mm. ulosottoviranomaisen on huolehdittava siitä, että toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen sekä tehtäviensä		(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
LastensuojeluL 25.1 §:n 15 k.	hoidon yhteydessä ilmi tulleiden epäilyttävien liiketoimien tai terrorismin rahoittamisen epäilyn ”ilmoittamiseen” rahanpesun selvittelykeskukselle.	(”Jonkin seuraavista tahoista palveluksessa oleva”) ”ulosottoviranomainen” ”ovat velvollisia viipymättä ilmoittamaan”	jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä:

**Liite 12.** Tullin oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
ALV 160.3 §	"on oikeus antaa" Verohallinnolle		Arvonlisäverotuksen oikeellisuuden arvioinnin kannalta merkitykselliset valvontahavainnot koskevat tiedot
TulliHetiL 23.1 §	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (TulliHetiL 23.3 §) toisen Euroopan unionin jäsenvaltion ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle		Luonnollisten henkilöiden suojelulle toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten
TulliHetiL 23.2 §	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (TulliHetiL 23.3 §) Eurojustille ja muulle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla perustetulle toimielimelle		Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi
TulliHetiL 24 §	"saa luovuttaa" "tiedot saadaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona" (Schengenin tietojärjestelmään)		Schengenin tietojärjestelmään talletettavaksi tarkoitetut henkilötiedot, jotka ovat tarpeen tietojärjestelmän säädöspohjassa säädettyihin tarkoituksiin
TulliHetiL 25 §	"saa luovuttaa" Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolle		Europolin tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot, mukaan lukien sellaisiin rikollisuuden muotoihin liittyvät tiedot, joiden ehkäisy tai torjunta on unionissa määritelty painopisteeksi

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
TietojenvaihtoL 6.1 §		"on luovutettava" tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle	jos luovuttamisen voidaan olettaa edistävän niiden rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä, joista säädetään rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa
TulliRitoL 2 luvun 2 §		"on ilmoitettava" poliisille	Tullin on ilmoitettava poliisille tietoonsa tulleesta epäilystä vakavasta rikoksesta ja käynnistämästään toimenpiteestä sellaisen rikoksen selvittämiseksi.
TulliRitoL 4 luvun 2 §	"ei estä antamasta / ilmaisemasta" viranomaiselle ja julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle		Tietojen antaminen vaitiolovelvollisuuden estämättä
PTR-laki 3 §		PTR-viranomaisen "on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava" tietoonsa tulleesta rikoksesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu, tekemällä siitä merkintä PTR-viranomaisten yhteiskäyttöiseen rekisteriin	(käyttötarkoitusta ei määritellä laissa)
PTR-laki 4.1 §		"on ilmoitettava"	PTR-viranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava tekemästään tai vastaanottamastaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai muuhun Suomea sitovaan veloitteeseen



Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
			perustuvasta, valtakunnan rajan ylittävää kuljetusta (kansainvälinen valvottu läpilasku) koskevasta virkaksi oikeusapupyynnöstä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu.
MaaHetiL 14 §	mm. Tulli "saa luovuttaa" henkilötietoja SEUT V osaston 2 luvun nojalla annetuilla asetuksilla perustettuihin Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin		sen mukaan kuin kyseisissä asetuksissa säädetään
RahanpesuL 9:5 §	mm. tulliviranomaisen on huolehdittava siitä, että toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen sekä tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden epäilyttävien liiketoimien tai terrorismin rahoittamisen epäilyn "ilmoittamiseen" rahanpesun selvittelykeskukselle.		(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)

**Liite 13.** Rajavartiolaitoksen oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
RVLHetiL 35.1 §	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (RVLHetiL 35.3 §) toisen Euroopan unionin jäsenvaltion ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle		Luonnollisten henkilöiden suojelulle toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten
RVLHetiL 35.2 §	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (RVLHetiL 35.3 §) Eurojustille ja muulle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla perustetulle toimielimelle		Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi
RVLHetiL 36.1 § 1 k	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (RVLHetiL 36.2 §) EU:n jäsenvaltion ja Schengenin rajasäännöstöä soveltavan muun valtion rajavonnasta vastaavalle viranomaiselle		Rajavalvonnan suorittamista varten
RVLHetiL 36.1 § 2 k Euroopan parlamentin ja neuvoston (EU) asetus 2016/1624 artikla 10	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (RVLHetiL 36.2 §) Euroopan raja- ja merivartiostolle, viraston yhteyshenkilölle sekä viraston koordinoiman		Rajavalvontatehtävien suorittamiseksi, riskianalyyysien tekemiseksi ja haavoittuvuusarviointin toteuttamiseksi

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
	operaation tai pilottihankkeeseen Suomessa osallistuvalla jäsenvaltion virkamiehelle		
RVLHetiL 37.1 §	"saa luovuttaa" "tiedot saadaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona" (Schengenin tietojärjestelmään)		Schengenin tietojärjestelmään talletettavaksi tarkoitetut henkilötiedot, jotka ovat tarpeen tietojärjestelmän säädöspohjassa säädettyihin tarkoituksiin
RVLHetiL 37.2 §	"saa luovuttaa" Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolle		Europolin tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot, mukaan lukien sellaisiin rikollisuuden muotoihin liittyvät tiedot, joiden ehkäisy tai torjunta on unionissa määritelty painopisteeksi
RVLHetiL 38.2 § 1 k	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (RVLHetiL 38.4 §) Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnanrajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa (SopS 32/1960) tarkoitetulle viranomaiselle		Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnanrajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa (SopS 32/1960) tarkoitettuja tehtäviä varten
RVLHetiL 38.2 § 2 k	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (RVLHetiL 38.4 §) Toisen valtion rajavalvonnasta vastaavalle viranomaiselle		Rajavalvonnan suorittamista varten
RVLHetiL 38.2 § 3 k	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (RVLHetiL 38.4 §)		Laittomasti maahan saapuneiden ja maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamista koskeissa kansainvälisissä velvoitteissa tai järjestyksessä tarkoitettuja tehtäviä varten

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
	Laittomasti maahan saapuneiden ja maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamista koskevissa kansainvälisissä velvoitteissa tai järjestelyissä tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle		
RVLHetiL 38.3 §	"saa luovuttaa" "saadaan luovuttaa myös tietojoukkona" (RVLHetiL 38.4 §) muun valtion asevalvonnasta vastaavalle viranomaiselle		Asevalvonnan suorittamiseksi
TietojenvaihtoL 6.1 §		"on luovutettava" tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle	jos luovuttamisen voidaan olettaa edistävän niiden rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä, joista säädetään rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa
RVLRitoL 7 §		"on ilmoitettava" poliisille	RVL:n on ilmoitettava poliisille rikoksen estämiseen ja selvittämiseen liittyvän toiminnan aloittamisesta sekä siihen liittyvien RVLRitoL ja pakkokeinolaissa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttämisestä. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista ja ilmoituksen käytännön toteutuksesta sovitaan RVL:n ja poliisin välisessä yhteistoiminnassa.

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
LRVLH 17 a §	"ei estä tiedon antamista / ilmaisemista" viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle		Tietojen antaminen vaitiolovelvollisuuden estämättä
PTR-laki 3 §		PTR-viranomaisen "on ilman aiheutonta viivytystä ilmoitettava" tietoonsa tulleesta rikoksesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu, tekemällä siitä merkintä PTR-viranomaisten yhteiskäyttöiseen rekisteriin	(käyttötarkoitusta ei määritellä laissa)
PTR-laki 4.1 §		"on ilmoitettava"	PTR-viranomaisen on ilman aiheutonta viivytystä ilmoitettava tekemästään tai vastaanottamastaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai muuhun Suomea sitovaan velvoitteeseen perustuvasta, valtakunnan rajan ylittävää kuljetusta (kansainvälinen valvottu läpilasku) koskevasta virka- tai oikeusapupyynnöstä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen asia myös kuuluu.
MaaHetiL 14 §	mm. Rajavartiolaitos "saa luovuttaa" henkilötietoja		sen mukaan kuin kyseisissä asetuksissa säädetään

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
	SEUT V osaston 2 luvun nojalla annetuilla asetuksilla perustettuihin Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin		
RahanpesuL 9:5 §	mm. rajavartioviranomaisen on huolehdittava siitä, että toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen sekä tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden epäilyttävien liiketoimien tai terrorismin rahoittamisen epäilyn ”ilmoittamiseen” rahanpesun selvittelykeskukselle.		(käyttötarkoitusta ei ole säädetty)

**Liite 14.** Matkustajarekisteriyksikön oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
Matkustajarekisterilaki 8.1 §		"on toimitettava"	Matkustajatietoyksikön on toimitettava matkustajarekisteritietojen 7 §:ssä tarkoitetun käsittelyn tuloksena tunnistettujen henkilöiden matkustajarekisteritiedot tai tietojen käsittelyn tulokset toimivaltaisille viranomaisille, jotta nämä voivat tehdä selvityksiä kyseisten henkilöiden osallisuudesta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Lentoliikenteen matkustajarekisterilain 8.3 §:n nojalla tiedot voidaan toimittaa vain tapauskohtaisesti.
Matkustajarekisterilaki 8.2 §	"voidaan toimittaa" toimivaltaiselle viranomaiselle		Selvitysten tekemiseksi (osallisuus terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen)
Matkustajarekisterilaki 9.1 §		"on toimitettava" toimivaltaiselle viranomaiselle	Terrorismirikoksen tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten
Matkustajarekisterilaki 9.2 §		"on toimitettava" toisten jäsenvaltioiden vastaaville matkustajatietoyksiköille	Matkustajatietoyksikön on toimitettava matkustajarekisteritietojen 7 §:ssä tarkoitetun käsittelyn perusteella tunnistamiensa henkilöiden tiedot toisten jäsenvaltioiden vastaaville matkustajatietoyksiköille. Toimitettavien tietojen on sisällettävä käsittelyn tuloksena tunnistettujen henkilöiden kaikki olennaiset ja välttämättömät tiedot tai tietojen käsittelyn tulokset.
Tietojenvaihtolaki 6.1 §		"on luovutettava" tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle	jos luovuttamisen voidaan olettaa edistävän niiden rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä, joista säädetään rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa

**Liite 15.** Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
Maankäyttö- ja rakennuslaki 186 §		"on ilmoitettava" poliisille	Esitutkintaa varten, rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan
Maankäyttö- ja rakennuslaki 181.4 §		"on ilmoitettava" Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle	Rakennustuotteisiin liittyvät epäkohdat
Rikoslain 15:10.1		"on tuomittava, jos rikos tai sen rangaistava yritys tapahtuu, törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä"	Valmisteilla olevien törkeiden rikosten estämiseksi



**Liite 16.** Sosiaalihuollon järjestäjien ja toteuttajien oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutus oikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
ShaL 17 §	"sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja" sosiaalihuollon viranomaiselle, sen toimeksiannosta sosiaalihuollon tehtäviä suorittavalle henkilölle tai yhteisölle sekä muulle viranomaiselle		(1) Asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, (2) hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka (3) toimeentulon edellytysten turvaamiseksi
ShaL 18.1 §	"hyvinvointialue saa antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle, jossa hyvinvointialueelle on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus panna asia vireille taikka osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla"		Lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi
ShaL 18.3 §	Hyvinvointialue saa antaa oma-aloitteisesti tiedon poliisille		Rikoksen paljastamiseksi ja selvittämiseksi
ShaL 18.3 §	Hyvinvointialue saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille		Henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten
RL 15:10.1		"on tuomittava, jos rikos tai sen rangaistava yritys tapahtuu, törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä"	Valmisteilla olevien törkeiden rikosten estämiseksi

**Liite 17.** Terveydenhuollon ammattihenkilöiden oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
PotL 13.4 §	"saa luovuttaa" poliisille		Henkeen/terveyteen kohdistuvan uhka-arvion tekemistä varten/uhkaavan teon estämistä varten
LST 25.1 §		"ovat velvollisia ilmoittamaan" kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle	Lastensuojelun tarpeen selvittämistä varten
LST 25.3 §		"on velvollisuus tehdä ilmoitus" poliisille	Seksuaalirikosten/väkivaltarikosten ennalta estäminen ja paljastaminen
RL 15:10.1		"on tuomittava, jos rikos tai sen rangaistava yritys tapahtuu, törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä"	Valmisteilla olevien törkeiden rikosten estämiseksi
SHL 35.2 §		"on tehtävä ilmoitus sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle"	Ilmoitus sosiaalihuollon tarpeen arvioimiseksi
Ampuma-asetlain 114.1 §		"lääkärillä on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä tehdä poliisille ilmoitus (ampua-aseilmoitus)"	Ilmoitusvelvollisuus henkilöstä, joka on oikeuspsykiatrisessa tutkimuksessa todettu itselleen tai toiselle vaaralliseksi, minkä johdosta hän on sopimaton ampuma-aseen hallussapitoon

**Liite 18.** Opetusjärjestäjien ja alaikäisten parissa työskentelevien viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista koskevat säännökset

Oikeusperusta	Tietojen luovutusoikeus/ tietojen anto-oikeus	Ilmoitusvelvollisuus/ tiedonantovelvollisuus	Käyttötarkoitus
Perusopetuslain 40.5 §, lukiolain 58.2 §, ammattikoululain 109.5 §, yliopistolain 90 a.3 §, ammattikorkeakoululain 65.4 §, varhaiskasvatuslain 41.4 §, nuorisolain 28 § ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23.4 §.	"saa luovuttaa" poliisille		Henkeen/terveyteen kohdistuvan uhka-arvion tekemistä varten/uhkaavan teon estämistä varten
Lukiolain 58.1 §, ammattikoululain 109.4 §, yliopistolain 90 a.1 § ja ammattikorkeakoululain 65.3 §.	"oikeus antaa" poliisille		Välittömän turvallisuusuhan arvioimiseksi tai mikäli opiskelijan todetaan olevan terveydentilan arvioinnissa vaaraksi muiden turvallisuudelle
Lastensuojelulain 25.1 §		"ovat velvollisia ilmoittamaan" kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle	Lastensuojelun tarpeen selvittämistä varten
Lastensuojelulain 25.3 §		"on velvollisuus tehdä ilmoitus" poliisille	Seksuaalirikosten/väkivaltarikosten ennalta estäminen ja paljastaminen
Rikoslain 15:10.1 §		"on tuomittava, jos rikos tai sen rangaistava yritys tapahtuu, törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä"	Valmisteilla olevien törkeiden rikosten estämiseksi
Laki lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisestä 4.2 §	"voi luovuttaa tiedot" poliisille		Tutkimusyksikkö voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tutkimuksen aikana kertyneet tiedot tutkimuksen pyytäneelle poliisille, syyttäjälle tai tuomioistuimelle

**Liite 19.** Teemahaastattelurunko ja haastateltaville toimitetut alustavat kysymykset**Teema 1: Lainsäädäntö ja sen tulkinta**

- Mitä pykäläiä 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 viranomainen 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?
- Sovellatko 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 tietotejen 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 tietoja 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 viranhaltijoita tuntemaan toisten viranomaisten tehtäviä ja niiden tarpeita? Miten osaamista tämän osalta tulisi kehittää?

### **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 tulkinnassanne 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 turvallisuusperusteisissa 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?

## Lähteet

### Kirjallisuus

Akerlof, George, The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 1970.

Alasuutari, Pertti, Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino 2011.

Baert, Patrick – Weinberg, Darin – Mottier, Véronique, Social Constructionism, Post-modernism and Deconstructionism. Teoksessa Jarvie, I. C. – Zamora-Bonilla, J., *The SAGE handbook of the philosophy of social sciences*, 475–486. SAGE Publications 2011.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press 2012.

Baron, Jonathan, *Thinking and deciding*. 3rd ed. Cambridge University Press 2000.

Becker, G. S., Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2) 1968.

Boister, Neil, *Transnational Criminal Law*, 2<sup>nd</sup> edition. Oxford University Press 2018.

Burr, Vivien, *Social Constructionism*. 3.laitos. Routledge 2015.

Calcara, Giulio – Launiala, Mika, An overview of INTERPOL's involvement in tackling Maritime Piracy: history, developments, and legal issues, s. 141-159. Teoksessa *Maritime Crime and Policing*, Edited By Yarin Eski and Martin Wright. Routledge 2023.

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

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

Dnes, Antony W., *The Economics of Law*. Oxford 1996.

Elliott, Catherine – Quinn, Frances, English Legal System. Seventh Edition. Longman 2006.

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

Eskola, Jari – Suoranta, Juha, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 4. painos. Vastapaino 2000.

Haapasalo, Jaana, Kriminaalipsykologia. 2. uudistettu painos. PS-kustannus 2017.

Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle, Harmaa talous ja talousrikollisuus – ilmenemismuodot ja torjunta. Edita Publishing Oy 2018. (Hirvonen – Määttä 2018 a)

Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle. Viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Edilex-sarja 2018/18.

Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena, Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino 2000.

Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Lakimiesliiton Kustannus 2013.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikka. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2. uudistettu painos. Talentum Media Oy 2008.

Hyttinen, Tatu, Rahanpesu ja rikosvastuu, teoria ja käytäntö. Alma Talent Oy 2021.

Jarti, Petteri, Rikosasiaan liittyvän ratkaisun pyytäminen ja antaminen viranomaisen rekisteristä. Defensor Legis 1/2020, s. 62–79.

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

Kurvinen, Evgeniya – Muukkonen, Matti – Voutilainen, Tomi, Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa. Julkaistu aiemmin Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla sekä UEF-verkkójulkaisuna. Edilex 8.2.2021. [<http://www.edilex.fi/artikkelit/22282>].

Kuukasjärvi, Kimmo M. – Rikkilä, Saana – Kankaanranta, Terhi, Matalat kynnykset on helppo ylittää: työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunta moniviranomaistoinnassa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 142. Poliisiammattikorkeakoulu 2022.

Kuukasjärvi, Kimmo – Rikkilä, Saana – Kankaanranta, Terhi, Selvitys tietojenvaihdon katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139. Poliisiammattikorkeakoulu 2021.

Laitinen, Kari – Huhtinen, Aki-Mauri, Kansallinen turvallisuus murroksessa. Docendo 2021.

Lahti, Raimo, Talousrikosoikeuden yleisistä opeista. Teoksessa Lahti, Raimo – Koponen, Pekka – Rautio, Jaakko – Sahavirta, Ritva – Nyblin, Klaus, Talousrikokset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2007.

Lappi-Seppälä, Tapio, Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeva uudistus II. Lakimies 1/2004, s. 3–36.

Lehtonen, Lasse, Potilaan yksityisyyden suoja. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2001.

Lenberg, Eva – Tansjö, Anna – Geijer, Ulrika, Offentlighets- och sekretesslagen kommentaren till 6 kap. 5 §, JUNO, 5 juli 2022.

Lohiniva-Kerkelä, Mirva, Verosalaisuus. Edita Prima Oy 2003.

Lonka H. – Laitinen K. – Huhtinen A. – Wähä S. – Paasonen J. – Keinänen A., Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.

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

Mahkonen, Sami, Vuoden 2018 varhaiskasvatuslaki. Edita Publishing Oy 2018.

Metsämuuronen, Jari, Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. 4. laitos. International Methelp Ky 2009.



Misec-hanke. Kehittämistarpeet maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten selvittämistoiminnassa ja yhteistyössä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä. Maahanmuuttovirasto ja Poliisiammattikorkeakoulun toteuttaman maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishankkeen (MISEC-hanke) julkaisematon loppuraportti 3.12.2020.

Moilanen Tanja – Airaksinen, Matti – Kangasniemi, Mari, Ankkuritoiminnan käsikirja, Moniammatillinen yhteistyö nuorten hyvinvoinnin edistämiseen ja rikosten ennaltaehkäisemiseen. Sisäministeriö 2019.

Molarius, Riitta – Jukarainen, Pirjo – Kekki, Tuula – Keränen, Jaana – Laitinen, Kari – Riikonen, Reetta – Norri-Sederholm, Teija, Alueellinen turvallisuuden tila (ATT) – alueellista turvallisuussuunnittelua ja varautumista tukeva seuranta-, arviointi- ja ennakoitintalli. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:21.

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. 4. uudistettu painos. Alma Talent 2020.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 2. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.

Määttä, Kalle, Sääntelytarkkuus. Oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107. Helsinki 2010.

Määttä, Kalle, Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

Määttä, Kalle – Tala, Jyrki, Mitä sääntely maksaa? Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Asiantuntija-artikkeli, Edilex 2015.

Neuvonen, Riku, Oikeus julkiseen tietoon. Helsingin Kamari Oy 2017.

Niemi, Johanna, Esitutkinta. Teoksessa Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietaanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki, Prosessioikeus. Alma Talent Oy, päivittyvä verkkokirja, 2021. Viitattu 18.7.2022.

Niemi, Matti Ilmari, Lainopillisen tiedon erityisluonteesta. Lakimies 7–8/2022, s. 1209–1231.

Nimie, Marri Ilmari, Lainopillisen tiedon objektiivisuudesta. Lakimies 7–8/2017, s. 950–969.

Nuotio, Kimmo – Helenius, Dan, Kansainvälinen ja eurooppalainen rikosoikeus. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Alma Talent Oy, päivittyvä verkkokirja, 2022. Viitattu 20.7.2022.

Pahlman, Irma, Potilaan itsemääräämisoikeus ja hoitotestamentti. Lakimies 6/1997, s. 815–835.

Rautio, Jaakko, Syyteoikeus. Teoksessa Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki, Prosessioikeus. Alma Talent Oy, päivittyvä verkkokirja, 2021. Viitattu 18.7.2022.

Reichel, Philip – Albanese, Jay, Handbook of Transnational Crime and Justice. 2nd edition. Sage Publications Inc. 2013.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.

Spapens, A. – Peters, M. – Van Daele, D. (Eds.), Administrative measures to prevent and tackle crime. Eleven International Publishing 2015.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 1.–3.painos. Gummerus Kirjapaino Oy 2004.

Tuori, Kaarlo –Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Alma Talent 2016.

Tyni, Sasu, Vankien uusintarikollisuus vuosina 2000–2012 ja vankeuslain kokonaisuudistuksen uusintarikollisuusvaikutukset. Oikeus 1/2020, s. 47–73.

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

Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Prosessin päälajit ja tehtävät. Teoksessa Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki, Prosessioikeus. Alma Talent Oy, päivittyvä verkkokirja, 2021. Viitattu 18.7.2022.

Voutilainen, Tomi – Muukkonen, Matti, Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan sääntelyn systematiikkaongelmat. Edilex 2021/35.

Voutilainen, Tomi, KHO 2021:13 – Viranomaisen tiedonsaantioikeus. Lakimies 3–4/2021, s. 676–687.

Voutilainen, Tomi, Oikeus tietoon - Informaatio-oikeuden perusteet. Edita Publishing Oy 2019.

Voutilainen, Tomi – Oikarinen, Tommi, Teknisten käyttöyhteyksien sääntely. Oikeus 2/2016, s. 260–268.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Gummerus Kirjapaino Oy 2000.

Ylipartanen, Arto, Tietosuojaja terveydenhuollossa. Potilaan asema ja oikeudet henkilötietojen käsittelyssä. Tietosanoma Oy 2010.

## Virallislähteet

Arvio rajavartiolainsäädännön muutostarpeista. Sisäministeriö, VN/7427/2022. Muistio 9.3.2022.

Andmekaitse Inspektstioon, Valvame, et isikuandmete kasutamisel austatakse eraelu ning et riigi tegevus oleks läbipaistev, 14.8.2013, Alaluku 3.5 korvattu luvulla 4 loka-kuussa 2016. s. 19.

EV 92/2022 vp, Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen (HE 35/2021 vp) eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi.

EV 303/1998 vp, Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen (HE 30/1998 vp) laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

EV 46/2022 vp, Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen (HE 19/2022 vp) laiksi opilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitysten laatimisohteet. Opas hyvien esitysten laatimiseen. [<http://helo.finlex.fi/>] (15.2.2023)

HaVL 2/2020 vp, Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 6/2020 vp vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HaVM 35/2022 vp, Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selosteosta 11/2021 vp tiedustelulainsäädännöksi.

HaVM 14/2022 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 35/2021 vp eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi.

HaVM 54/2014 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 351/2014 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 20/1994 vp, Hallintovaliokunnan mietintö n:o 20 hallituksen esityksestä 57/1994 vp poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 173/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi.

HE 57/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 56/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen.

HE 35/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi.

HE 3/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle elintarvikelaiksi ja laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 246/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta.

HE 6/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 2/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 18/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 259/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 242/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 241/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 119/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 70 §:n ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta.

HE 68/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 55/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 41/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 40/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 31/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 97/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 39/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 4/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta.

HE 41/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 268/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 228/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 122/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain 20 a §:n muuttamisesta.

HE 115/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaanpanosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 114/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n sekä yrittäjän eläkelain 152 §:n muuttamisesta.

HE 111/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi.

HE 49/2015 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Vankiterveydenhuollon yksiköstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 351/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tulissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 333/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 18 §:n, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain

13 §:n, perusopetuslain 40 §:n, taiteen perusopetuksesta annetun lain, oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23 §:n, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 a §:n, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 43 §:n, lukiolain 32 §:n, yliopistolain 90 a §:n, ammattikorkeakoululain 65 §:n, nuorisolain, pelastuslain 86 §:n ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n muuttamisesta.

HE 292/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 174/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 45/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 20/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ampuratalaiksi sekä laeiksi ampumaselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 220/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 67/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 57/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuusselvityslaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi.

HE 66/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 282/2010 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle lasten suojelemista seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 224/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 222/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 164/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta.

HE 109/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

HE 94/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 190/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta.

HE 126/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisen järjestämisestä.

HE 26/2008 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 25/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 148/2007 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta.

HE 83/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 82/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi liiketoimintakiellosta annetun lain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta.

HE 6/2005 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.



HE 266/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 263/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 93/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 95/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tullilain muuttamisesta.

HE 216/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 63/2001 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 26/2001 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa.

HE 149/1999 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 137/1999 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 101/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 42/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta.

HE 30/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 22/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain muuttamisesta.

HE 136/1997 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta.

HE 86/1997 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 6/1997 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 145/1996 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta.

HE 82/1995 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 257/1994 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle tullilaiksi ja laiksi tullilaitoksesta annetun lain muuttamista.

HE 57/1994 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 39/1994 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin henkilökäytöstä ja passilain 19 a §:n muuttamisesta.

HE 33/1994 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 185/1991 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

HM Government, Department of Education, What to do if you're worried a child is being abused? Advice for practitioners. 2015.

Interpol. Interpol's rules on processing of data, III/IRPD/GA/2011 (2019).

Keskusrikospoliisi, Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2021.

Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. [<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>] (15.2.2023)

LaVM 1/2021 vp, Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 6/2020 vp eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi.

LaVL 8/2015 vp, Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 49/2015 vp eduskunnalle laiksi Vankiterveydenhuollon yksiköstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeusministeriö. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja: Mietintöjä ja lausuntoja 2019:29. [<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161670>]

Oikeusministeriö. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:06. [<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082>]

PeVL 40/2021 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 35/2021 vp eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi.

PeVL 27/2021 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 246/2020 vp eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta.

PeVL 4/2021 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 212/2020 vp eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 73/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 248/2018 vp eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 62/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 224/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 51/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 242/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 48/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 167/2018 vp eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 16/2018 vp eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esityksestä 15/2018 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.

PeVL 14/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 9/2018 vp eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

PeVL 31/2017 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 72/2017 vp eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä.

PeVL 45/2016 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 128/2016 vp eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

PeVL 17/2016 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 15/2016 vp eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esityksestä 58/2016 vp eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2016 vp) täydentämisestä.

PeVL 1/2015 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 5/2015 vp eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

PeVL 71/2014 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 351/2014 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 60/2014 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 310/2014 vp eduskunnalle laiksi lukiolaissa, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen rahoituksesta ja laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 18 §:n ja opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 7 ja 9 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/2014 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 214/2013 vp eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 19/2012 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 2/2012 vp eduskunnalle henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 66/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 222/2010 vp esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 62/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 204/2010 vp turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 59/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 266/2010 vp laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 23/2006 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 31/2006 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

PeVL 51/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 93/2002 vp) laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 14/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 9/2002 vp Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

PeVL 7/2000 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 137/1999 vp eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 43/1998 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 30/1998 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 4/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 198/2017 vp eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Poliisihallitus. Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet. Dnro POL-2018-50758. 19.12.2018.

Prop. 166 L (2020–2021) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i forvaltningsloven m.m., som gjelder utvidet adgang til informasjonsdeling.

Prop. 2020/21:160 Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen.

Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag.

Prop. 2015/16:65 Utlänningsdatalag.

Prop. 2015/16:167 Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.

Prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor - Skyddade adresser, m.m.

SOU 2018:65 Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism: Betänkande av Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism.

SOU 2012:90 Överskottsinformation vid direktåtkomst: Delbetänkande av Informationshanteringsutredningen.

StVM15/1992 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä 185/1991 vp laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

The ICO, What is the Freedom of Information Act? Guide to freedom of information. 14 August 2017.

The ICO, Data Sharing, A code of practice. 5 October 2021.

Valtioneuvosto. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022/66. [<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423>]

## Muut lähteet

ACRO, About us. [<https://www.acro.police.uk/About-Us>] (22.11.2022)

e-Estonia, Interoperability services. [<https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/>] (20.11.2022)

European Commission, Adequacy decisions. [[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en)] (29.9.2022)

Finanssivalvonta, Maksupalvelusektorin rahanpesun riskiarvion yhteenveto. 24.8.2020. [[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/pankki/rahanpesun-ja-terrorismin-estaminen/riskiarvio/20200824\\_maksupalvelut\\_yhteenveto\\_fi.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/pankki/rahanpesun-ja-terrorismin-estaminen/riskiarvio/20200824_maksupalvelut_yhteenveto_fi.pdf)] (20.3.2023)

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS) yhtymähallinto 2.4.2020. HUSin ohje poliisin ja terveydenhuollon tietojenvaihtoon.

Interpol, How we work? [<https://www.interpol.int/How-we-work/Notices>] (22.7.2022)

Interpol, What is Interpol? [<https://www.interpol.int/Who-we-are/Whatis-INTERPOL>] (22.7.2022)

Krug, Etienne G. – Dahlberg, Linda L. – Mercy, James A. – Zwi, Anthony B. – Lozano, Rafael, World report on violence and health. World Health Organization 2002. [[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42495/9241545615\\_eng.pdf;jsessionid=6AF40715A42C6BE900585F911E27836?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42495/9241545615_eng.pdf;jsessionid=6AF40715A42C6BE900585F911E27836?sequence=1)] (16.8.2022)

Lovdata (Norge), Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker forvaltningsloven) [<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>] (21.11.2022)

Oikeusministeriö, Rikoksentorjuntaneuvosto. [<https://rikoksentorjunta.fi/ankkuri>] (1.7.2022)

Pirttilä, Atte, Suomi.fi-palveluväylän uudistus sujuvoittaa tiedonjakoa – taustalla kansainvälistä kehitystyötä ja yhteistä ongelmanratkaisua. Blogikirjoitus 20.11.2020. [<https://dvv.fi/blogi/-/blogs/suomi-fi-palveluvaylan-uudistus-sujuvoittaa-tiedonjakoa-taustalla-kansainvalista-kehitystyota-ja-yhteista-ongelmanratkaisua>] (15.11.2022)

Poliisin verkkosivut 2022: Poliisi, Rikokset, Rahanpesu. [<https://poliisi.fi/rahanpesu>] (23.6.2022)

Rahanpesu.fi-verkkosivusto 2022: Ilmiöt. [<https://rahanpesu.fi/ilmiot>] (23.6.2022) Sivustosta vastaa valtiovarainministeriö. Sivustoa ylläpitävät valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Suomen Asianajajaliitto, Rajavartiolaitos, Tulli, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssivalvonta, Verohallinto, Patentti- ja rekisterihallitus, oikeusministeriö ja ulkoministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2022. [<https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/barnahus-hanke>] (1.7.2022)

Sosiaali- ja terveysministeriö. Ohje terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon. Julkaistu 3.2.2020. [<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162048>]

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. MARAK - moniammatillinen riskiarviointi. Päivitetty 14.2.2022. [<https://thl.fi/fi/web/vakivalta/tyon-tueksi/marak-moniammatillinen-riskinarviointi>] (12.8.2022)

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2022. [<https://thl.fi/fi/web/vakivalta/tyon-tueksi/lastaseula-malli-tiedon-jakamiseen-ja-monialaiseen-yhteistyohon>] (30.6.2022)

The ICO, About the ICO, Who we are? [<https://ico.org.uk/about-the-ico/who-we-are/>] (23.11.2022)

The ICO, Sharing personal data with law enforcement authorities. [<https://ico.org.uk/for-organisations/data-sharing-information-hub/sharing-personal-data-with-law-enforcement-authorities/>] (19.11.2022)

The ICO, Data sharing across the public sector: the Digital Economy Act codes. [<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/ico-codes-of-practice/data-sharing-a-code-of-practice/data-sharing-across-the-public-sector-the-digital-economy-act-codes/>] (20.11.2022)

The ICO, Working with other bodies. [<https://ico.org.uk/about-the-ico/our-information/working-with-other-bodies/>] (25.11.2022)

The ICO:n ja Criminal Records Office (ACRO) välinen yhteistyöpöytäkirja [mou-acro.pdf (ico.org.uk)] (25.11.2022)

The ICO, Legislation we cover. [<https://ico.org.uk/about-the-ico/what-we-do/legislation-we-cover/>] (25.11.2022)



Valtakunnansyyttäjänvirasto. VKS:2018:1. Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet. Dnro 042/31/18. 19.12.2018. Voimassa 31.12.2023 asti.

Valtiovarainministeriö, Ajankohtaista, Brexit. [<https://vm.fi/brexit>] (25.11.2022)

WP 259 rev.01: Asetuksen 2016/679 mukaista suostumusta koskevat suuntaviivat. Viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 10. huhtikuuta 2018.

## Tuomioistuinten ratkaisut

Amann v. Sveitsi, 16.2.2000.

Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-505/2019, WS vastaan Saksan liittotasavalta. EU:C:2021:376. Tuomio 12.5.2021.

Helsingin hovioikeuden tuomio 6.7.2022 Dnro S 22/357.

I. v. Suomi, 17.7.2008.

KHO 2021:13

KHO 2018:93

KKO 2023:24

Leander v. Ruotsi, 26.3.1987.

M.K. v. Ranska, 18.4.2013.

Rotaru v. Romania, 4.5.2000.

S and Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta, 4.12.2008.

Z. v. Suomi, 25.2.1997.

## **Lailisuusvalvojen ratkaisut**

AOA/2044/4/00, 21.10.2022, Tiedon antaminen keskeneräisestä esitutkinnasta.

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

EOAK/1473/2016, 18.9.2017, Tuomioistuimissa julkisuusperiaatetta vaarantavia toimintatapoja.

## **Englannin oikeuskäytäntö**

United Kingdom Supreme Court, Elgizouli v. Secretary of State for the Home Department, 25 March 2020.

The Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber), Corderoy and Ahmed v Information Commissioner, Attorney-General and Cabinet Office, UKUT 495, 2017.

## **Ruotsin oikeustapaukset**

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2021 ref. 10

HFD 2015 ref. 61

HFD 2014 ref. 66

Justitieombudsmannen

JO Dnr 9586–2020

JO 2012/13 s. 263

JO 2011/12 s. 426

tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-216-9  
ISSN PDF 2342-6799