

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

KÄYTTÖTARKOITUSSIDONNAISUUS POLIISIN
REKISTERIEN KÄYTÖSSÄ

Hallintotiede, turvallisuushallinto

Pro Gradu -tutkielma

Ohjaaja: Professori Sirpa Virta

Maaliskuu 2016

Teemu Saukoniemi

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinto
Tekijä:	Teemu Saukoniemi:
Tutkielman nimi:	Käyttötarkoitussidonnaisuus poliisin rekisterien käytössä
Pro gradu -tutkielma:	105 sivua, ei liitteitä
Aika:	Maaliskuu 2016
Avainsanat:	Henkilörekisteri, käyttötarkoitussidonnaisuus, poliisi, laillisuusvalvonta, rekisterivalvonta, lokitiedot, poliisirikos, tietojärjestelmä

Tämä tutkielma käsittelee käyttötarkoitussidonnaisuutta poliisin rekisterien käytössä. Tutkielman tavoitteena on selvittää, mikä on käyttötarkoitussidonnaisuuden raja poliisin rekisterien käytössä vallitsevan oikeuskäytännön näkökulmasta. Tavoitteena on selvittää, milloin kyseessä on sallittu toiminta ja milloin mahdollinen virkarikos sekä henkilörekisteririkos. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös hallinnollisen laillisuusvalvonnan ulottuvuutta asiaan liittyen.

Tutkimusaineistona käytettiin hovi- ja käräjäoikeuksien ratkaisuja sekä syyttäjien tekemiä syyttämättäjäättämispäätöksiä sekä esitutinnan aloittamiseen liittyviä päätöksiä. Muuna materiaalina käytettiin, henkilötietolainsäädäntöä, poliisin henkilötietolainsäädäntöä ja sen esitöitä sekä poliisin ja sisäministeriön hallinnonalan ohjeistuksia ja laillisuusvalvonnan kehittämiseen liittyviä raportteja sekä selvityksiä.

Tutkielman perusteella voidaan todeta että käyttötarkoitussidonnaisuus poliisin henkilörekisterien käytössä on selkeä tilanteissa, joissa rekisterin käytöstä puuttuu kokonaisuudessaan työ- tai virkatehtävän mukainen edellytys tai tietojen haku liittyy esimerkiksi uteliaisuuteen. Myös omaan ammatilliseen kehittämiseen liittyvät rekisterin käyttötilanteet eivät ole olleet aineiston perusteella asianmukaisia. Tilannekuvan ylläpitoon ja eri esimiestasojen sekä analyysitoiminnon osalta rekisterin sallittuun käyttöön liittyy "harmaa alue", jolloin käyttötarkoitussidonnaisuuden tulkinta edellyttää tarkempaa tapauskohtaista arviointia. Aineiston perusteella tuomioissa näkyi usein joko suora tai välillinen henkilökohtainen liityntä kyselyn kohteeseen.

Poliisin henkilörekisterien käyttöön liittyvä hallinnollinen ohjeistus voidaan jakaa yleisiin ohjeisiin, johon kuuluvat mm. rekisterinpitoon ja tietoturvallisuuteen liittyvät ohjeet sekä toiminnallisiin ohjeisiin, jotka käsittelevät rekisterien käyttöä ja esimerkiksi niihin liittyviä syöttöjä. Varsinaista käyttötarkoitussidonnaisuuteen keskittyvää ohjetta ei ole mutta esimerkkitapauksiin perustuvaa ohjeistusta ollaan valmistelemassa.

Poliisin henkilörekisterien valvonnassa tehdyt havainnot sekä tuomioistuimien ratkaisuista ilmenevät keskeiset laajempaa joukkoa koskevat havainnot tulee jalkauttaa henkilöstölle hyödyntäen työpaikkakoulutusta. Keskeisessä asemassa ovat esimiehet, joiden oma esimerkki ja puuttuminen mahdolliseen virheelliseen menettelyyn aikaisessa vaiheessa ovat tärkeitä tekijöitä toiminnan kehittämisessä myös rekisterien käyttöön liittyen.

Sisällys

1. Johdanto.....	6
2. Tutkimuksen perusvalinnat.....	9
2.1 Aiempi tutkimus	11
2.2 Aiheen rajaaminen.....	12
2.3 Tutkimuskysymys.....	12
2.4 Tutkimusmenetelmät	13
3. Teoreettinen viitekehys	15
3.1 Organisaatiokulttuuri	15
3.2 Poliisikulttuuri.....	18
3.3 Oppiva organisaatio	19
3.4 Laatu poliisitoiminnassa	21
3.5 Keskeiset käsitteet	23
4. Poliisin henkilörekisterit.....	29
4.1 Poliisin tietojärjestelmien kehityksestä.....	30
4.2 Poliisiasiain tietojärjestelmä.....	31
4.3 Hallintoasiain tietojärjestelmä.....	34
4.4 Epäiltyjen tietojärjestelmä.....	36
4.5 Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä.....	37
4.6 Poliisin muut henkilörekisterit	37
5. Laillisuusvalvonta (Sisäinen-Ulkoinen)	39
5.1 Sisäinen laillisuusvalvonta.....	41
5.1.1 Poliisihallitus.....	41

5.1.2 Poliisiyksiköt	42
5.1.3 Esimiestyö.....	43
5.1.4 Sisäministeriö.....	44
5.1.5 Poliisin laillisuusvalvonnan tasot.....	44
5.2 Ulkoinen laillisuusvalvonta.....	45
5.3 Tietojärjestelmien käytön valvonta	47
5.3.1 Poliisin tietosuojaperiaatteet	49
5.4 Poliisin tekemäksi epäilty rikos.....	51
5.4.5 Laillisuusvalvonta-asian siirtyminen esitutkintaan	52
5.4.6 Henkilörekisteririkos- ja rikkomus	55
5.4.7 Virkarikokset.....	56
5.4.8 Vahingonkorvaus	58
6. Tutkimuksen aineisto	60
6.1 Aineistojen kuvaus.....	60
6.1.1 Tuomioistuinien ratkaisut	61
6.1.2 Syyttämättäjättämispäätökset.....	62
6.1.3 Aineiston kattavuus	62
6.2 Analyysi	64
6.2.1 Tuomioista	65
6.2.2 Hovioikeuksien ratkaisusta.....	66
6.2.3 Käräjäoikeudet ja syyttämättäjättämispäätökset	75
6.2.4 Poliisin ohjeistus ja koulutus	84
6.2.5 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	86
7. Johtopäätöksiä ja pohdintaa.....	88
8. Lopuksi.....	96
Lähteet:.....	98

Kuviot ja taulukot:

Kuvio 1. Kulttuurin tasot ja niiden välinen vuorovaikutus	16
Kuvio 2. Laillisuusvalvonnan tasot.....	45
Kuvio 3. Tietosuojaperiaatteen poliisihallinnossa.....	49
Taulukko 1. Tuomiot käräjäoikeuksittain	61
Taulukko 2. Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikostilasto	62
Taulukko 3. Kirjatut ilmoitukset poliisiasiain tietojärjestelmässä.....	63

1. Johdanto

Poliisin toiminta perustuu tietoon, perustehtävien hoitaminen kuten rikosten ennalta ehkäiseminen, niiden tutkinta ja syyteharkintaan saattaminen edellyttävät eri lähteistä olevien tietojen yhdistelemistä ja johtopäätöksiä tekemistä. Tietotekniikan kehittymisen myötä tietojen tallentaminen on helpottunut teknisesti ja se luo uusia mahdollisuuksia niiden tehokkaaseen käyttöön. Toisaalta perusoikeuksiin kuuluva yksityisyyden suoja ja erityisesti henkilörekistereihin liittyvät rajoitukset tietojen käsittelyyn liittyen ovat aiheuttaneet haasteita käytännön poliisitoiminnassa.

Viime vuosina on tullut ilmi tapauksia, joissa poliisimiehet ovat "urkkineet" poliisiasiain tietojärjestelmistä tietoja, jotka eivät ole liittyneet heidän virkatehtäviinsä. Tällöin virkamiehiä on epäilty tavallisimmin rikoslain mukaisesta henkilörekisteririkoksesta ja virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Osa esitutkinnoista on johtanut myös syytteisiin ja tuomioihin. Edellä mainitut tuomiot esimerkiksi Mika Myllylän kuolemansyyntutkintaa koskevien tietojen aiheuttomasta katselusta ovat saaneet runsaasti julkisuutta ja niiden vaikutus poliisin julkisuuskuvaan voidaan arvioida haitalliseksi. Esimerkiksi Helsingin Sanomat uutisoi 27.3.2014 että "Hiihtäjä Mika Myllylän tietojen urkinnasta on tuomittu 72 poliisia, vartijaa ja toimistotyöntekijää, joista puolet on myöntänyt, että heillä ei ollut mitään virkaan liittyvää syytä hakea Myllylästä tietoja hänen kuolemaansa jälkeen kesällä 2011". Julkisuudessa olevat negatiiviset asiat saattavat heikentää myös luottamusta poliisiin laajemmin. Toisaalta asiaa voidaan ajatella niinkin, että rikosepäilyt ovat osoitus rekisterien käytön valvonnan toimivuudesta, useimmiten rikostutkintaan johtavat asiat tulevat ilmi laillisuusvalvonnassa suoritettujen lokitarkastuksien myötä.

Julkisuudessa asiaa on käsitelty myös toisesta näkökulmasta, jossa tiukentuneen rekisterien käytön valvonnan on esitetty aiheuttavan järjestelmien peruskäyttäjille epätietoisuutta siitä, milloin henkilön tietoja voidaan esimerkiksi poliisiasiain tietojärjestelmästä (PATJA) katsoa. Suomen poliisijärjestöjen liitto on lähestynyt tässä asiassa Poliisihallitusta ja Valtakunnansyyttäjänvirastoa kirjeellä, jossa todetaan mm. "Rekisterien tavanomaiseen käyttöön oikeutetuiksi henkilöpiiriksi tulee katsoa kaikki poliisimiehet, jotka toteuttavat tavalla tai toisella poliisilain mukaisia tehtäviä"

(HS 8.1.2015). Samassa jutussa valtakunnansyyttäjä Matti Nissisen vastauksessa todetaan, ettei ole viitteitä syyttäjien ylittäneen harkintavaltaansa johtamisessaan esitutkinnoissa. Hänen mukaansa tuomioistuimen ratkaisut urkinta-asioissa muodostavat oikeuskäytäntöä, joka linjaa jatkossa käytäntöä syyttäjän käsiteltäväksi vietävien tapauksien kriteereistä.

Toisaalta informaatio-oikeuden professori Tomi Voutilainen on kritisoinut MTV3- uutisten artikkelissa 9.8.2013 viranomaisten suhtautumista poliisien luvattomaan rekisteritietojen katseluun. Hänen mukaansa poliisien tekemisiin suhtaudutaan pehmeämmin kuin esimerkiksi terveydenhuollossa tapahtuneisiin urkintoihin. Voutilainen katsoo että Myllylä-urkinnoissa on määrätty normaalia pienempiä rangaistuksia, lisäksi tutkinnoissa ei ole selvitetty epäiltyjen rekisterinkäyttöä yksittäistapausta pidemmälle. Hänen mukaansa valvonta tulisi siirtää poliisilta tietosuojavaltuutetun toimistolle.

Aihepiiri on siis jollakin tavalla jännitteinen mutta jos puhutaan rekisterinvalvonnan tehostamisesta ja vaatimuksista tämän lisäämiseksi, kyseessä ei ole aivan viime vuosien asia. Rekisterien valvonnan tilaan ja yksityisyyden suojaan on ottanut kantaa muun muassa poliisin johtamisen ja sisäisen laillisuusvalvonnan tilaa koskevassa selvityksessä nykyinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka. Hän on tuolloin kiirehtinyt poliisien tietojärjestelmien lokitoimintojen kehittämistä sekä todennut että johtamisessa ja koulutuksessa on kiinnitettävä huomiota tietosuojaj- ja tietoturvakysymyksiin oikeiden rutiinien vahvistamiseksi. (Jonkka 2004, 58)

Henkilötietojen käsittelyn valvonta on osa laillisuusvalvontaa, tämä osa-alue on kehittynyt viime vuosina. Viimeisimmän hallintorakenneuudistuksen (PORA 3) myötä poliisiyksiköihin on perustettu oikeusyksiköitä, joiden toimenkuvaan kuuluu merkittävästi laillisuusvalvonnan tehtäviä. Rekisterivalvonnan ja henkilötietojen käsittelyn valvonnan kehittäminen ja ottaminen painopistealueeksi näkyy myös sisäministeriön (aiemman sisäasiainministeriön) ja Poliisihallituksen laillisuusvalvontaa koskevassa ohjeistuksessa.

Epäilyt henkilörekisteririkoksista poliisimiesten osalta ovat nousseet ilmiöksi ainakin tässä laajuudessa vasta viime vuosina. Esimerkiksi vuonna 2007 julkaistussa Marko Viitanen väitöskirjassa Poliisin rikokset henkilörekisterien tai tietojärjestelmien epäasianmukainen käyttö eivät nouse esiin osiossa jossa käsitellään poliisirikoksen nimikkeitä ja kuvaa tutkimusaineiston perusteella (Viitanen, 2007, 234- 270). Sen sijaan Poliisiin kohdistuvan sisäisen laillisuusvalvontatyöryhmän loppuraportissa todetaan, että "Vuoden 2012 lopussa vireillä oli 97 poliisirikosasiaa. Epäiltyjen rikosten pääasiallisia nimikkeitä ovat olleet: virkavelvollisuuden rikkominen,

henkilörekisteririkos, rattijuopumus, eriaisteiset pahoinpitelyrikokset ja liikenneturvallisuuden vaarantaminen (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, 17).

2. Tutkimuksen perusvalinnat

Tutkimukseni kohde liittyy kokonaisuuteen laillisuusvalvonta-rekisterien käytön valvonta, asian mahdollinen siirtäminen poliisirikostutkintaan ja siihen, mitä selvityksiä voidaan tehdä hallinnollisesti ennen asian siirtämistä syyttäjän arvioitavaksi. Poliisirikosmenettelyä ja esitutinnan aloittamista käsitellään tässä tutkielmassa tarkemmin jäljempänä mutta poliisimiesten osalta esitutinnan aloittamisesta päättää lähtökohtaisesti syyttäjä, ellei kyse ole rikesakolla tai rangaistusmääräyksellä käsiteltävästä asiasta.

Tutkimuskohteeseen liittyvät läheisesti myös lokitiedot, joiden perusteella voidaan nähdä, ketkä ovat hakuperusteena olevia tietoja käsitelleet. Lokitiedot muodostavat oman henkilörekisterin, joten esimerkiksi poliisin tietojärjestelmään rekisteröidyllä henkilöllä ei ole tarkastusoikeuteen perustuvaa oikeutta saada tällä perusteella tietoja, kuka tai ketkä ovat katselleet häntä koskevia tietoja. Tietosuoja-lehden artikkelissa "Loki paljastaa urkkijan" on todettu, että viranomaisten ylläpitämissä henkilörekistereissä lokitietojen luovuttamista säädellään lailla. Ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden osalta on säädetty erityislaki, jonka mukaan henkilölle on annettava tiedot hänen henkilötietojaan käsitelleistä viimeisen kahden vuoden ajalta ilman erityistä syytä. Muiden hallinnonalojen osalta lokitietojen luovuttaminen on harkinnanvaraista ja se perustuu julkisuuslaissa säädettyyn asianosaisen tiedonsaantioikeuteen. Samassa artikkelissa haastateltu Poliisihallituksen rekisterinpitopäällikkö Jari Råman kommentoi tuolloin Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua¹, jossa poliisilaitos veloitettiin luovuttamaan lokitietoja siltä osin kuin luovuttamista vaatineilla oli tähän asianosaisasemansa puolesta oikeus. (Tietosuojalehti 3/2014.)

Tomi Voutilainen on todennut Lakimies-lehden artikkelissaan ongelmalliseksi lokitietojen salassa pitämisen käsitellessään edellisessä kappaleessa mainittua Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua, hänen mukaan niitä ei ole laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetty yleisellä tasolla salassa pidettäväksi vaan salassapidon tulisi liittyä esimerkiksi valvontatehtävän vaarantumiseen. Voutilaisen käsityksen mukaan tarkastusmenettelystä tulisi säätää lain tasolla ja selkeyttää sääntelyä

¹ 8.5.2014/1505 KHO:2014:69

myös yleislainsäädännön tasolla kiinnittämättä sitä vain viranomaistoimintaan ja julkisuuslakiin. (Lakimies 5/2014, Voutilainen, 741- 748)

Kaiken kaikkiaan kynnyksellä lokiselvityksien tekemiseen on merkitystä mahdollisten väärinkäytöksiensäkin paljastumisessa. Henkilörekisterikoksien ilmituloon on käytännössä kolme yleistä tapaa. Yksi on ns. pistokoe, jossa hallinnossa tarkastetaan tietyllä aikavälillä esimerkiksi tietyn henkilön tai rikosasian tietoja käsitelleet henkilöt. Toinen tapa on kansalaisten tutkintapyynnöt ja kolmas muun tutkinnan yhteydessä käytössä olleet lokitiedot, esimerkiksi julkisuudessa olleet asiat, joissa on tapahtunut ilmeinen virkasalaisuuden rikkominen. (Haavisto/Soukola 2015, koulutusmateriaali)

Edellä johdannossa Suomen poliisijärjestöjen esittämä kritiikki rekisterivalvontaan liittyy juuri menetelmiin, joilla valvontaa tehdään ja merkitystä on myös kynnyksellä, jolla hallinnollisesti laillisuusvalvonnassa ollut asia siirretään Valtakunnansyyttäjänvirastoon. On esitetty väitteitä, joiden mukaan tuo kynnyks on liian alhainen ja etteivät poliisit ole tasavertaisessa asemassa muihin nähden. Samalla rekisterien käytön osalta on tuotu esiin, että lisääntynyt valvonta on aiheuttanut lisääntynyttä epävarmuutta käytännön työtilanteissa ja tarpeellisia hakuja ei ole uskallettu tehdä.

Tutkimukseni kohdistuu käyttötarkoitussidonnaisuuteen poliisien henkilörekisterien käytössä, rekisterien käyttöön liittyvään valvontaan sekä tähän liittyvään prosessiin. Vallitsevan lainsäädännön mukaan poliisimiehillä ei ole ns. yleisvaltuutusta katsella kaikkea poliisiasian tietojärjestelmiin tallennettuja henkilötietoja vaan tämä edellyttää konkreettista virkatehtävää tietojen käsittelyyn liittyen. Virkatehtävän käsitettä ei ole lainsäädännössä tyhjentävästi määritelty ja se saattaa tehtävien moninaisuuden vuoksi olla vaikeaa, usein kyseeseen tulee tapauskohtainen harkinta. Tämän tutkimuksen tavoitteena on arvioida tietojenkäsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden rajaa lainsäädännön, hallinnollisen ohjeistuksen sekä oikeuskäytännön pohjalta.

Tutkimuksessa arvioidaan myös rekisterien käyttöä osana laillisuusvalvontaa, jota tehdään poliisihallinnon eri tasoilla. Lainmukainen toiminta lisää kansalaisten luottamusta poliisiin ja tämä tulee ottaa huomioon laajemminkin. Laillisuusvalvonta ja siihen liittyvä eräänlainen poliisityön laadun valvonta liittyy läheisesti johtamiseen sen eri tasoilla.

2.1 Aiempi tutkimus

Poliisin rekisterinkäytön valvontaan ja erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvää tutkimusta ei ole tietääkseni Suomessa tehty, henkilörekistereihin, niiden perustamiseen, yksityisyyden suojaan ja organisaatiokohtaisiin projekteihin yleisemmällä ja laajemmalla tasolla tutkimusta on tehty. Tavanomaisiin henkilörekistereihin liittyvän tutkimuksen ja kirjallisuuden anti jää kuitenkin poliisitoimintaa ja erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuutta ajatellen hieman ohueksi koska poliisin rekistereitä ja niiden käyttöä määrittelee pitkälti erityislainsäädäntö.

Laillisuusvalvonnan osalta Tampereen yliopistolla Peter Fagerholm on tehnyt pro gradu -tutkielman poliisin hallintokantelumenettelyn kriittisistä menestystekijöistä vuodelta 2014. Fagerholm on arvioinut kantelun käsittelyn prosessiin liittyviä tekijöitä ja todennut että kriittiset menestystekijät ovat tutkinnan puolueettomuus, riippumattomuus ja viivytyksettömyys sekä asiakkaan ohjaus, neuvonta, asiakaslähtöisyys ja oppiminen.

Organisaation oppimista kanteluista on taas tutkinut Jari Kapiainen Tampereen yliopistolla vuonna 2007 tehdyssä pro gradu -tutkielmassa. Kapiainen on valinnut neljä kantelua ja tutkinut, onko niissä esiin nostettuja asioita hyödynnetty poliisiorganisaation toiminnassa ja kehittämisessä. Tutkimuksen mukaan kahta kantelua oli hyödynnetty, kahta ei.

Laillisuusvalvonta sinällään liittyy tutkimukseni aiheeseen, toisinaan rekisterivalvontaan liittyviä asioita voi tulla esiin myös kanteluiden tai muun valvonnan kautta, toisaalta mahdollisesta virheellisestä menettelystä voidaan ottaa aina oppia vastaisen varalle. Aihepiiriin liittyvät myös poliisirikokset eli poliisimiehen tekemäksi epäillyt rikokset. Marko Viitanen on tehnyt vuonna 2007 väitöskirjan Poliisin rikokset- tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta.

Rauno Korhosen teos vuodelta 2005 Poliisin valvontakeinot ja kansalaisuuden yksityisyyden suoja on näkökulmaltaan informaatio- ja henkilöoikeudellinen. Teoksessa arvioidaan poliisin kehittyviä toimivaltuuksia ja niiden suhdetta perusoikeuksiin. Teoksessa käsitellään myös henkilötietojen käsittelyä, henkilötietolakia, tietosuojaperiaatteita ja rekisteröidyn oikeuksia.

Mika Nygård on tehnyt pro gradu -tutkielman Vaasan yliopistoon vuonna 2013 poliisimiehen oikeusturvasta laillisuusvalvonnassa. Tutkimuksessa on käsitelty lähinnä kantelumenettelyä ja erityisesti itsekriminointisuojan toteutumista kanteluprosessissa, joka johtaakin myöhemmässä vaiheessa rikostutkintaan. Täältäkin osin on havaittavissa tutkimusaiheeseeni liittyvää

samankaltaisuutta tilanteessa, jossa hallinnollisen selityksen jälkeen päädytään siirtämään asia syyttäjän arvioitavaksi mahdollisen esitutkinnan aloittamiseksi.

2.2 Aiheen rajaaminen

Tutkimuskohteen rajaaminen on aiheen käsittelyn kannalta oleellisen tärkeää. Kanasen mukaan tutkimusongelman täsmentäminen on tutkimuksen ensimmäinen vaihe, ilman ongelman määrittelyä ratkaisun esittäminen on mahdotonta (Kananen 2010, 31). Hakalan mukaan aiheen rajaaminen ei yleensä onnistu yhdeltä istumalta, huomioon tulee ottaa sekä gradulle asetetut vaatimukset että omat voimavarat mukaan lukien työn tekemiseen käytettävissä oleva aika (Hakala 2008, 87).

Tutkimukseni kohde eli käyttötarkoitussidonnaisuus rekisterien käytössä liittyy laajaan kokonaisuuteen, jota voidaan hahmottaa eri näkökulmista, kiintein yhteys liittyy luonnollisesti henkilötietojen käsittelyyn poliisitoiminnassa. Se on taas osa rekisterinpitoa, johon taustalla on runsaasti ylikansallista ja kansallista lainsäädäntöä sekä alemman tasoista ohjeistusta.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyy käyttötarkoitussidonnaisuuden lisäksi muun muassa tietoturvallisuuden liittyviä asioita, samoin esimerkiksi rekisteröidyn tarkastusoikeuden käyttö. Myös henkilörekisterin perustamiseen liittyvät kysymykset nousevat helposti esiin tätä aihepiiriä käsitellessä. Tässä tutkimuksessa pyritään kuitenkin pysymään nimenomaan käyttötarkoitussidonnaisuuden piirissä. Koska tutkimus liittyy läheisesti laillisuusvalvontaan ja poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaan sekä näihin liittyviin prosesseihin ja erityisesti näiden rajapintaan. Tältä osin menettelyä pyritään kuvaamaan pääpiirteissään.

2.3 Tutkimuskysymys

Tutkimuksen toteuttamisen kannalta oikeat kysymykset auttavat rajaamaan tutkimusta. Tämän tutkimuksen keskeisimpiä kysymyksiä ovat:

Mikä on käyttötarkoitussidonnaisuuden raja poliisin rekisterien käytössä vallitsevan oikeuskäytännön näkökulmasta?

Milloin kyseessä on sallittu toiminta ja milloin virkavelvollisuuden rikkominen sekä henkilörekisteririkos? Mikä rooli on hallinnollisella laillisuusvalvonnalla vai onko sitä lainkaan?

Tätä pyritään tarkastelemaan suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön, hallinnolliseen ohjeistukseen ja toisaalta olemassa olevan oikeuskäytännön sekä syyttäjien ratkaisujen kautta.

Asiaa arvioidaan myös toiminnan kehittämisen kannalta, rekisterien asianmukainen käyttö vaikuttaa omalta osaltaan yleiseen luottamukseen poliisitoimintaa kohtaan. Tämän vuoksi on tärkeä huomioida poliisin rekisterien käyttöön liittyvät ratkaisut muun muassa koulutuksessa ja käytännön esimiestoiminnassa.

2.4 Tutkimusmenetelmät

Tämä tutkimus on tutkimusmenetelmien osalta nähdäkseni jonkinlainen hybridi. Tutkimuksessa on aihevalinnasta johtuen piirteitä oikeustieteellisestä tutkimuksesta. Hallintotieteellinen osuus liittyy siihen, miten tutkimuksen tuloksia olisi mahdollista hyödyntää johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä. Toisaalta laajasti ajatellen tästähän poliisitoiminnassakin on kyse. Lainsäädäntö siitä johdettuine asetuksineen ja ohjeineen määrittää varsin voimakkaasti poliisin käytettävissä olevaa liikkumavaraa. Esimerkiksi Luoma on todennut laatua lainvalvontaan -tutkimuksessaan, että poliisitoiminta ja johtaminen ovat merkittävien osin säädösidonnaista ja normiohjattua ja tämä asettaa rajoituksia ja reunaehtoja käytettävissä oleville menettelytavoille. Tästä huolimatta se ei ole kuitenkaan esteenä laadun kehittämislle (Luoma 2001, 265.).

Lähtökohtaisesti kyseessä on laadullinen tutkimus mutta materiaalissa on myös asioita, joita voidaan tarkastella määrällisesti. Tuomioistuimien ratkaisuksista voidaan saada perustelujen lisäksi esimerkiksi päiväsakkojen lukumäärään tai esimerkiksi päätöksien kohteena olevien vastaajien virkanimikkeisiin liittyvää määrällistä tietoa. Tuomioiden ja syyttäjän päätöksien perustelut ovat lähtökohtaisesti laadullista tietoa mutta tiettyjen teemojen toistuvuus voidaan nähdä myös määrälliseltä kannalta. Tutki ja kirjoita -teoksen mukaan kvantitatiivisen (määrällisen) ja kvalitatiivisen (laadullisen) on käyty dialogia kauan, eroja on pyritty havainnollistamaan näiden tyypillisimmillä piirteillä ja tekemällä erilaisia luokitteluja ja kuvauksia. Laadullinen ja määrällinen tutkimus on heidän mukaan lähestymistapoina käytännössä vaikea erottaa toisistaan tarkkarajaisesti (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2013, 135- 136.).

Tuomen ja Sarajärven mukaan laadullisen tutkimuksen aineisto perustuu yleensä haastattelu, kysely, havainnointi sekä erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Näitä voidaan käyttää vaihtoehtoisina, rinnakkain sekä yhdisteltynä eri tavoin. Aineistonkeruumenetelmiin vaikuttaa tutkimusasetelman formaalisuuden aste. Mitä vapaammasta tutkimusasetelmasta on kyse, sitä

tarkoituksenmukaisempaa on käyttää havainnointia, keskustelua ja omaelämäkertoja. Tiukemmassa ja strukturoidussa tutkimusasetelmassa edellytetään enemmän kokeellisia menetelmiä ja strukturoituja kyselyjä. (Sarajärvi, Tuomi 2002, 73)

Tämän tutkimuksen keskeinen aineisto on tuomioistuimien ja syyttäjien tekemät ratkaisut poliisin tekemäksi epäiltyihin henkilörekisteririkoksiin liittyen. Kyseessä on näin ollen sisällön analyysi hankittuun materiaaliin, Metsämuuronen kiinnittää huomiota kirjallisen materiaalin lukemisen yleisiin periaatteisiin, joita ovat kriittisyys sekä aineiston sopiminen tutkimuksen materiaaliksi (Metsämuuronen 2006, 238).

Koska tämän tutkimuksen aihepiiriin kuuluu keskeisesti henkilötietojen käsittelyä erityisesti poliisitoiminnassa koskeva lainsäädäntö ja aihepiiriin liittyvien lainvalmisteluasiakirjojen tarkastelu sekä hallinnollinen ohjeistus, voidaan aineiston käsittely nähdä myös oikeusdogmaattiseksi tutkimukseksi, joka on Hirvosen mukaan oikeustieteen perinteistä ydinaluetta (Hirvonen 2011, 21). Hänen mukaan oikeusdogmatiikka eli lainoppi tutkii voimassaolevaa oikeutta ja muiden oikeuslähteiden (esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjojen ja Euroopan Unionin tuomioistuimen tai Korkeimman oikeuden ratkaisujen) merkitystä (Hirvonen 2011, 23).

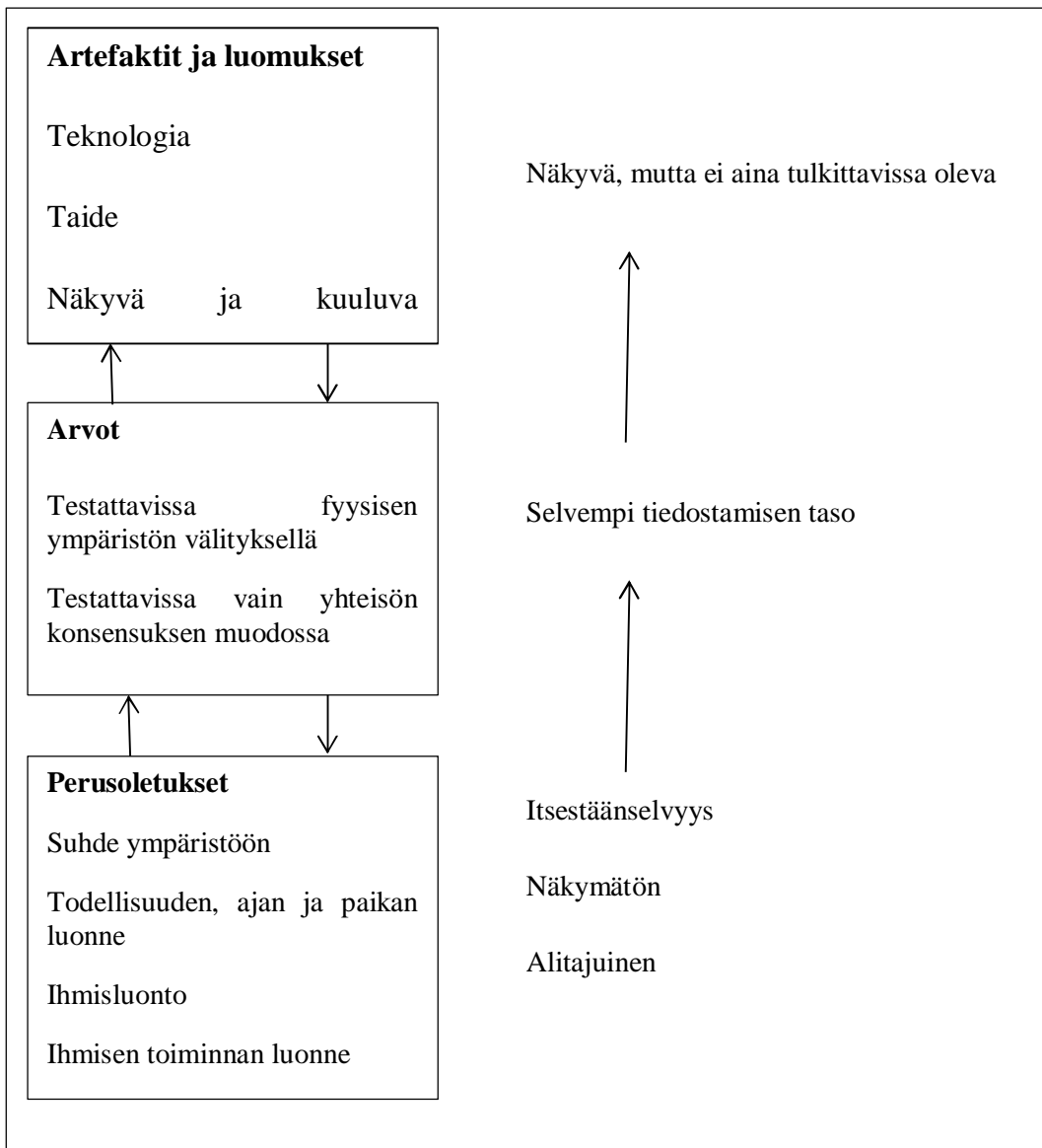
3. Teoreettinen viitekehys

Tutkimukseni teoreettinen tausta peilautuu monelta osin johtamiseen. Laillisuusvalvonnan yhteyttä johtamiseen käsitellään jäljempänä mutta erityisesti poliisin imagon kannalta muita valvovana viranomaisena siltä voidaan odottaa korostetusti lain noudattamista. Oman haasteensa tähän tuovat säännöksiä jatkuvat muutokset ja entistä tarkempi sääntely. Tämän myötä laista johtuvat muutosidonnaisuudet lisääntyvät ja omalta osaltaan lisäävät käytännön toiminnan byrokraattisuutta. Miten muutokset tai erilaiset ennakkotapaukset jalkautetaan organisaatioon niin, että ne tavoittavat käytännön tekijät? Tässä nousevat keskiöön sekä organisaatiokulttuuri ja siinä vallitsevat asenteet, että organisaation kyky oppia. Omalta osaltaan ne määrittävät toiminnan laatua. Katson, että tätä tutkimusta voidaan teoreettisesti arvioida organisaatiokulttuurin ja siihen tässä tapauksessa läheisesti liittyvän poliisikulttuurin kautta. Lisäksi oppivan organisaation ja laatujohtamiseen liittyvillä asioilla on merkitystä erityisesti toiminnan kehittämiseen liittyen.

3.1 Organisaatiokulttuuri

Schein (1991, 31-38) puhuu kulttuurin eri osatekijöistä, joita ovat organisaation toimitilat, uusille työntekijöille opetettavat vuorovaikutuksen säännöt, millä tarkoitetaan organisaation perusarvoja, joita on alettu pitää organisaation ideologiana tai filosofiana. Kaiken perustana ovat käsitelukat ja oletukset, mitkä mahdollistavat ihmisten keskinäisen viestinnän sekä jokapäiväisten ilmiöiden

tulkinnan. Schein tekee eron eri osatekijöiden välillä ja pitää perusoletuksia kulttuurin ytimenä. Hän määrittelee ne kulttuurin tasoiksi kuvion 2 mukaisesti²:



Kuvio 1. Kulttuurin tasot ja niiden välinen vuorovaikutus

Taso 1. Artefaktit (Ihmistyön luomukset) sijoittuvat kulttuurin näkyvimmälle tasolle. Näillä tarkoitetaan ihmisen rakentamaa sosiaalista ja fyysistä ympäristöä. Tasolla on nähtävissä fyysinen tila, ryhmän työn tekninen tulos, käytetty ja kirjoitettu kieli sekä ryhmän jäsenten havaittavissa

² Sovellus Scheinin teoksesta, 1980

oleva käyttäytyminen. Näitä ei voi aina löytää kysellen koska itse kulttuurissa elävät eivät ole aina tietoisia omista aikaansaannoksistaan. Kulttuuria tutkiva voi kuitenkin näitä havainnoida. Scheinin mukaan artefaktien havaitseminen on helppoa mutta vaikeampaa on selvittää niiden merkitys, keskinäiset suhteet ja heijastelevatko ne jotakin syvemmällä olevia rakenteita.

Taso 2. Arvot, Scheinin mukaan kulttuurinen oppiminen heijastelee aina alun perin joltakin peräisin olevia arvoja, jotka kertovat, miten asioiden pitäisi olla, vastakohtana sille miten ne todellisuudessa ovat. Arvoja voi muodostua esimerkiksi tilanteessa, jossa ryhmä kohtaa uuden tehtävän, asian tai ongelman. Ongelmaa ratkaistessaan ehdotetulla toimintamallilla voi olla vain arvomerkitys, ellei ryhmällä ole tuossa vaiheessa yhteistä näkemystä, jolla määritellä mikä siinä perustuu tosiasioihin. Esimerkiksi ryhmän perustajalla voi olla vakaa käsitys jonkin asian luonteesta ja hän ehdottaa ratkaisua, ryhmä ei voi olla asiasta yhtä vakuuttunut ennen kuin se on yhdessä onnistuen kyennyt ratkaisemaan ongelmia. Mikäli ehdotettu ratkaisu toimii, saattaa alun perin uskomuksesta muodostua oletus. Tämä tapahtuu vain, mikäli ehdotettu ratkaisu toimii jatkossakin, siitä tulee ryhmän käsityksen mukaan todellisuutta. Kun arvot muuttuvat itsestäänselvyyksiksi, niistä tulee vähitellen uskomuksia ja oletuksia, ne siirtyvät pois tietoiselta tasolta.

Sosiaalisella hyväksynnällä Schein tarkoittaa sitä, että jollekin arvolle voidaan antaa hyväksyntä, koska näiden on todettu vähentävän epävarmuutta ja ahdistusta. Esimerkkinä mainitaan vuorovaikutustaidot, miten ihmiset suhtautuvat toisiinsa ja käyttävät valtaa. Ryhmä saattaa oppia tiettyjen arvojen olevan ryhmän säilymisen edellytys.

Osa arvoista on selkeästi ilmaistuja ja tietoisia, niillä on oma normeja luova moraalinen tehtävänsä, joilla ohjataan ryhmää käsittelemään perustehtävänsä. Nämä ovat usein esimerkiksi yrityksen julkituomia arvoja, joilla halutaan ohjata henkilöstöä toimimaan esimerkiksi oikeudenmukaisesti. Scheinin mukaan näiden ilmaistujen arvojen perusteella voidaan ennakoida, mitä ihmiset vastaavat eri tilanteissa mutta se ei välttämättä pidä yhtä tekojen kanssa. Arvojen analysoinnissa tulee erottaa ne arvot, jotka ovat yhdenmukaiset perusoletusten kanssa ja sellaiset, jotka ovat järjeistämisen tulosta tai tulevaisuuden tavoitteita. Kulttuurin ymmärtämisen kannalta tulee päästä syvemmälle perusoletuksiin, jotta voidaan tulkita rakenteita, ennakoida käyttäytymistä.

Taso 3. Perusoletuksilla tarkoitetaan ongelman ratkaisun keinoa, joka toimii jatkuvasti. Tällaisesta tulee itsestäänselvyys ja aiemmin vain tunteen tai arvon tukemaa oletusta aletaan pitää todellisuutena. Mikäli ryhmä on vahvasti jonkin perusoletuksen takana, pidetään minkä tahansa muun perusedellytyksen pohjalta tapahtuvaa käyttäytymistä Scheinin mukaan käsittämättömänä. Perusoletukset ohjaavat käyttäytymistä ja ovat piileviä oletuksia. Ne ilmoittavat jäsenille, miten

heidän tulee havainnoida, ajatella ja tuntea. Perusoletukset ovat vastaansanomattomia ja kiistattomia ja niistä pois oppiminen ja niiden muuttaminen on vaikeaa.

Tämän tutkimuksen kannalta on hyödyllistä huomioida organisaatiokulttuuri ja erityisesti sellaiset asenteet ja mahdolliset perusoletukset, joita ei ole välttämättä heti nähtävissä. Luoma on kuvannut Laatua lainvalvontaan -tutkimuksensa oletuksena, että organisaatiokulttuurin sisältämät arvostukset, normit ja uskomukset vaikuttavat huomattavasti organisaation jäsenenä toimivien käyttäytymiseen (Luoma 2001, 136).

3.2 Poliisikulttuuri

Timo Koranderin artikkelissa "Poliisikulttuuri -poliisiammatin ja tutkimuksen väline" on tuotu esiin poliisikulttuurin piirteitä. Artikkelin mukaan suomalaisen poliisikulttuuriin eetoksen piirteinä on havaittavissa seuraavia: kutsumus, toimintahakuisuus, kyynisyys ja pessimismi, poliisikonservatismi, alituinen epäily (ennakkoluuloisuus), maskuliinisuus, eristäytyminen ja solidaarisuus, käytännöllisyys (käsityömäisyys), legalistisuus (oikeudenmukaisuus). Koranderin johtopäätöksen mukaan kaikkia piirteitä tarvitaan, jotta poliisi-identiteetti tulisi ylläpidettyä ja työ tehtyä. Toisaalta hänen mukaansa tähän sisältyy myös riski, että alimitoitettuna tai ylilyödessään nämä piirteet johtavat tavoitteiden vastaiseen tai eettisesti arveluttavaan poliisitoimeen (Korander 2004, 7)

Nostan tässä yhteydessä Koranderin esittämistä piirteistä keskiöön seuraavat, joilla katson olevan merkitystä tutkimusaiheeni tulkinnassa.

Toimintahakuisuus, tämän mukaan nykytekniikan käyttö on lisännyt jännittävää poliisityötä ja yhä pienemmistä vihjeistä voidaan tehdä isoja juttuja. Tähän liittyen Korander mainitsee useita tarinoita, joissa tarkoitus on pyhittänyt keinot. Esimerkkinä mainitaan erityisesti tuolloin terminä käytetty atari-valvonta, joka oli aiemmin vähän säädelty poliisitoiminnan alue. Sittemmin tilanne on muuttunut ja sääntely tiukentunut. (Korander 2004, 8-9)

Eristäytyminen ja solidaarisuus näyttävät toisaalta esimerkiksi niin, että poliisit viettävät aikaa etupäässä keskenään. Tiukemmassa paikassa vaaditaan ehdotonta luottamusta mutta toisaalta tiukalla keskinäisellä koodilla suojaudutaan myös ulkopuolisilta, kuten esimiehiltä, muilta poliiseilta ja akateemisilta tutkimuksilta. Ongelmalliseksi tilanne muodostuu, jos solidaarisuuden ja kollegiaalisuuden nimissä katsotaan sormien läpi kollegoiden virheitä tai väärinkäytöksiä. (Korander 2004, 14-15)

Käytännöllisyydellä (käsityömaisyydellä) Korander viittaa poliisikulttuurissa vahvasti jalat maassa olevaan, pragmaattiseen lähestymistapaan, joka on tyypillinen sekä kenttähenkilöstölle että perinteisille esimiehille. Korander viittaa Goldsmithin (1990) arvioon, jossa poliisin käsityömaisyyttä viittaa kiinteästi löyhään suhtautumiseen kirjoitettuihin sääntöihin. Työ tehdään mahdollisimman sujuvasti, eikä legalismiin tai muotoseikkoihin kiinnitetä niin paljon huomiota. (Korander 2004, 15)

Legalistisuuden (oikeudenmukaisuudella) Korander näkee suomalaisessa poliisikulttuurissa keskeisenä, koska lain noudattaminen osoittaa lainvalvoja uskollisuutta laille ja sitä kautta parlamentarismille. Piirteeseen kuuluu myös pyrkimys oikeudenmukaisuuteen ja järkevään puuttumiseen havaittuihin rikkeisiin. Tältä osin Korander viittaa Nollatoleranssi- tutkimukseensa (2002 b), jossa heti pienestäkin rikkeestä sakottaminen nähtiin enemmän katkeruutta kuin oppimista synnyttävänä. Toisaalta legalistisuuden ongelmana saatettiin nähdä tilanne, jossa tiukka lain mukaan toimiminen tekee asian käsittelystä kankeaa. Korander viittaa vielä poliisin erittäin vähäisiin korruptioepäilyihin ja virkarikkeisiin, joka osoittaa korkeaa etiikkaa ja on myös vahvistanut poliisikunnan ammattiylpeyttä. (Korander 2004, 16-17)

Nykyisellään legalistisuus ja yhä tarkemmin säädellyt toimivaltuudet eivät ainakaan ole vähentäneet lakisidonnaisuutta. Nopeasti muuttuvat säännökset tuovat myös omata haasteensa niiden kouluttamiseen henkilöstölle. Koulutuksen määrää voidaan aina tarkastella esimerkiksi tuntien mukaan mutta opettavien aiheiden sisäistämisen arviointi vaatii erilaista lähestymistapaa. Yksittäisen aiheen, esimerkiksi tietyn pakkokeinon muutosidonnaisuuksien noudattamisen osalta siitä voidaan saada osviittaa muun muassa laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella.

3.3 Oppiva organisaatio

Saralan & Saralan (2001, 54) mukaan oppivan organisaation määritelmässä korostetaan oppimisen yhteyttä muutokseen, muuttumiseen ja innovaatioon, osallistumista, toiminta- ja työskentelytavan muuttamista, delegointia sekä tällaisia asioita edistävää johtamistapaa. Kirjassa esitetään kolme näkökulmaa oppivaan organisaatioon:

- 1) Oppivalla organisaatiolla tarkoitetaan organisaatiota, joka madaltaa organisaatiotaan ja hierarkiaa vähentämällä välijohtotasoa. Samalla tämä johtaa laajaan henkilöstön kouluttamiseen ja yhteisen vision tavoittelemiseen
- 2) Toisen näkökulman mukaan oppivaan organisaatioon liittyvät samat elementit kuin kohdassa 1 (matala organisaatio, henkilöstön osallistaminen ja yhteinen näky toiminnan päämääristä). Lisäksi

näkökulmassa nostetaan esiin avoimuus ja oman toiminnan kriittinen itsearviointi. Organisaation osaaminen ymmärretään suhteellisen laajasti, siihen katsotaan kuuluvan organisaation jäsenten työtaidot sekä organisaation toimintatapoihin sisältyvät tiedostetut ja tiedostamattomat toimintakäytännöt ja -rutiinit. Tässä näkökulmassa organisaation oppiminen tarkoittaa oleellisesti tapahtumaa, jonka yhteydessä sisäinen tietoisuus ja toimintamallit muuttuvat.

3) Kolmannessa näkökulmassa tarvitaan edellisissä kohdissa tarkoitetut asiat, jotta henkilöiden välille saadaan aikaan aktiivinen vuorovaikutus ja pystytään tekemään tehokkaita muutos- ja kehittämistoimia. Lisäksi tulee keskittyä ympäristön muutoksen ja oman organisaation toiminnan reunaehtojen tutkimiseen. Tällä pohjustetaan uusien menettely- ja toimintatapojen kokeiluja. Saraloiden mukaan kyse on näin ollen luovasta oppimisesta ja uusien ajattelu- ja toimintatapojen määrätietoista etsimisestä.

Luoman mukaan organisaation oppimista pidetään usein positiivisena ja tavoiteltavana asiana ilman, että pohditaan oppimisen tavoitetta. Monesti ajatellaan, etteivät organisaation jäsenen henkilökohtaiset oppimistavoitteet ole ristiriidassa organisaation tavoitteiden kanssa. Tämä ei ole kuitenkaan itsestään selvää, organisaatio arvioi esimerkiksi omaehtoisen opiskelun tukemista omista päämääristään. Ristiriitaa voi esiintyä tilanteissa, jossa opiskelu tähtää muuhun kuin organisaation tehtävissä pätevytykseen. Luoma toteaa myös, että oppiminen nähdään usein johdon keinona kehittää toimintaa varautua reagoimaan esimerkiksi toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin. Oppiminen ei ole kuitenkaan johdettavissa ylhäältä, Luoma myös kritisoi perusajatusta, jonka mukaan joku muu kuin oppijat itse tietävät paremmin oppimiskohteet ja millä tavalla ne tulisi oppia. (Luoma 2001, 38- 41)

Luoman mukaan organisatorisen oppimisen syvyyttä on kuvattu yksi- ja kaksisilmukkaisien oppimisen käsitteillä. Oppiminen on kuitenkin monitasoista elävässä elämässä, eikä tasojen erottaminen ole aina mahdollista. Yksisilmukkainen taso ei ole kuitenkaan riittävä oppimisen taso, mikäli halutaan kehittyä ja parantaa tuloksellisuutta. Tämä edellyttää sellaisten muutoksien aikaansaantia, jotka kohdistuvat myös toimintatapojen taustalla oleviin ajattelutapoihin, uskomuksiin ja arvoihin. Organisatorisen oppimisen teorioita sovelletaan käytäntöön tiimityöskentelyssä ja organisaatioiden tiimityöskentelyn avulla. Tiimioppiminen edellyttää vuorovaikutusta ja kykyä itsereflektointiin. Kun ryhmälle muodostuu tästä toimintatapa, se mahdollistaa myös toiminnan ja toimintamallien kehittämisen. (Luoma 2001, 57)

Poliisitoiminta on käytännön tasolla usein tiimityötä, asioiden läpikäynnin tarve koulutuksellisesti vaihtelee tehtävittäin. Myös maantieteelliset seikat voivat vaikuttaa esimerkiksi kenttäryhmien

koulutuksen käytännön toteutuksien osalta. Nykyisissä suuremmissa poliisilaitoksissa kenttäryhmät saattavat olla sijoitettuna useammalle poliisiasemalle, joiden etäisyydet voivat olla pitkät. Tutkimusaiheen kouluttamisen ja omaksumisen kannalta olennaista on ajankohtaisten lakimuutoksien sekä mahdollisten oikeuksien sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen jalkauttaminen käytännön toimijoiden tietoon. Tietojärjestelmien käyttöä koskevien pelisääntöjen kertaaminen ryhmän kesken aika-ajoin luo osaltaan oikeanlaisia toimintamalleja aihepiiriin liittyen.

3.4 Laatu poliisitoiminnassa

Luoman mukaan myös poliisihallinnossa on muun valtionhallinnon tapaan alettu puhua laadunkehittämisestä. Hänen mukaansa laatu tässä kontekstissa ei ole kuitenkaan ongelmatonta. Luoma toteaa, ettei laatuun liittyvän teoreettisesti pitävä käsitelmäärittely ole ollut kirjoittajien keskeisimpiä päämääriä koska kirjallisuus on usein tehty käytännön sovelluksia varten. (Luoma 2001, 63)

Laadun käsitteen monitahoisuudesta johtuen sitä voidaan käyttää Luoman (2001, 102- 103) mukaan eri yhteyksissä ja puhua laadusta ainakin seuraavista näkökulmista:

- laatu päämääränä
- laatu keinona
- laatu arviointiperusteena
- laatu ajattelutapana

Poliisin osalta päämäärät voidaan asettaa yhteiskunnan sille määrittelemiін tehtäviin ja niissä onnistumiseen. Myös yhteiskunnan asettamia päämääriä voidaan verrata organisaation itselleen asettamiin päämääriin ja arvioida asetettujen päämäärävalintojen onnistuneisuutta. Luoma tuo esiin yhteiskunnan asettamien päämäärien tulevan poliisille sen laissa säädettyjen tehtävien ja muun normiohjauksen kautta. Tätä tavoitetilaa käsitellään alaiseen hallintoon tulosohjausasiakirjoissa lähtien sisäministeriön ja poliisin ylijohdon välisestä tulossopimuksesta. Luoma on todennut, etteivät laatuun liittyvät asiat ole korostuneet poliisin tulosohjauksessa kovin voimakkaasti. (Luoma 2001, 106- 107)

Lumijärvi toteaa laadun herättävän poliisissa osin ristiriitaisia tunteita, laadun kehittämisestä puhuminen saatetaan kokea niin, että laadussa on jotakin vikaa. Kyseenalaistaako se poliisin korkean ammattitaidon? Suomessa on hyvin koulutettu ja korruptoitumaton poliisi, joten tarvitseeko

tätä aluetta suuremmin tutkia? Lumijärven mukaan ilmiötä esiintyy myös muilla professionaalisilla aloilla, kuten kouluissa, yliopistoissa, terveydenhuollossa, oikeuslaitoksen käräjätoiminnassa jne. Laatu tulisi nähdä kuitenkin enemmän mahdollisuutena tulevaa kehittymiseen. (Honkonen & Senvall toim. 2011, 97)

Laatuun liittyy myös laatujohtamiseen liittyviä käsitteitä, laatujohtaminen voidaan nähdä sekä johtamismenetelmänä että kehittämismenetelmänä. Kehittämiseen liittyen on eri organisaatioissa otettu käyttöön laatutyökaluja, näitä ovat muun muassa laatupalkintoperusteinen itsearviointi, laatustandardit ja benchmarking -toiminta. Laatujohtaminen on kokonaisvaltaisempi ja edellyttää Luoman mukaan laatumenetelmien monipuolista käyttöönottoa kattavasti koko organisaatiossa. Lisäksi koko johtamisjärjestelmän tulee omaksua Total Quality Management (TQM) ajattelutapa. Sillä tarkoitetaan kokonaisvaltaista johtamismallia, jossa laatu koskee kaikkea organisaation tekemistä ja se muodostaa koko toiminnan ja johtamisen kulmakiven. (Luoma 2001, 74-75)

Viime vuosina valtionhallinnossa, myös poliisissa on otettu käyttöön laadun itsearviointimenetelmä CAF (Common Assesment Framework). Mallissa arvioidaan sekä organisaation toimintatapoja (Johtajuus, Strategia, Henkilöstö, Kumppanuudet ja resurssit, Prosessit) että tuloksia (Asiakas- ja kansalaistulokset, Henkilöstötulokset, Yhteiskuntavastuutulokset, Keskeiset suorituskykytulokset). Kyseessä on julkishallinnolle tarkoitettu malli, joka on kehitetty Euroopan unionin jäsenmaiden välisessä, hallintoministeriön johtamassa verkostossa (EUPAN- European Public Administration). (CAF 2006, 4)

Lumijärven mukaan laatu on ymmärrettävä julkisella sektorilla laajemmin kuin yksityisellä sektorilla. Se ei ole pelkästään palvelujen nopeuttamista tai prosessien sujuvuuden parantamista. Laatuun kuuluvat kaikki hyvän julkisen palvelun yleiset piirteet. Vaikka laadun kaupalliset piirteet eivät voi syrjäyttää poliisin palveluissa kansalaisten yhdenvertaisuutta, oikeudenmukaisuutta tai tasa-arvoa, ne voivat kuitenkin täydentää niitä. Laadun mittaamiseen tarvitaan eri näkökulmista kerättyä palautetta. (Honkonen & Senvall toim., 2011, 129)

Tämän tutkimuksen aihepiiriin liittyy vahvasti laillisuusvalvonta, nykyinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka on poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa koskevassa selvityksessä kiteyttänyt poliisin laillisuusvalvonnan seuraavasti: "a) Laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa. b) Uskottava valvonta on tärkeää virkatoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. (Jonkka 2004, 83) Jonkka on siis määritellyt laillisuusvalvonnan osaksi

toiminnan laadun valvontaa. Valtaosa poliisin tehtävistä perustuu nimenomaiseen toimivaltuussääntöön, joten kyse on keskeisestä asiasta.

3.5 Keskeiset käsitteet

Tutkimusaiheen käsittelyn kannalta keskeisiä käsitteitä ovat ainakin henkilökisteri, henkilötietojen suoja, käyttötarkoitussidonnaisuus sekä virka- ja työtehtävä.

Henkilökisteri

Henkilökisterillä tarkoitetaan henkilötietolain 3 § 3 kohdan mukaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia.

Henkilötietojen suoja

Henkilötiedolla tarkoitetaan henkilötietolain 3 § 1 kohdan mukaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan edellä mainitun säädöksen 3 kohdan mukaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Henkilötietojen suojan katsotaan kuuluvan perus- ja ihmisoikeuksiin, kirjallisuuden mukaan se näyttää jäsentyvän perustuslain 10 §:n säännöksessä yhdeksi yksityiselämän osa-alueeksi. Henkilötietojen suoja ei kuitenkaan sisälly kaikilta osin yksityiselämän suojan alaisuuteen vaan se kattaa laajemman alan. Yksityisyydensuojaa voivat nauttia myös sellaiset henkilöä koskevat tiedot eli henkilötiedot, jotka eivät sellaisinaan kuulu yksityiselämän alaan. Näitä ovat esimerkiksi auton rekisterinumero yhdistettynä ajoneuvon omistajaan tai haltijaan taikka tieto henkilön työpaikasta tai työtehtävästä. Toisaalta yksityiselämän suoja on henkilötietojen suoja laajempi niin, että se kattaa muun muassa kodin ja kirjeenvaihdon suoja. (Pitkänen, Tiilikka, Warma 2013, 15)

Yksilön oikeutta omiin tietoihinsa on Henkilötietojen suoja- kirjan mukaan perinteisesti suojattu lähinnä rikosoikeudellisin keinoin, tämän tutkimuksen kannalta keskeinen säännös on rikoslain 38 luvussa oleva henkilörekisteririkos (Pitkänen, Tiilikka, Warma 2013, 7). Henkilötietojen suojan kehittämiseen ovat lainsäädännössä vaikuttaneet henkilötietolaki (523/1999) edeltänyt henkilörekisterilaki (471/1987). Jälkimmäisen lain säätämisen kantavana ajatuksena oli se, että "yksilöllä on lähtökohtaisesti päätösvalta siihen, miten häntä koskevia tietoja saa käyttää, jollei lainsäädännössä ole toisin osoitettu" (HE 96/1998, 4) (Pitkänen, Tiilikka, Warma 2013, 7).

Henkilötietoja suojataan edellä mainittujen lakien lisäksi korvausvastuuta koskevalla lainsäädännöllä, henkilötietolaissa on korvausvastuuta koskeva säännös ja täydentävä viittaus vahingonkorvauslakiin. Rikos- ja korvaussäätelyn olemassaololla pyritään estämään loukkauksia jo etukäteen (preventiivinen vaikutus) sekä loukkauksen tapahduttua rankaisemaan siihen syyllistynyttä (sanktio) ja hyvittämään loukkaus asianomistajalle (reparaatio). (Pitkänen, Tiilikka, Warma 2013, 7).

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Käyttötarkoitussidonnaisuudesta säädetään sekä henkilötietolaissa että laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (2003/761), jäljempänä poliisin henkilötietolaki. Poliisihallinnossa on lisäksi annettu rekistereihin liittyviä ohjeita ja määräyksiä, joissa käsitellään osittain myös käyttötarkoitussidonnaisuutta.

Henkilötietolain 2 luvun 7 §:n mukaan henkilötietoja saa käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteensopimaton 6 §:ssä tarkoitettujen käsittelyn tarkoitusten kanssa. Myöhempää henkilötietojen käsittelyä historiallista tutkimusta taikka tieteellistä tai tilastotarkoitusta varten ei pidetä yhteensopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa.

Kirjallisuudessa mainitaan esimerkkinä, että jonkin tuotteen toimittamiseksi tai palvelun toteuttamiseksi kerättyjen asiakastietojen käyttäminen markkinointitarkoituksiin on yhteensopimatonta suunnitellun käyttötarkoituksen kanssa, ellei asiakas ole antanut tähän suostumustaan. Viranomaisten suunnittelutarkoituksia varten keräämiä tietoja esimerkiksi mielipidetiedustelun avulla ei saa käyttää kyselyyn vastanneisiin henkilöihin kohdistuvan valvonta- tai täytäntöönpanotehtävien suorittamiseksi. (Pitkänen, Tiilikka, Warma 2013, 79)

Tietojen käyttäminen tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen

Poliisin henkilötietolain 4 luvun 15 § 2 momentin mukaan poliisilla on oikeus käyttää poliisilain 1 luvun 1 § 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi perustetun henkilörekisterin tietoja, mikäli tiedot ovat tarpeen kyseisten tehtävien suorittamiseksi. Poliisilla on oikeus käyttää poliisilain 1 luvun 1 § 2 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi perustetun henkilörekisterin tietoja, mikäli tiedot ovat tarpeen sen tehtävän suorittamiseksi, jota varten tiedot on kerätty ja talletettu.

Tietojen käyttäminen muuhun kuin tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen

Poliisin henkilötietolain 4 luvun 16 § mukaan poliisilla on oikeus, ellei jäljempänä toisin säädetä, käyttää poliisin henkilörekisterin tietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen, jos tiedot ovat tarpeen:

1. valtion turvallisuuden varmistamiseksi;
2. välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi;
3. sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta;
4. henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista;
5. päätettäessä tai annettaessa lausuntoa luvan myöntämisestä tai voimassaolosta, jos luvan myöntämisen tai voimassaolon edellytyksenä on säädetty luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuus, sopivuus tai muu sellainen ominaisuus, jonka arvioiminen edellyttää luvanhakijan tai luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön, rikokseen syyllistymiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja.

Poliisin henkilörekisterin tietoja saa käyttää myös laillisuusvalvonta-, tutkimus-, suunnittelu- ja kehittämistoiminnassa. Lisäksi tietoja saa käyttää koulutustoiminnassa, jos tiedot ovat koulutuksen toteuttamiseksi välttämättömiä.

Säännöksessä rajataan kohdan 5 lupahallinnon osalta niin, ettei kyseisiin tarkoituksiin saa käyttää havaintotietoja, epäiltyjen tietojärjestelmän³ eikä suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän tietoja.

Ennen poliisin henkilötietolakia voimassa olleen lain poliisin henkilörekistereistä esitöissä (HE 39/1994 vp) on viitattu vuonna 1987 annettuun Euroopan neuvoston ministerikomitean antamaan

³ kts. turvallisuus selvityslain (726/2014) 25 § 2 momentti 2 ja 3 kohdat

suositukseen henkilötietojen käytöstä poliisitoimessa. Suosituksessa erotettiin varsinaiset poliisitarkoitukset (police purposes) ja hallinnolliset tarkoitukset (administrative purposes). Sen mukaan poliisitarkoituksella ymmärretään kaikkia tehtäviä, joita poliisiviranomaisen on suoritettava rikosten estämiseksi ja torjumiseksi sekä yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi. Hallinnolliset tarkoitukset liittyvät esimerkiksi ampuma-aselupiin ja kadonneeseen omaisuuteen. Toisaalta suosituksessa todettiin, ettei näiden kahden tarkoituserhmän erottelu ole aina mahdollista. Esimerkiksi ampuma-aseiden luvanvaraisuudella yritetään ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä ennalta estää rikoksia. Omaisuuden katoamisen taustalla taas on usein rikos. (HE 39/1994 vp)

Nykyisen poliisin henkilötietolain esitöissä HE 93/2002 vp todetaan, että poliisin henkilökisterit ovat perustettu joko varsinaisiin poliisitarkoituksiin (järjestys-, rikos- ja turvallisuuspoliisitoiminta) tai hallinnollisiin tarkoituksiin (hallintopoliisitoiminta), kuten lupa-asioiden hoitamiseen. Lähtökohtaisesti varsinaisiin poliisitarkoituksiin perustettuja rekistereitä saadaan käyttää ja tietoja luovuttaa poliisiorganisaation sisällä varsinaisiin poliisitarkoituksiin. Hallinnollisiin tarkoituksiin perustettujen rekistereiden tietoja saadaan lähtökohtaisesti käyttää ja luovuttaa poliisiorganisaation sisällä niihin tarkoituksiin, joita varten rekisteri on perustettu. Tietojen käyttäminen ja luovuttaminen poliisiorganisaation sisällä muihin kuin edellä mainittuihin tarkoituksiin on sallittua ainoastaan laissa säädettyjen erityisten edellytysten täytyessä. (HE 93/2002, 6)

Arkaluonteisten tietojen käsittely

Poliisin henkilötietolain 3 luvun 10 §:ssä säädetään arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Arkaluonteisilla tiedoilla tarkoitetaan henkilötietolain 11 §:ssä mukaisesti henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan:

- 1) rotua tai etnistä alkuperää;
- 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista, tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista;
- 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikosten seuraamusta;
- 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia;
- 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä; taikka

6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia

Poliisin henkilötietolaissa todetaan, että rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikosten seuraamusta (kohta 3) koskevia tietoja saadaan kerätä ja tallettaa poliisin henkilörekisteriin ja muutoin käsitellä silloin, kun ne ovat rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia. Muissa kohdissa tarkoitettuja tietoja saa vastaavalla tavalla kerätä, tallettaa tai muutoin käsitellä ainoastaan silloin kun se on poliisin yksittäisen tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään näitä tietoja saa kerätä, tallettaa tai muutoin käsitellä silloin, kun se on suojelupoliisille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä.

Kohdassa 4 tarkoitettuja henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta ym. koskevia tietoja saa lisäksi kerätä ja tallettaa poliisin henkilörekisteriin ja muutoin käsitellä silloin, kun se on rekisteröidyn oman turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden varmistamiseksi välttämätöntä.

Virka- ja työtehtävä

Poliisihallituksen tietojärjestelmien käyttöä ja ylläpitoa koskevan määräyksen (2020/2012/1302) mukaan poliisin tietojärjestelmiä, tietovälineitä ja järjestelmissä olevaa tietoa on oikeus käyttää vain virka- tai työtehtäviin tai toimeksiannon hoitoa varten ja niiden edellyttämässä laajuudessa.

Virkatehtävän sisältöä ei ole määritelty tyhjentävästi esimerkiksi lainsäädännössä, poliisin tehtävät sen sijaan on määritelty nykyisen poliisilain 1 luvun 1 §:ssä. Säännöksen mukaan poliisin tehtävänä on:

- oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän turvaaminen
- yleisen järjestyksen turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen
- turvallisuuden ylläpitämiseksi poliisi toimii yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä
- lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetyt tehtävät sekä tehtäväpiiriin kuuluvan avun antaminen jokaiselle
- jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi, poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi

Säännöksessä on määritelty poliisin tehtävät, se ei luo poliisille toimivaltuuksia vaan poliisilain osalta niistä on säädetty muissa luvuissa. Toimivaltuussäännöksiä on myös muualla lainsäädännössä.

Yksittäisen virkatehtävän vaatimusta on pohdittu useissa ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin⁴ tilanteissa, jossa poliisi on tiedustellut kansalaisen henkilötietoja. Poliisilain 2 luvun 1 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän säännöksessä tarkemmin määritellyistä henkilötiedoista. Poliisilaki- kommentaarissa selkeinä yksittäisinä tehtävinä mainitaan hälytystehtävät, havaitut häiriökäyttäytymiset sekä rikoksiin liittyvät henkilöt eri rooleissa. Hankalampia tilanteita ovat esimerkiksi ajoneuvossa kuljettajan lisäksi olevat henkilöt, jotka eivät liity esimerkiksi käsillä olevaan liikennetehtävään. (Rantaeskola toim., 2014, 51.)

⁴ esimerkiksi AOA Dnro 1063/4/91, AOA 1681/4/08,

4. Poliisin henkilörekisterit

Poliisin rekisterit ovat pääasiassa valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettuja, pysyviä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettäviä henkilörekistereitä. Keskeisimmät ovat poliisin henkilötietolain 2 §:n mukainen poliisiasiain tietojärjestelmä sekä 3 §:n mukainen hallintoasiain tietojärjestelmä. Lain 4 §:ssä säädetään epäiltyjen tietojärjestelmästä ja 5 §:ssä suojelupoliisin toiminnallisesta tietojärjestelmästä.

Poliisin rekisterit ovat tehtäväkentästä johtuen huomattavasti monitahoisempia kuin esimerkiksi yksityisen yrityksen asiakasrekisteri. Niin ikään poliisin tehtävistä johtuu, ettei rekisteröinti useinkaan perustu rekisteröitävän vapaaehtoisuuteen. Tämän vuoksi rekisteröintiperusteista on säädetty lain tasolla. Esimerkiksi henkilön jäädessä kiinni rattijuopumuksesta, hänen suostumustaan ei tarvitse kysyä henkilötietojen laittamiseen rikosilmoitukseen, sama koskee muita rikosilmoituksia riippumatta henkilön roolista (asianomistaja, rikoksesta epäilty, todistaja, ilmoittaja). Perusteena on jäljempänä ilmenevästi tarve poliisin tehtävien suorittamiseksi laittaa henkilön tiedot esimerkiksi rikosilmoitukseen.

Poliisin lupahallinnon käyttämän hallintoasiain tietojärjestelmän tietoihin voidaan niin ikään tallettaa henkilötietoja jäljempänä ilmenevästi henkilön hakiessa esimerkiksi passia tai henkilökorttia. Tähän voidaan toisaalta ajatella liittyvän siinä mielessä vapaaehtoisuutta, ettei kyseisten asiakirjojen hankkiminen ole pakollista, joskin nykyisessä kansainvälistyvässä maailmassa monelle yhä välttämättömämpää.

Poliisin henkilötietolain esitöissä todetaan sekä poliisin valtakunnallisten henkilörekisterin, että valtakunnallista käyttöä suppeampaan käyttöön perustettujen rekisterin käyttäjäpiirin osalta peruslähtökohtana on se, että käyttäjäpiiri käyttää rekisterin tietoja mutta käyttäjäpiirin ulkopuolelle tiedot luovutetaan (HE 93/2002 vp, 34). Tällä on merkittävä vaikutus käytännön työhön. Esimerkiksi rikostutkinnassa tutkija näkee rikoksesta epäillyn tekemät rikokset sekä mahdollisesti avoinna olevat asiat valtakunnallisesti eikä hänen tarvitse erikseen pyytää tietoja toisesta poliisiyksiköstä. Myös sarjoittamisen kannalta tämä luo huomattavasti parempia mahdollisuuksia kokonaisvaltaisempaan tekijäkeskeiseen rikosten selvittämiseen. Luonnollisesti laajempi näkymä

rekisterin tietosisältöön korostaa rekisterien käyttötarkoitussidonnaisuuden huomioimista ja niiden käyttämistä ainoastaan virka- ja työtehtävien hoitamiseen.

4.1 Poliisin tietojärjestelmien kehityksestä

Tietojärjestelmien kehitys on ollut viimeisinä vuosikymmeninä voimakasta. Seppo Aunolan mukaan poliisin valtakunnallisten tietojärjestelmien perusta luotiin 1985, jolloin sisäasiainministeriön poliisiosaston rikostutkinnan tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelma vuosille 1985 - 1990 valmistui. Sen tavoitteeksi asetettiin poliisilla ja muilla viranomaisilla oleva tiedon saaminen rikostutkinnan käyttöön helposti, nopeasti ja ympäri vuorokauden. Tässä ehdotettiin myös luotavaksi sellainen kattava järjestelmä, minkä avulla merkittävä rikostutkinnassa saatu tieto tallennettaisiin rekistereihin ja rekisteritarkistuksista tulisi rikostutkinnan yhteydessä rutiininomaista toimintaa. Poliisin käyttöön otettiin noina vuosina erillisiä Minttu- tekstitietokantoja, näiden niminä olivat: Tuntomerkkirekisteri, sanomanvälitysjärjestelmä, moottoriajoneuvojen etsintärekisteri, pidätettyjen rekisteri, tekotaparekisteri, vihjetietorekisteri. On huomattava että tuossa vaiheessa kaikissa poliisiyksiköissä ei ollut tietokoneita puhumattakaan henkilökohtaisista mikrotietokoneista. (Aunola 2011, 82- 125)

Aunolan mukaan 1990- luvun aikana poliisin tietojenkäsittely koki totaalisen mullistuksen. Kun vuonna 1990 poliisin valtakunnallisten tietojärjestelmien päätelaitteiden määrä ylitti 400 käyttäjätunnuksien määrän ollessa 600, niin vuosikymmenen lopussa tietojärjestelmiä käyttäviä työasemia oli noin 7000 ja käyttäjätunnuksia poliisin järjestelmiin yli 10000. Rikosilmoitusjärjestelmä Riki otettiin käyttöön vuonna 1992, Helsingissä, Vantaalla, Tampereella, Espoossa, Turussa, Porissa, Lahdessa ja Oulussa. Poliisin henkilörekisterilaki⁵ tuli voimaan 1.1.1995, samoin tätä koskeva asetus⁶. Tuon asetuksen perusajatus oli Aunolan mukaan poliisin valtakunnallisesta tietojärjestelmästä, joka koostui poliisin Minttu-pohjaisista yhden asian rekistereistä, osarekistereinä mainittiin muun muassa etsintäkuulutusrekisteri, omaisuusrekisteri, pidätettyjen rekisteri, tekotaparekisteri. Edellä mainitussa laissa säädettiin, että poliisin yksiköt voivat luovuttaa tietoja toisilleen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tästä syystä poliisiipiirit alkoivat luovuttaa eri poliisiipiireissä työskenteleville poliisimiehille käyttäjätunnuksia yksikkönsä rikosilmoitusjärjestelmiin. (Aunola 2011, 148-165)

⁵ Laki poliisin henkilörekistereistä (509/1995)

⁶ Asetus poliisin henkilörekistereistä (1116/1995)

Aunolan mukaan 1.10.1998 voimaan tulleen poliisin henkilökisterilain⁷ muutoksen myötä lakiin lisättiin uusi osarekisteri, jonka nimi oli tutkinta- ja virka-apujärjestelmä. Siinä tallettavista tiedoista säädettiin tarkemmin asetuksella⁸, joka tuli voimaan 1.1.1999. Lisätyllä osarekisterillä tarkoitettiin Aunolan mukaan asiallisesti rikosilmoitusjärjestelmää ja syntyi säädösten yhtenäisen mutta teknisesti hajanainen poliisiasian tietojärjestelmä (PATJA). Aunolan mukaan uuden sääntelyn kehittämisellä oli päästy tilanteeseen, jossa poliisin yksiköt nähtiin yhtenä kokonaisuutena sen sijaan, että yksiköiden tiedonvaihtoa käsiteltäisiin samalla tavalla kuin muiden viranomaisten osalta. Kysymys ei hänen mukaansa ole tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä vaan poliisin hallussa olevien tietojen käsittelystä poliisilaisissa asetettujen velvoitteiden suorittamiseksi. (Aunola 2011, 176-178)

Poliisin käytössä olevaa Riki- sovellusta kehitettiin muun muassa näyttöjen osalta, lisäksi luotiin rikosten tekotapaluokitus, rikosilmoitushakemisto ja järjestelmään liitettiin etsintäkuulutukset. Tämä tutkinnan tietokanta otettiin käyttöön vuonna 1999. Seuraava merkittävä uudistus ainakin käyttäjien näkökulmasta oli Poliisiasian tietojärjestelmän (PATJA) graafistaminen, sen ensimmäinen vaihe otettiin tuotantokäyttöön 2002 ja viimeinen osa, rangaistusvaatimusten ja rikesakkojen kirjaaminen vuonna 2005. Samanaikaisesti graafistamisprojektin rinnalla käynnistettiin myös lokiprojekti ja tämän myötä valmistui lokijärjestelmä PATJA- järjestelmän käytön seurantaan varten. (Aunola 2011, 180-181 ja 248- 251)

Muutoksia järjestelmiin ovat omalta osaltaan tuoneet esimerkiksi kansainvälisistä sopimuksista (Schengen) johtuvat muutokset etsintäkuulutuksien osalta. Näitä asioita ei käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin.

Viime vuosina poliisin tietojärjestelmiä on pyritty kehittämään VITJA- kokonaisuudistuksen myötä. Kyseisen toiminnanohjausjärjestelmän piti tulla käyttöön vuoden 2014 alusta mutta tässä vaiheessa järjestelmästä on käytössä ainoastaan tuntomerkkirekisteri Kuva- Mintun korvannut RETU- järjestelmä.

4.2 Poliisiasian tietojärjestelmä

Poliisiasian tietojärjestelmä sisältää henkilöistä tietoja, joita on tarpeen käsitellä poliisilain 1 luvun 1 § 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tietojärjestelmään saadaan tallettaa

⁷ Asetus poliin henkilökisterilain muutoksesta (709/1998)

⁸ Asetus poliisin henkilökistereistä annetun asetuksen muuttamisesta (1144/1998)

rikoksesta epäillyn tai esitutkinnan, poliisitutkinnan, poliisin toimenpiteiden taikka pakkokeinon kohteena olevan henkilön, ilmoittajan, todistajan tai asianomistajana esiintyvän tai muutoin asiaan liittyvän henkilön henkilöllisyyttä koskevista tiedoista tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta erikseen mainitut tarpeelliset tiedot.

Näiden tietojen lisäksi tietojärjestelmään voidaan tallettaa poliisilain 1 luvun 1 § 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi hankittuja muita tarpeellisia tietoja seuraavasti:

- tutkinnan ja virka-avun tiedot
 - ilmoituksen numero, tapahtuma-aika ja -paikka, ilmoitusaika, rikos- ja muut nimikkeet, törkeimmän rikoksen syyteoikeuden vanhentumisaika, tutkiva yksikkö, tutkijat, tutkinnan tila, poliisin asian päättämiseksi tekemät päätökset, tunnistetieto syyttäjän tai tuomioistuimen ratkaisusta ja tieto siitä, onko henkilö tuomittu rangaistukseen, jätetty syyttämättä tai rangaistukseen tuomitsematta, syyte hylätty, jätetty tutkimatta tai sillensä sekä tieto ratkaisun lainvoimaisuudesta
 - tiedot pakkokeinoista, poliisin toimenpiteistä sekä tutkinnan vaiheista
 - muista poliisin tehtävään, toimenpiteeseen ja tapahtumaan liittyvistä tarpeellisista kuvauksista, olosuhteista ja yksilöinneistä
 - rikosten tekotapojen luokitteluksi ja analysoimiseksi tekijän, tapauksen tai teon luokittelua kuvaavia tietoja sekä rikosten sarjoittamiseen ja tekniseen tutkintaan tarvittavia tietoja
- henkilökuulutustiedot
 - henkilöiden tavoittamiseksi, valvomiseksi, tarkkailemiseksi ja suojaamiseksi etsintäkuulutetuista
 - liiketoiminta-, tapaamis-, lähestymis-, matkustus-, eläintenpito- tai metsästyskieltoon määrättyistä
 - kansalliseen maahantulokieltoon määrättyistä
 - valvottua koevapautta tai yhdyskuntaseuraamusta suorittavista, ehdonalaisessa vapaudessa olevista
 - lähestymiskiellolla suojattavista taikka tarkkailtavista henkilöistä
 - valokuva, sormenjäljet, muuttumattomat fyysiset erityistuntemerkit
 - tieto kuulutetun henkilön aseistuksesta, väkivaltaisuudesta tai karkaamisesta
 - ilmoituksen tunnistetiedot, toimenpiteen syy, pyydetyt toimenpiteet, kuuluttava viranomaisnimi, kuulutuksen vanhentumisajankohta, henkilön vaarallisuus ja muut kuulutusten valvonnassa tarvittavat tiedot

- tiedot henkilöllisyyttä väärinkäyttäneen ja henkilöllisyyden väärinkäytön kohteeksi joutuneen henkilön oikeasta henkilöllisyydestä
- tunnistettavien tiedot
 - kadonneiksi ilmoitettujen henkilöiden löytämiseksi ja tunnistamattomina löytyneiden vainajien tunnistamiseksi tarpeellisia tietoja, mukaan lukien valokuvat, sormenjäljet, hammaskaaviot, DNA-tunnisteet, tiedot proteeseista ja lääketieteellisiä jälkiä jättäneistä toimenpiteistä sekä ilmoituksen tunnistetiedot
 - kadonneiksi ilmoitettujen henkilöiden löytämiseksi ja tunnistamattomina löytyneiden vainajien tunnistamiseksi tarpeellisia lähisukulaisten tietoja voidaan tallettaa vain asianomaisen henkilön suostumuksella
- etsittävien ajoneuvojen tiedot
 - anastetuista tai muusta syystä etsittävästä ajoneuvoista ja rekisterikilvistä yksilöintitietoja omaisuuden löytämiseksi ja omistajalleen / haltijalleen palauttamiseksi ilmoituksen tunnistetiedot
 - moottoriajoneuvoilla liikkuvista etsittävästä tai tarkkailtavista henkilöistä henkilöiden tavoittamiseksi tarpeellisia tietoja
- omaisuustiedot
 - rikoksella menetetyistä, poliisin haltuun otetusta taikka kadonneesta, kadonneella henkilöllä tai tunnistamattomana löytyneenä vainajalla olleesta omaisuudesta yksilöintitietoja omaisuuden löytämiseksi ja omaisuuden omistajalleen / haltijalleen palauttamiseksi, katoamistapauksen selvittämiseksi tarpeellisia tietoja sekä ilmoituksen tunnistetiedot
- turvallisuustiedot
 - toimenpiteen kohteena olevan henkilön oman turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi välttämättömät tiedot henkilön terveydentilan tai sen seurannan taikka hänen sairautensa hoidon kannalta
 - tiedot kohteen tai henkilön vaarallisuudesta / arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta
- tuntomerkkitiedot
 - rikoksesta epäiltyjen henkilöiden tunnistamiseksi, rikoksen selvittämiseksi ja rikosentekijöiden rekisteröimiseksi

- rikoksesta epäillyistä tai tuomituista henkilöistä sekä rikokseen liittyvän tuntemattoman tekijän pakkokeinolain 9 luvun 3 § 1 momentissa tarkoitetut henkilötuntemerkit ja 4 §:ssä tarkoitetut DNA-tunnisteet, henkilöä koskevat tekniset kuva- ja äänitallenteet ja henkilön jalkineenjäljet, epäilyn kohteena olevaan rikokseen liittyviä tietoja sekä rekisteröintiä ja henkilön luokitusta koskevia tietoja
- tiedotustiedot
 - yleisön tietoon saattamiseksi ja yleisövihjeiden saamiseksi tai tutkintaa suorittavien viranomaisten valvonnan suuntaamiseksi poliisin tallettamia tietoja, joista on asian kiireellisyyden, vaaratilanteen, rikosten ennalta estämisen, omaisuuden omistajalleen palauttamisen tai tutkinnallisten syiden vuoksi tarpeen erityisesti tiedottaa
- tietolähdetiedot
 - tiedot rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tietolähteenä käytetystä poliisilain 5 luvun 40 §:ssä tarkoitetusta henkilöstä sekä tietolähteen käytöstä ja valvonnasta
- tapaamiskielto tiedot
 - säilytystilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yksilöintitiedot henkilöistä, joille on annettu poliisin säilyttämisen henkilöiden kohtelusta annetun alin 7 luvun 5 §:ssä tarkoitettu tapaamiskielto sekä tiedot tapaamiskiellon sisällöstä, perusteesta ja voimassaoloajasta
- havaintotiedot
 - poliisimiesten havaitsemia tai poliisille ilmoitettuja tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön esittämien uhkausten tai henkilön muun käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan

4.3 Hallintoasiain tietojärjestelmä

Hallintoasiain tietojärjestelmä voi sisältää poliisin henkilötietolain 3 §:n mukaan tietoja henkilöistä, joita on tarpeen käsitellä poliisilain 1 luvun 1 § 2 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tietojärjestelmään saadaan tallettaa henkilöstä käyttötarkoituksen kannalta erikseen mainitut tarpeelliset tiedot.

Näiden lisäksi tietojärjestelmään saadaan tallettaa poliisilain 1 luvun 1 § 2 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi hankittuja muita tarpeellisia tietoja seuraavasti:

- aselupatiedot
 - ampuma-aselaissa (1/1998) säädettyjen poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot hakemuksesta, luvasta, poliisin toimenpiteestä, päätöksestä, esteestä, mainitun lain 114 §:ssä tarkoitetusta ilmoituksesta, huomautuksesta, ilmoituksesta, tarkastuksesta ja soveltuvuustestin suorittamisajankohdasta
- henkilökortti- ja passitiedot
 - henkilökorttilaissa (829/1999) poliisille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot hakemuksesta, päätöksestä, luvasta, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta ja ilmoituksesta
 - passilaissa (671/2006) poliisille, ulkoasiainministeriölle ja Suomen edustustoille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tiedot passihakemuksesta ja päätöksestä passiasiassa, tiedot passista tai muusta Suomen viranomaisten antamasta matkustusasiakirjasta, tiedot passin katoamisesta, anastamisesta tai haltuun ottamisesta
- kuvatiedot
 - henkilön tunnistamiseksi ja henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan valmistamiseksi henkilön valokuvan ja nimikirjoitusnäytteen, jotka henkilö on luovuttanut poliisille, ulkoasiainministeriölle tai ulkoasiainhallinnon viranomaiselle hakiessaan sellaista lupaa tai päätöstä, jonka valmistamiseen henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte ovat tarpeen
 - kuvatietoihin talletettua henkilön valokuvaa ja nimikirjoitusnäytettä saadaan asianomaisen henkilön suostumuksella käyttää muunkin hänen hakemansa hallintoluvan tai päätöksen valmistamiseen kuin sen asiakirjan valmistamiseen, johon valokuva tai nimikirjoitusnäyte on luovutettu
- passin sormenjälkitiedot
 - passilaissa poliisille, ulkoasiainministeriölle ja Suomen edustustoille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi mainitun lain 6 a §:ssä tarkoitetut passihakijalta passin hakutilanteessa otetut sormenjäljet
 - sormenjälkitietoihin talletettuja sormenjälkiä saadaan asianomaisen suostumuksella käyttää myös hänen myöhemmin hakemansa henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan valmistamiseen
- turvallisuusalan valvontatiedot
 - poliisille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot

- yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) ja sen nojalla annetuissa tarkemmissa säännöksissä tarkoitettu hakemuksesta, päätöksestä, kortista, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta, ilmoituksesta ja tarkastuksesta
 - järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/199) ja sen nojalla annetuissa tarkemmissa säännöksissä tarkoitettu hakemuksesta, päätöksestä, luvasta, kortista, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta ja ilmoituksesta
- ulkomaalaisten tunnistamistiedot
 - ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot säännöksessä tarkoitettu ulkomaalaisesta säännöksessä tarkoitettut henkilötuntemerkit sekä matkustusasiakirjan tiedot
- rahankeräysten valvontatiedot
 - rahankeräyslaissa (255/2006) säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot lupahakemuksista, luvista, lupien peruuttamisista, varoituksista, tilityksistä sekä luvan hakijoista ja saajista, rahankeräyksen käytännön toimeenpanijoista ja näiden vastuuhenkilöistä sekä tarkastustoimenpiteistä
- arpajaislupatiedot
 - arpajaislaissa (1047/2001) säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ilmoituksista, lupahakemuksista, luvista, lupien peruuttamisista, tilityksistä, ilmoitusten tekijöistä sekä luvan hakijoista ja saajista, arpajaisten käytännön toimeenpanijoista ja näiden vastuuhenkilöistä, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin ja uhkasakkomenettelyyn liittyvistä toimenpiteistä
- lähtöainelupatiedot
 - räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä annetussa laissa (653/2014) säädettyjen poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot laissa tarkoitettu lupahakemuksesta, luvasta, poliisin toimenpiteestä, päätöksestä ja tarkastuksesta

4.4 Epäiltyjen tietojärjestelmä

Epäiltyjen tietojärjestelmästä säädetään poliisin henkilötietolain 4 §:ssä. Säännöksen mukaan epäiltyjen tietojärjestelmä voi sisältää poliisilain 1 § 1 momentissa säädettyjen tehtävien

suorittamiseksi hankittuja tiedustelu-, tarkkailu- ja havaintotietoja henkilöistä joiden on syytä epäillä:

- syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vankeutta tai
- myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen rikokseen, josta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai huumausaineen käyttörikokseen

Henkilön henkilöllisyyttä koskevista tiedoista saadaan säännöksen mukaan tallentaa erikseen mainitut tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot. Epäiltyjen tietojärjestelmää saavat teknisen käyttöyhteyden avulla käyttää ainoastaan rikostiedustelu-, rikosanalyysi- ja tarkkailutehtäviin määrätyt poliisin henkilöstöön kuuluvat sekä poliisin ulkomaille lähettämät yhdyshenkilöt.

4.5 Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä

Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä voi poliisin henkilötietolain 5 §:n mukaan sisältää tietoja, joita on tarpeen käsitellä oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta vaarantavien hankkeiden tai rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi. Henkilön henkilöllisyyttä koskevista tiedoista saadaan säännöksen mukaan tallentaa erikseen mainitut tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot.

4.6 Poliisin muut henkilörekisterit

Poliisin henkilötietolain 6 §:n mukaan poliisilla voi olla lain 2-4 ja 33 §:ssä tarkoitettujen pysyvien automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävien valtakunnallisten tietojärjestelmien lisäksi poliisin valtakunnallisessa käytössä tilapäisiä tai manuaalisesti ylläpidettäviä henkilörekistereitä.

Lisäksi yhden tai useamman poliisiyksikön käyttöön voidaan perustaa muu poliisin henkilörekisteri kuin lain 2-5 tai 33 §:ssä tarkoitettu tietojärjestelmä.

Sellaisen rikoksen tai - rikosten muodostaman rikoskokonaisuuden, josta saattaa seurata vankeutta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tarpeellista rikosanalyysia varten tilapäinen rekisteri, jossa saa yhdistää, tallettaa ja muuten käsitellä lain 2-4 tarkoitettujen tietojärjestelmien tietoja, poliisin yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatuja rikostiedustelu-, tarkkailu ja havaintotietoja sekä lain 14 § 1 momentin 2 ja 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Jälkimmäisillä

tiedoilla tarkoitetaan tullin ja rajavartiolaitoksen tallettamia asianomaisessa lainkohdassa tarkemmin määriteltyjä tietoja. Poliisihallitus on antanut rikosanalyysirekisteriä koskevan ohjeen 2020/2011/2275.

Poliisin henkilötietolain 6 luvussa säädetään kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvistä henkilötietojen käsittelyn erityissäännöksistä. Tietojärjestelmien osalta tässä yhteydessä voidaan mainita Schengenin tietojärjestelmän 32 §:ssä tarkoitettu kansallinen järjestelmä.

5. Laillisuusvalvonta (Sisäinen-Ulkoinen)

Mikko Sarja on todennut artikkelissaan Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja laillisuusvalvontakäsitteen olevan melko laaja. Hänen mukaansa laillisuusvalvonta kattaa muun muassa ylempien tuomioistuinten tekemän valvonnan alempiin tuomioistuimiin nähden, eri hallinnonalojen ylimpien viranomaisten harjoittaman alaistensa organisaatioiden valvonnan sekä erityisasiamiesten omien erityissektoriensa puitteissa suorittaman valvonnan. Edellä mainitut laillisuusvalvojat kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan piiriin. (Sarja 2001)

Jaakko Jonkka on selvityksessään poliisin johtamisjärjestelmästä ja sisäisestä laillisuusvalvonnasta katsonut että laillisuusvalvonnasta voidaan puhua suppeassa ja laajassa merkityksessä. Suppeassa merkityksessä laillisuusvalvonnan muodot ovat kanteluiden tutkiminen ja valvontakohteisiin tehtävät laillisuustarkastukset. Jonkan mukaan laillisuusvalvonnallisesti merkityksellistä tietoa voi saada myös tiedotusvälineitä seuraamalla. Laajasti ymmärrettynä erityisesti sisäisen laillisuusvalvonnan osalta toiminnan laillisuuden seuranta on kiinteä osa johtamista. Jonkan mukaan se kuuluu sisäänrakennettuna kaikkeen sellaiseen toimintaan, jossa ollaan tekemisessä oikeudellisten normien kanssa ja tällöin laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa. (Jonkka 2004, 47)

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa koskevan selvityksen mukaan hallinnon sisäinen valvonta perustuu lainalaisuuden vaatimuksen. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkinen vallankäyttö edellyttää erityistä luotettavuutta ja tätä käyttää yleensä vain virkamies. Virkamies vastaa perustuslain 118 § 1 momentin mukaan toimiensa lainmukaisuudesta ja hän on virkatehtävissään rikos-, virkamies-, ja vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa. Julkisella hallinnolla on edellä mainitusta oikeusvaltioperiaatteesta johtuen velvollisuus valvoa omaa toimintaansa. Tässä merkityksessä hallinnon sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan valtion ja kuntien varsinaisen hallintokoneiston piirissä tapahtuvaa päivittäistä hallintotoiminnan valvontaa ja seuranta. Käytännössä kyse on hallinnon hierarkkiseen rakenteeseen perustuvasta valvonnasta. Valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan vain viranomaistoiminnan ulkopuolista valvontaa, jota

eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri julkiseen hallintoon kohdistaa. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 11/2009, s. 7-8)

Poliisiin kohdistuvan sisäisen laillisuusvalvonta- raportin mukaan laillisuusvalvonnalle ei ole Suomessa säädetty yleistä määritelmää. Raportissa on määritelty virka-astevalvonta, normivalvonta, sisäinen - ja ulkoinen valvonta sekä kansalaisvalvonta. Raportin mukaan virka-astevalvonnalla tarkoitetaan ylempien viranomaisten tai virkamiesten alempiin toimielimiin kohdistamaa yleistä valvontaa, josta esimerkkinä edellä mainittu hierarkkinen valvonta. Ministeriö vastaa perustuslain 68 § 1 momentissa säädetyllä tavalla hallinnonalojensa toiminnan lainmukaisuudesta, virka-astevalvontaan liittyy aina toimivalta alemman toimielimen toiminnasta tehdyn hallintokantelun tutkimiseen. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, s. 8-9)

Normivalvonnalla tarkoitetaan perustuslain 107 §:ssä säädetystä kiellosta soveltaa perustuslain tai muun lain kanssa ristiriitaista alemman tason säännöstä. Alemman tason säännöksiä ovat esimerkiksi asetus ja hallinnollinen määräys. Raportissa korostetaan normivalvonnalla olevan tärkeä merkitys erityisesti hallinnollisia määräyksiä annettaessa. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, s. 9)

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kulloisenkin organisaation sisäisesti järjestettyä laillisuusvalvontaa ja muuta valvontaa. Raportin mukaan oleellimmat sisäinen valvonnan toimintamuodot ovat sisäinen tarkastus ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäisen tarkastuksen ja sisäisen laillisuusvalvonnan välinen raja ei ole Suomessa säädelty kovin tarkkarajaisesti. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, s. 9)

Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan kulloisenkin organisaation ulkopuolista laillisuus- ja muuta valvontaa. Kuten edellä todettu, kyseistä valvontaa suorittavat ainakin eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tietosuoja-valtuutettu. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, s. 9)

Raportin mukaan hallintoon kohdistuva valvonta voidaan jakaa myös viranomaisvalvontaan ja kansalaisvalvontaan. Kansalaisvalvontana pidetään valvontaa, jota ihmiset voivat kohdistaa joko yksin tai ryhmissä tai oikeushenkilöiden/instituutioiden välityksellä hallintotoimintaan. Viranomaisvalvonta käynnistyy useimmiten kansalaisvalvonnan kautta. Kansalaisvalvonta voidaan jakaa lisäksi asianosaisvalvontaa ja yleisövalvontaan. Jälkimmäiseen voidaan katsoa kuuluvan myös joukkotiedotusvälineiden harjoittama valvonta. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, s. 9)

5.1 Sisäinen laillisuusvalvonta

Poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa koskevassa selvityksessä Jonkka katsoi yleisvaikutelmana, ettei laillisuusvalvonta ollut poliisissa tärkeysjärjestyksessä kovin korkealla. Hänen mukaansa kantelut on tutkittu mutta aktiivinen ote on puuttunut. Jonkan mukaan sisäisen valvonnan merkitystä erityisesti toiminnan uskottavuutta tukevana ja laatua varmistavana toimintona ei ole mielletty riittävästi. Kyseisen raportin mukaan tähän oli kuitenkin jo silloisessa poliisin ylijohdossa kiinnitetty huomiota, koska sisäistä laillisuusvalvontaa koskeva määräys poliisissa tuli voimaan 1.2.2004. Määräyksessä korostettiin poliisin yksiköiden päälliköiden, päällystön, lähiesimiesten roolia ja oman esimerkin merkitystä sekä poliisimiehille annettavan koulutuksen vaikutusta toiminnan laillisuuden ylläpitämisessä. (Jonkka 2004, 48)

Tällä hetkellä on voimassa sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa annettu ohje⁹, joka perustuu sisäasiainministeriön antamaan ohjeeseen¹⁰ sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla). Poliisihallitus on laillisuusvalvontaan liittyen antanut lisäksi määräyksen¹¹ hallintokantelu-, kansalaiskirje- ja muiden vastaavien asioiden käsittelyn jakaantumisesta poliisissa. Sisäasiainministeriön nimi on ollut vuodesta 2014 sisäministeriö ja tässä yhteydessä voidaan todeta, että ministeriön laillisuusvalvontaohjeen päivittäminen on käynnissä ja se tulee näillä näkymin voimaan alkuvuodesta 2016. Tämä aiheuttaa päivitystarpeita myös poliisin laillisuusvalvonnan ohjeistukseen.

5.1.1 Poliisihallitus

Poliisin laillisuusvalvontaohjeen mukaan Poliisihallitus vastaa ohjaavana, johtavana ja valvovana yksikkönä poliisin laillisuusvalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä valtakunnallisesti. (Poliisin laillisuusvalvontaohje, s. 2)

Poliisihallituksen työjärjestyksen mukaan laillisuusvalvonnan vastuualue on osa esikuntayksikköä ja sen keskeisiä tehtäviä ovat seuraavat:

- poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelu, ohjaus, kehittäminen ja seuranta
- kanteluasioiden käsittely

⁹ Poha 27.12.2012 (2020/2012/318)

¹⁰ SM Dno 2011/700

¹¹ Poha 18.12.2013 (2020/2013/4388)

- lausuntojen antaminen
- laillisuusvalvontatarkastukset
- poliisin tiedonhankinnan valvonta ja raportointi
- salaisten pakkokeinojen valvonta
- lokiselvitykset ja muut rekisterinpitotarkastukset
- vahingonkorvausvaatimusten ratkaiseminen
- valtion edustaminen oikeudenkäynneissä
- haasteisiin vastaaminen ja valituskirjelmien laatiminen eri oikeusasteisiin
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tehtyihin valituksiin annettavat selvitykset
- virkamiesoikeudellisten seuraamusten seuranta
- Poliisihallituksen omaan henkilöstöön kohdistuvien laillisuusvalvonta-asioiden käsittely (Poliisihallituksen työjärjestys POL-2015-16741, liite 2)

Poliisin laillisuusvalvontaohjeen mukaan Poliisihallitus käsittelee ja ratkaisee pääsääntöisesti kantelut, jotka koskevat Poliisihallituksen virkamiehiä, poliisiyksiköiden päällikköä ja periaatteellisesti merkittäviä asioita (Poliisin laillisuusvalvontaohje, s. 6).

Poliisin hallinto- ja tukitoimintojen keskittämistä pohtineen työryhmän loppuraportissa todetaan, että yksikkökohtaisten oikeusyksiköiden perustamisen johdosta Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan prosessien kehittämisen yhtenä lähtökohtana on ollut läheisyysperiaatteen vahvistaminen laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla ja varsinkin kanteluasioiden käsittelyssä. Poliisihallituksen suorittamien laillisuustarkastuksien lisäksi seuraamuskäytäntöjen yhtenäisyys varmistetaan riittävällä informaatio-ohjauksella ja keskitetyllä koulutuksella sekä Poliisihallituksen esikunnan ja oikeusyksiköiden verkostomaista työskentelytapaa hyödyntämällä. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty erityistä huomiota yksiköiden valvontajärjestelmien toiminnan varmistamiseen ja yksiköiden omien valvontaprosessien toimivuuteen. (Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2015 s. 47)

5.1.2 Poliisiyksiköt

Poliisin laillisuusvalvontaohjeen mukaan poliisiyksikön päällikkö vastaa laillisuusvalvonnan järjestämisestä, sen resursoimisesta sekä kehittämisestä yksikössään. Poliisiyksikön päällikön on valvottava, että yksikössä suoritetaan säännönmukaisia laillisuustarkastuksia. (Poliisin laillisuusvalvontaohje, s. 2)

Vuoden 2014 alussa voimaan tulleen poliisin hallintorakennemuutoksen kolmannessa vaiheessa (PORA 3) muodostuneisiin uusiin poliisilaitoksiin perustettiin oikeusyksiköt ja näihin nimitettiin alkuvaiheessa pääsääntöisesti kaksi rikosylitarkastajaa. Joissakin poliisiyksiköissä tämän kaltainen toiminto oli olemassa jo aiemmin. Myöhemmin oikeusyksikköä johtavan henkilön virkanimike on muutettu poliisilakimieheksi.

Poliisin hallinto- ja tukitoimintojen keskittämistä pohtineen työryhmän loppuraportissa oikeusyksiköiden tehtäviksi on määritelty seuraavia asiaryhmiä:

- yksiköiden laillisuusvalvontaan liittyvät tarkastussuunnitelmat, raportointi ja toimintakertomukset
- kantelut ja kansalaiskirjeet
- lausunnot Poliisihallitukselle ja ylimmille laillisuusvalvojille
- asian siirtäminen poliisirikostutkintaan
- vahingonkorvaukset ja hyvitysmaksut
- valtion edustaminen oikeudenkäynneissä
- tiedonhankinnan ja tietojärjestelmien käytön valvonta
- laillisuusvalvonta (myös oma-aloitteinen) ja laillisuusvalvontaprosessien ylläpito
- yksikön johdon tuki oikeudellisissa kysymyksissä
- lakimuutoksiin liittyvä koulutus

(Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2015 s. 79)

Käytännössä tehtävien painotuksissa ja järjestämisessä on jonkin verran yksikkökohtaisia eroja, tämä on ilmennyt muun muassa poliisiyksiköiden laillisuustarkastuksissa vuosina 2014- 2015. Samassa yhteydessä on välittynyt myös sellainen kuva, että laillisuusvalvonta poliisin yksiköissä on aiempaa suunnitelmallisempaa.

5.1.3 Esimiestyö

Poliisin laillisuusvalvontaohjeessa korostetaan edelleen lähiesimiestoimintaa ja omaa esimerkkiä. Ohjeen mukaan toiminnan lainmukaisuuden valvonta on osa esimiesten päivittäistä johtamistoimintaa ja heillä on käytännössä parhaat mahdollisuudet havaita ja puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin osana normaalia päivittäisjohtamista.

5.1.4 Sisäministeriö

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen mukaan sisäministeriön ja sen hallinnonalan virastojen on tarkastettava toimintansa lainmukaisuutta. Poliisiin kohdistuvan sisäisen laillisuusvalvonta- raportin mukaan eri laajuudessa toteutettavat tarkastukset ovat käytännössä kantelujen ohella keskeisin laillisuusvalvonnan muoto. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, s. 23)

Perustuslain 68 §:n mukaisesti ministeriöt vastaavat toimialansa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Sisäministeriön internet-sivujen mukaan laillisuusvalvonnasta vastaavat kansliapäällikkö sekä ministeriön osastot ja erillisyyksiköt. Hallinto- ja kehittämisosasto vastaa laillisuusvalvonnan yleisestä kehittämisestä (<http://www.intermin.fi/fi/ministerio/laillisuusvalvonta>). Sisäministeriön työjärjestystä koskevan asetuksen (1078/2013) 13 § 2 momentin mukaan poliisiosasto käsittelee muun muassa asiat, jotka koskevat poliisin laillisuusvalvontaa. Merkittävänä ajankohtaisena muutoksena voidaan pitää myös suojelupoliisin siirtymistä 1.1.2016 suoraan sisäministeriön alaisuuteen, näin ollen suojelupoliisin laillisuusvalvonnasta ja siihen liittyvistä tarkastuksista vastaa jatkossa sisäministeriö.

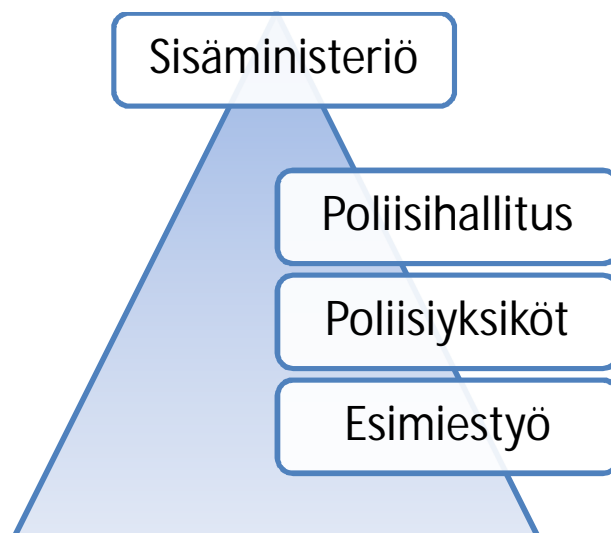
Poliisiin kohdistuvan sisäinen laillisuusvalvonta -raportissa on todettu, että tuolloin sisäministeriössä toiminut oikeusyksikkö pyrkii käsittelemään vähintään kahta ministeriön hallinnonala (esimerkiksi poliisi ja Rajavartiolaitos) koskevat, ennakkotapausluonteiset, rakenteelliset, laajakantoiset tai lainsäädännön epäkohtiin tai puutteisiin liittyvät kanteluasiat. Poliisivirkamiehen korkea virka-asema voi objektiivisuus- ja riippumattomuussyistä johtaa asian käsittelemiseen ministeriössä. Käytännössä sisäministeriössä arvioidaan tapauskohtaisesti, käsitelläänkö asia siellä vai siirretäänkö se esimerkiksi Poliisihallituksen, ylimpien laillisuusvalvojien tai muun viranomaisen (esimerkiksi toimivaltainen esitutkintaviranomainen tai syyttäjä) käsiteltäväksi. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, s. 23)

5.1.5 Poliisin laillisuusvalvonnan tasot

Yhteenvedona poliisin laillisuusvalvonta voidaan havainnollistaa kolmiportaisena kuviossa 2, jossa ylätasolla on Poliisihallituksen poliisiyksiköihin kohdistama laillisuusvalvonta ja ohjaus. Toisena tasona on Poliisiyksiköiden tekemää valvontaa sekä kolmantena ja ehkä keskeisimpänä tasona esimiesten suorittamaa laillisuusvalvontaa osana päivittäistä johtamista.

Sisäministeriön alaiseen hallintoon suorittaman laillisuusvalvonnan voidaan katsoa olevan hallinnon oman laillisuusvalvonnan yläpuolella mutta vaikuttavan jokaiseen tasoon erityisesti ohjauksen muodossa.

Kolmiolla pyritään kuvaamaan osin myös sitä, millä tasoilla vaikuttavuus yksittäisiin asioihin on parhaimmillaan. Kuten edellä on todettu, lähiesimiestyön vaikuttavuus on kattavinta koska esimiehellä on parhaat mahdollisuudet havaita virheellisiä toimintamalleja ja puuttua niihin varhaisessa vaiheessa. Siirryttäessä ylemmille tasoille vaikuttavuudessa ja näkymässä puhutaan enemmän kokonaisuudesta, poliisiyksiköiden johdolla ja oikeusyksiköillä on tilannekuva oman yksikön mahdollisista kehittämiskohteista. Poliisihallituksella se on kaikkien alaistensa yksiköiden osalta ja sisäministeriöllä koko sisäministeriön hallinnon alalta. On hyvä muistaa, etteivät tasot ole sinällään irrallisia vaan yhteistyötä tehdään omien roolien puitteissa.



Kuvio 2. Laillisuusvalvonnan tasot

5.2 Ulkoinen laillisuusvalvonta

Edellä on viitattu ulkoista laillisuusvalvontaa suorittaviin tahoihin, joita ovat ylimmät laillisuusvalvojat, tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tietosuojavaltuutettu. Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta- raportin mukaan myös tuomioistuimilla on rooli poliisin laillisuusvalvonnassa. Esimerkkeinä mainitaan muutoksenhakumahdollisuus poliisin tekemistä hallintopäätöksistä (esimerkiksi luvan myöntäminen tai myöntämättä jättäminen) hallintotuomioistuimista sekä esitutkintaan liittyvien pakkokeinopäätöksien (esimerkiksi takavarikko ja kotietsintä) saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, 27)

Ottaen huomioon tutkielman aihe, tässä yhteydessä on syytä käydä tarkemmin läpi tietosuojavaltuutetun tehtäviä. Tietosuojavaltuutetun internet-sivujen mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävät on määritelty henkilötietolaissa sekä laissa tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta. Tehtävänä on käsitellä ja ratkaista henkilö- ja luottotietojen käsittelyä koskevat asiat ja hoitaa muut edellä mainituista laeista johtuvat tehtävät. Valtuutetun tulee lisäksi seurata näiden tietojen käsittelyn yleistä kehitystä ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita. Tietosuojavaltuutetun ensisijainen tehtävä on vaikuttaa rekisterinpidon lainmukaisuuteen, kehittää hyvää tietojenkäsittelytapaa ja ehkäistä tietosuojaloukkausten tapahtumista. Keinoina tähän ovat muun muassa sidosryhmäyhteistyö, luennot koulutustilaisuuksissa ja panostaminen puhelinneuvontaan. (<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/tietosuojavaltuutetuntoimisto/tehtavat.html>)

Tietosuojavaltuutettu ohjaa ja neuvoo pyynnöstä rekisterinpitäjiä ja rekisteröityjä yksittäistapauksissa sekä tekee kannanottoja. Ellei rekisterinpitäjä noudata saamaansa ohjausta, voi tietosuojavaltuutettu saattaa lainvastaiseksi arvioimansa menettelyn tietosuojalautakunnan käsiteltäväksi. Tietosuojavaltuutettu voi ilmoittaa asian myös syytteesenpanoa varten. Tietosuojavaltuutettu tekee lisäksi ratkaisuja rekisteröityjen oikeuksien toteutumisesta. (<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/tietosuojavaltuutetuntoimisto/tehtavat.html>)

Tältä osin poliisin ja tietosuojavaltuutetun toimiston välinen yhteistoiminta liittyy ns. välilliseen tai rajoitettuun tarkastusoikeuteen. Poliisin henkilötietolain 45 §:n mukaan rekisteröidyllä itsellään ei ole tarkastusoikeutta epäiltyjen tietojärjestelmään, suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään, Schengenin tietojärjestelmän salaista tarkkailua ja erityistarkastuksia koskeviin tietoihin, poliisin henkilörekistereihin sisältyviin henkilöä tai tekoa koskeviin luokitus-, tarkkailu tai tietolähdetietoihin taikka rikosten sarjoittamiseen tai tekniseen tutkintaan käytettäviin tietoihin. Tarkastusoikeutta ei myöskään ole tietoihin, jotka on saatu poliisilain 5 luvun, pakkokeinolain 10 luvun sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 36 §:n mukaisia tiedonhankintamenetelmiä käyttäen, eikä poliisin henkilötietolain 2 § 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin havaintotietoihin. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa edellä mainittujen, rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden. (Poliisihallituksen ohje rekisteröidyn tarkastusoikeuksista poliisissa 23.1.2012 2020/2012/66)

Tutkielman aihepiirin kannalta keskeinen tietosuojavaltuutetun tehtävä liittyy hänen kuulemiseensa ennen kuin virallinen syyttäjä nostaa syytteen henkilötietolain vastaisesta menettelystä. Myös tuomioistuimen on käsitellessään tällaista asiaa varattava valtuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi.

Molemmissa tapauksissa tietosuojavaltuutettu antaa lausuntoja.
(<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/tietosuojavaltuutetuntoimisto/tehtavat.html>)

5.3 Tietojärjestelmien käytön valvonta

Jonkan poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa koskevassa selvityksessä rekisterien osalta on esitetty kysymys, että onko kyseessä oikeusturvan heikko lenkki? Selvityksessä on tuotu esiin joitakin havaittuja ongelmia. Rekisterien käytön valvonnassa käyttöoikeuksien ajantasaisuus suhteessa henkilön tehtäviin on nähty ongelmalliseksi tilanteessa, jossa työtehtävät ovat muuttuneen mutta henkilölle jää edelleen käyttöoikeuksia järjestelmiin, joita hän ei uusissa työtehtävissä tarvitse. Jälkikäteisessä valvonnassa rekisterin tietojen käyttöä seurataan lokitietojen avulla. (Jonkka, 2004, 57- 58)

Rekisteritietojen käytön laillisuusvalvonta-työryhmä on todennut loppuraportissaan että lokien keruu on monien rekistereiden osalta tehty vain järjestelmien käytettävyyden turvaamiseksi. Tämä on johtunut osin siitä, että poliisin silloiset järjestelmät on otettu käyttöön jo ennen poliisin ensimmäisen henkilörekisterilain voimaan tuloa. Sisäasiainministeriön määräys lokitietokannasta annettiin 30.9.2003. Loppuraportin suosituksissaan työryhmä totesi että lainmukaisen käytön seuraamiseksi jokaisen henkilötietoja sisältävän rekisterin/järjestelmän tulee sisältää lokitoiminto. Lokirekisteriin tulee kerätä tietoja rekisteriin tehdyistä kyselyistä, lisäyksistä, muutoksista ja poistoista. Ellei rekisterissä/järjestelmässä ole lainkaan lokitoiminnallisuutta, tulee asia ottaa järjestelmän kehityssuunnitelmiin. (Rekisteritietojen käytön laillisuusvalvonta- työryhmän loppuraportti 29.9.2004, 3-4).

Jonkka on selvityksessään pitänyt laillisuusvalvonnallisesti erittäin tärkeänä, että työryhmän esittämä kehittämistyö suoritetaan mahdollisimman nopeasti. Hänen mukaansa on oikeudellisesti kestävämpiä, ettei ihmisten yksityisyyden loukkausta voitaisi jälkikäteen kontrolloida, vaikka se olisi toteutettavissa teknisesti. Jonkka toteaa lisäksi että poliisin ylijohdossa tulee olla mahdollisuus seurata käytännössä rekisterien käyttöä. (Jonkka, 2004, 58)

Väärinkäytöksi ennalta estämisen osalta Jonkka on todennut uskottavan jälkikäteiskontrollin vaikuttavan ennaltaehkäisevästi. Poliisikoulutuksen eri tasoille tulisi hänen mukaansa sisällyttää tietoturvallisuutta ja tietosuojaa koskevaa koulutusta sekä asennekasvatusta. Nämä teemat tulisi saada myös osaksi johtamista oikeiden rutiinien vahvistamiseksi. On korostettava lisäksi käyttäjätunnusten ja salasanojen säilyttämisen tärkeyttä niin, etteivät ne menisi ulkopuolisten

tietoon. Lisäksi Jonkan mukaan tulisi myös harkita rekisterin käytön perusteen ilmoittamista niitä käytettäessä. Tällä voitaisiin korostaa, että rekisteriin meneminen ja tietojen katselu on tietoinen päätös. Tällä voitaisiin ennalta estää huomaamatonta liukumista tietoihin, joihin työntekijällä ei ole käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta oikeutta mennä, vaikkakaan sillä ei voida estää tahallisia väärinkäytöksiä. Toisaalta Jonkka toteaa, ettei rekisterin käytön perusteen ilmoittamisella/kirjaamisella vaikeutettaisi kohtuuttomasti rekisterin asianmukaista käyttämistä. Kyseisessä arvioinnissa olisi lähtökohtana punninta-asetelma, jossa toisella puolella on rekisteristä riippuen (erilaisella painoarvolla) perusoikeutena turvattu yksityisyyden suoja ja toisessa vaakakupissa rikostorjunnan mahdollinen hankaloituminen. (Jonkka, 2004, 58)

Henkilötietojen käsittelyn valvonta on huomioitu ohjeessa laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla. Ohjeen mukaan "Jokainen sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisen on velvollinen käsittelemään henkilötietoja asianmukaisesti ja vain lain sallimiin tarkoituksiin ja lain edellyttämällä tavalla. Tietosuojasta ja tietoturvasta huolehtiminen turvaa perusoikeuksia ja ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan." Ohjeessa todetaan, että esimiesten on huolehdittava yhdessä tietohallinnon kanssa henkilöstön käyttöoikeusvaltuuksien ajantasaisuudesta. Henkilörekisterien käyttöä pitää ohjeistaa ja havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua viipymättä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää rekisteritietojen käyttötarkoitukseen ja tietojen oikeellisuuteen päivittäisessä työssä. (Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohje, 10)

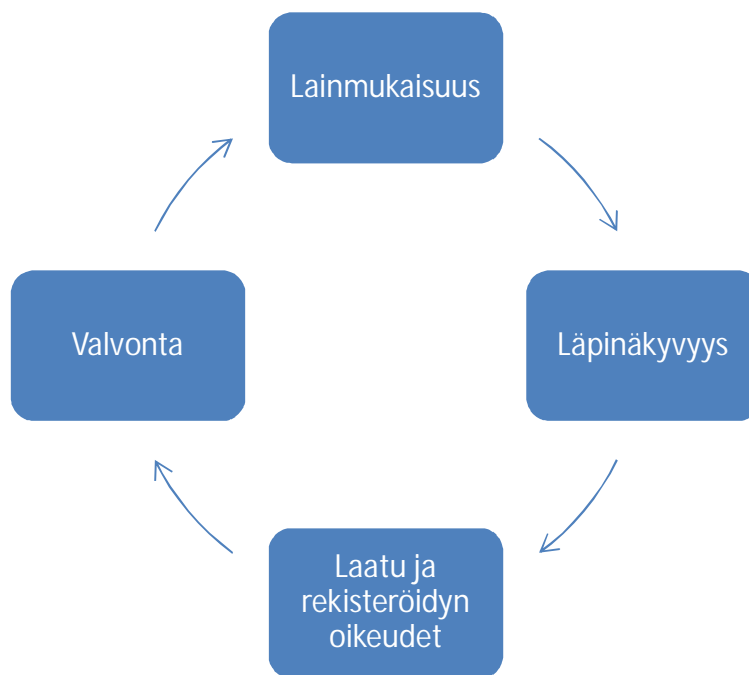
Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeessa todetaan lokitietojen osalta, että lokitietoja hyödynnetään nykyistä tehokkaammin rekisterien käytön valvonnassa ja että hallinnonalalla on yhtenäiset menettelyt väärinkäytöksiin puuttumisessa. Lokitarkastuksista todetaan, että virastojen tulee tehdä pistokoeluonteinen lokitarkastus vähintään kaksi kertaa vuodessa, tarkastus tulee kohdistaa keskeisiin rekistereihin tietynä ajanjaksona. Kohdentamisen perusteena voi olla julkisuudessa esillä ollut tai kantelun kohteena oleva tapaus. (Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohje, 11- 12)

Poliisin laillisuusvalvontaohjeessa on yhtenä osana tietojärjestelmien käytön valvonta, sen mukaan poliisihallinnon virkamiesten oikeus käyttää poliisin tietojärjestelmiä, henkilörekistereitä sekä muiden viranomaisten tietojärjestelmiä ja henkilörekistereitä rajoittuu virkatehtävien hoitamiseen noudattaen tietojärjestelmä- ja henkilörekisterikohtaisia ehtoja. Ohjeen mukaan poliisiyksikön tulee huolehtia, että jokaisen sen palveluksessa olevan henkilön rekistereiden käyttöoikeudet ovat ajan tasalla ja niiden laajuus vastaa virkatehtävien edellytyksiä. Ohjeessa on määritelty myös

henkilötietojen käsittelyn valvonnan vastuita poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden osalta. (Poliisin laillisuusvalvontaohje, 5-6)

5.3.1 Poliisin tietosuojaperiaatteet

Poliisihallituksen tietoturva-periaatteita koskevassa määräyksessä on määritelty poliisin tietosuojaperiaatteet. Alla tietosuojaperiaatteet esitetään mukaellen Jari Råmanin luentomateriaalista (2014) kuviossa 3.



Kuvio 3. Tietosuojaperiaatteen poliisihallinnossa

Henkilötietojen käsittely perustuu lakiin

Tällä tarkoitetaan, että poliisilla voi olla vain poliisin henkilötietolain mukaisia rekistereitä, poliisin tietojärjestelmien hallinta- ja valvontajärjestelmiä tai muita rekisterinpitäjän päätöksellä perustettuja henkilörekistereitä. Tietoja käsitellään ainoastaan laissa määritellyssä tarkoituksessa ja laajuudessa.

Tietojen kerätään läpinäkyvällä tavalla

Ajantasaiset rekisteriselosteet ovat asianmukaisesti saatavilla, poliisin valtakunnallisten henkilörekisterien tietosuojaselosteet ovat kaikkien nähtävillä poliisin internet -sivuilla (www.poliisi.fi). Yksikkökohtaisten rekisterien rekisteriselosteet on oltava vähintään poliisin henkilörekisterit- kansiossa asiakaspalvelupisteessä.

Tietojen laatu ja rekisteröidyn oikeudet

Poliisi pyrkii huolehtimaan, että henkilötiedot ovat ajan tasaisia ja oikeita. Virheelliset tiedot pyritään korjaamaan tai poistamaan, ellei lainsäädäntö vaadi niiden säilyttämistä. Vanhentuneita tai tarpeettomia tietoja ei säilytetä. Rekisteröidyn mahdollisuudet tarkastaa itseään koskevat tiedot ja vaatia tietoja korjattavaksi turvataan. Poliisi huolehtii siitä, että tietoja luovutetaan ainoastaan niille, joilla on siihen laissa säädetty oikeus. Henkilötiedot suojataan tietoturvallisuutta koskevien määräysten mukaisesti.

Valvonta

Rekistereiden ylläpidon ja käytön laillisuusvalvonnan osalta noudatetaan sisäistä laillisuusvalvontaa koskevaa ohjeistusta ja määräystä poliisin tietojärjestelmien käytön valvonnasta. Tietoturvallisuuden ja tietojen suojaamiseen liittyvät vastuut ja velvollisuudet määräytyvät poliisin tietoturvapoliitiikan mukaisesti. Poliisin tehtävien suorittamiseksi ja toimivaltuuksien käyttämiseksi tarpeellisia henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan laissa määritellyssä tarkoituksessa ja laajuudessa (Rekisterinpito poliisissa). Tietojen käsittelyssä korostuu jokaisen tietojärjestelmän käyttäjän vastuu. (Poliisin tietojärjestelmien käyttö ja ylläpito). Poliisin tietojärjestelmien ja -välineiden käyttöoikeudet perustuvat virka- tai palvelussuhteeseen ja ne on tarkoitettu virka- tai työtehtävien hoitamiseen. Jokaisella tietojärjestelmän käyttäjällä on omalta osaltaan vastuu käyttäjätunnuksilla tapahtuvasta tietojen käsittelystä.

Valvontaan liittyvät keskeisesti lokitiedot, lokitietojärjestelmä muodostaa oman henkilörekisterin. Käyttölokijärjestelmän tietosuojaselosteen mukaan käyttölokijärjestelmää ylläpidetään poliisin henkilötietolaissa määriteltyjen poliisin valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettujen pysyvien automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävien tietojärjestelmien ja poliisin käyttämien muiden viranomaisten rekisterien:

- käyttäjien sekä säädösten mukaisen käytön valvomiseksi
- epäiltyjen väärinkäytöksi tai rikosten selvittämiseksi
- järjestelmien tietojen tai toiminnan virheellisyyksien selvittämiseksi

- järjestelmien käyttömäärien tilastoimiseksi esim. kustannusten jaon ja kapasiteettitarpeen seuraamiseksi
- rekisterinpitäjän tai luovutettavien tietojen antajan ja vastaanottajan yleisen valvonta- ja seurantavelvollisuuden toteuttamiseksi

5.4 Poliisin tekemäksi epäilty rikos

Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen osalta tutkintajärjestelyistä säädetään esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä. Säännöksen mukaan poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa syyttäjä, mikäli poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Syyttäjä voi rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä edellyttäessä päättää ryhtymisestään tutkinnanjohtajaksi, vaikka poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta ei olisi tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä. Saman säännöksen mukaan syyttäjä voi edellä tarkoitetuissa tapauksissa johtaa esitutkintaa myös asiaan liittyvän muun epäillyn osalta, mikäli se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Jos asia käsitellään rikesakko- tai rangaistusmääräysasiana, syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana.

Oikeuskirjallisuuden mukaan syyttäjän mahdollisuus päättää tai harkinnanvaraisessa tilanteessa arvioida ryhtymistään tutkinnanjohtajaksi edellyttää, että hänelle ilmoitetaan esitutkintalain 5 luvun 1 §:n mukaisesti viipymättä asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies (Helminen & al, 2014, 316- 317). Lain esitöissä tilannetta, jossa syyttäjä alkaa tutkinnanjohtajaksi silloin kun poliisimies ei ole virkatehtävissä, mainitaan esimerkkeinä niin vakavat rikokset, joilla saattaa olla merkitystä poliisimiehen virassa olon kannalta. Kyseessä voisi olla myös korkea-arvoisen poliisimiehen vapaa-aikanaan tekemä rikos. Muina esimerkkeinä mainitaan tilanne, jossa rikoksen tekemisessä hyödynnetään virkatehtävien yhteydessä saatuja tietoja tai poliisimiehen tekemä rikos liittyy toisen poliisimiehen virkatehtävän yhteydessä tekemäksi epäiltyyn rikokseen. (HE 222/2010 vp, 168)

Poliisihallitus on antanut ohjeen¹² poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnasta . Ohjeessa käsitellään käytännön yhteistyötä ilmoituksen vastaanottoon ja kirjaamiseen liittyen, tutkinnanjohtajan tehtäviä, asian käsittelyä Valtakunnansyyttäjänvirastossa sekä tutkinnanjohtajan määräytymisen ja tutkinnan aloittamisen erityiskysymyksiä.

¹² Poha 17.12.2013 (2020/2013/4590)

Myös valtakunnansyyttäjänvirasto on antanut ohjeen¹³ poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta ja poliisirikosasiassa tehdystä syyteharkintaratkaisusta ilmoittamisesta. Ohjeessa käsitellään muun muassa ilmoituksen vastaanottoa ja kirjaamista, asian käsittelyä Valtakunnansyyttäjänvirastossa, tutkinnanjohtajan määräytymistä ja esitutkinnan aloittamista.

5.4.5 Laillisuusvalvonta-asian siirtyminen esitutkintaan

Poliisin laillisuusvalvontaohjeessa kohdassa 9 otetaan kantaa asian siirtämiseen erikseen säänneltyyn menettelyyn. Ohjeessa todetaan "Eri osapuolten oikeusturvan kannalta olevan tärkeää, että laillisuusvalvonnassa havaitun asian selvittäminen siirretään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa erikseen säänneltyyn menettelyyn, mikäli sen käytön edellytykset täyttyvät. Tällaista menettelyä on erityisesti poliisirikostutkinta ja virkamiesoikeudellinen menettely. Mikäli laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa esitetään väite rikoksen tapahtumisesta ja väitetty tapahtumainkulku on mahdollinen tai siinä muuten havaitaan, että on syytä epäillä rikosta, on asia siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle". (Poliisin laillisuusvalvontaohje, 9)

Ohjeessa todetaan, että mikäli poliisimiehen osalta on olemassa yksilöity epäily siitä, että käsillä voisi olla esitutkintalain poliisirikosmenettelyä koskeva tilanne, ei laillisuusvalvonnan keinoin voida pyrkiä vahvistamaan rikosepäilyä. Tällöin menetellään edellisessä kappaleessa viitatus poliisin epäilyksi tekemän rikoksen esitutkinnasta annetun ohjeen mukaisesti. (Poliisin laillisuusvalvontaohje, 9)

Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta - loppuraportissa viitataan poliisirikostutkintaan liittyvistä rajanveto-ongelmista erityisesti Oikeuskanslerin ratkaisuun¹⁴ ns. huumeepoliiseita koskevassa asiassa sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun¹⁵, joka koski asian siirtämistä poliisirikosmenettelyyn ja virkamiehen kuulemista ennen tuota siirtoa. Raportissa todetaan, ettei edellisestä, eikä nykyisestääkään esitutkintalaista ilmene suoraan syyttäjälle ilmoittamisen kynnyks, jossa poliisiorganisaation sisällä havaitaan viitteitä mahdollisesta poliisirikoksesta. Raportissa pohdittiin, voiko poliisi itse arvioida esitutkintalain 3 luvun 3 § 1 momentin mukaista esitutkinnan aloituskynnystä vai onko ilmoitus syyttäjälle tehtävä jo vähäisemmällä epäilyllä. Edellä mainitun apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan kyseisessä yksittäistapauksessa hän ei pitänyt selvityksen pyytämistä poissuljettuna ja että poliisi voi oma-

¹³ VKSV 27.1.2013 (VKSV:2015:2)

¹⁴ OKV 186/1/2008

¹⁵ AOA 22.5.2008 Dnro 2493/4/06

aloitteisestikin selvittää mahdollisia toiminnan epäselvyyksiä. Vähänkin epävarmassa tilanteessa apulaisoikeusasiamies pitää tarkoituksenmukaisena kytkeä syyttäjä mukaan. Hän kuitenkin toteaa käsityksensä, ettei pelkällä rikosilmoituksen kirjaamisella vielä puututa kenenkään oikeusasemaan erityisen painavasti ja pitää täysin selvänä, ettei rikosilmoituksen kirjaamisen edellytyksenä ole se, että asianosaisia olisi kuultu. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, 40- 41)

Johdannossa viitatus, Suomen poliisijärjestöjen liiton Valtakunnansyyttäjänvirastoon ja Poliisihallitukseen lähettämän kirjeen aihepiiriin liittyen poliisin henkilöstössä on koettu, että henkilökisteriasioissa kynnys joutua rikoksesta epäilyksi on vieläkin alempana kuin muissa asioissa. Tämä liittyy siihen, että lokiselvityksien yhteydessä yksittäisen lokitiedon osalta esimerkiksi henkilöön liittyvästä kyselystä voidaan tehdä rajoitetusti päätelmiä sen suhteen, onko virkamiehellä ollut henkilöön liittyvää virkatehtävää. Suora liittymä virkatehtäviin voi ilmetä poliisiasiain tietojärjestelmästä tai esimerkiksi tehtävärekisteristä. Käytännössä poliisin tehtäväkenttään kuuluu tilanteita, joita ei välttämättä kirjata tehtävailmoituksiin tai ylipäätään mihinkään. Esimerkiksi rikosilmoitusten kirjaamiseen tai asiakaspalveluun liittyen saattaa tulla yhteydenottoja, kyselyjä, jotka aiheuttavat henkilötietojen käsittelyä ja erilaisia tarkistuksia. Erilaisia tarkistuksia ja kyselyjä liittyy myös valvonta- ja hälytystoiminnan tehtäviin, osa kyselyistä saattaa tilanteesta riippuen ohjautua esimerkiksi tilannekeskuksen päivystäjälle.

On ollut myös keskustelua siitä, voidaanko lokiselvityksen yhteydessä pyytää hallinnollisia selvityksiä virkamiehiltä tai pyrkiä selvittämään esimerkiksi virkamiehen toimenkuvaa asianomaisesta yksiköstä. Esitutkintalain 3 luvun 3 § 2 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, ettei ketään aiheuttomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa koskien terveydenhuollon alaa¹⁶ kantelijaa oli hänen mukaansa ilman riittäviä perusteita syytetty potilastietojen luvattomasta katselusta, vaikka hän oli kuntayhtymän tietoturvaryhmälle antamassaan vastineessa tuonut esiin, että tietojen katselun syynä saattoi olla laskutuksen laadunvarmistukseen liittyvä asia. Tietoturvaryhmä lähetti kantelijan esimiehille ja asianomaiselle potilaalle kirjeen, jossa todettiin kantelijan käyneen potilastiedoissa loppuvuodesta 2009, vaikka viimeinen hoitojakso oli ollut puolta vuotta aiemmin. Myöhemmin ilmeni, että tietojen katsominen liittyi laskutuksen laadunvarmistukseen. Oikeusasiamies katsoi selvityksessä menetellyn virheellisesti ja kantelija on perustellusti voinut kokea että hänet on asetettu epäilyksen alaiseksi, hän saattoi käsityksensä kuntayhtymän tietoon.

¹⁶ EOA 26.3.2014 Dnro 1211/4/13

Hallinnolliseen selvitykseen virkamiehen näkökulmasta liittyy se, että lausunto annetaan virkavastuulla. Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta- loppuraportin mukaan virkamiehen virkavastuulla antamiin lausuntoihin liittyy luotettavuus oletama eli niiden oletetaan olevan totta, ellei toisin näytetä. Raportissa viitataan Lauri Lehtimajan artikkeliin¹⁷, jonka mukaan virkamiehellä ei ole virheen tunnustamispakkoa mutta hänellä on aina velvollisuus tehdä selkoa virheelliseksi epäillyn virkatoimen "yleisistä puitteista ja olosuhteista". Raportin mukaan selvityspyynnöt, joissa virkamies saattaa joutua kantelun kohteena tilanteeseen, jossa hän selvitystä antaessaan kokee todistavansa itseään vastaan toimiessaan virkavastuulla. Käytännössä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on toimittu niin, että mikäli selvityspyynnön pyydettäessä pidetään mahdollisena, että asia saattaisi johtaa esitutkintaan, selvityksen antajaa muistutaan tästä. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, 66- 68)

Edellä mainitun raportin johtopäätöksissä on kiinnitetty huomiota oikeusturvan toteutumiseen laillisuusvalvonnassa. Työryhmän käsityksen mukaan eri menettelyjen kaikkia ongelmia on kenties mahdotonta ratkaista mutta erityisesti perustuslain 21 §:n mukainen kaikille kuuluva itsekriminointisuoja ja siitä ilmoittaminen tulisi ottaa paremmin huomioon. Työryhmä katsoo, että virkamiehelle tulisi ilmoittaa hänen velvollisuudestaan pysyä totuudessa selvitystä antaessaan kuitenkin niin, että samalla ilmoitettaisiin oikeudesta kieltäytyä antamasta selvitystä siltä osin, joka saattaisi valvonnan kohteen syytteen vaaraan. Työryhmä ehdotti, että näistä asioista säädettäisiin laissa, samalla se ehdotti täsmennystä laillisuusvalvonnassa kertyneen aineiston toimittamiseen esitutkintaa tai virkamiesoikeudellisia seurauksia varten. Toisena vaihtoehtona oikeusturvan parantamisena nähtiin laillisuusvalvonnassa kertyneen aineiston hyödyntämisen rajoittaminen esitutkinnassa. Raportin mukaan vallitsevaa asiaintilaa voisi selkeyttää maininnalla, että poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa kertynyt aineisto voidaan toimittaa syyttäjälle esitutkinnan arvioimista varten tai virkamiehen esimiesvirastolle virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden arvioimista varten. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, 97)

Hakala ja Penttilä (2003, 206) ovat käsitelleet kenttätoiminnan johtamista koskevassa teoksessa poliisimiehen joutumista tutkinnan kohteeksi lähinnä vakavamman voimankäyttötilanteen jälkeen. He ovat todenneet, että tutkintaan joutuminen herättää ristiriitaisia tunteita ja saattaa tuntua kohtuuttomalta, varsinkin tilanteissa, joissa poliisimies on kokenut tehneensä parhaansa ja joutunut vielä itse hengenvaaraan. Rekisterien käytön lainmukaisuuden tutkintaa tai selvityksien antamista ei

¹⁷ Lauri Lehtimaja, Selvityspyynnöt ja syytteenvaara: Näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamieheen nähden, Defensor Legis, 1988.

sinänsä voi verrata tilanteeseen, jossa poliisimies on kenties joutunut käyttämään ampuma-asetta kohdehenkilön toiminnan pysäyttämiseksi mutta oikeusturvan kannalta tilanne on sama. Asioiden tutkiminen on osa suomalaista oikeusjärjestelmää ja suhtautumisen tutkintaan tulisi olla ammattimainen, tämä tarkoittaa asiallista suhtautumista tutkintaan ja sitä suorittaviin henkilöihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei tutkinnan kohteena oleva poliisimies voisi puuttua selviin epäkohtiin näiltäkin osin ja huolehtia omalta osaltaan oikeusturvan toteutumisesta.

5.4.6 Henkilörekisteririkos- ja rikkomus

Henkilörekisteririkos kuuluu varsinaisiin henkilötietojen suojaan liittyviin rikoksiin osana tieto- ja viestintärikoksia. Rikosoikeus- teoksessa erillisen tieto- ja viestintärikoksia koskevan luvun säätäminen kertoo myös siitä, että tiedon ja yksityisyyden arvon voidaan nähdä lisääntyneen. Osin kyse on teknisen kehittymisen aiheuttamista uhistä yksityisyydensuojalle. (Lappiseppälä & al 2008., 1028)

Rikoslain 38 luvun 9 §:n mukaan:

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

1. käsittelee henkilötietoja vastoin henkilötietolain (523/1999) käyttötarkoitussidonnaisuutta, käsittelyn yleisiä edellytyksiä, henkilötietojen tarpeellisuutta tai virheettömyyttä, arkaluonteisia tietoja, henkilötunnusta tai henkilötietojen käsittelyä erityisiä tarkoituksia varten koskevia säännöksiä taikka rikkoon henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä,

2. antamalla rekisteröidylle väärän tai harhaanjohtavan tiedon estää tai yrittää estää rekisteröityä käyttämästä hänelle kuuluvaa tarkastusoikeutta tai

3. siirtää henkilötietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisiin valtioihin henkilötietolain 5 luvun vastaisesti

ja siten loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai olennaista haittaa, on tuomittava henkilörekisteririkoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi

Tämän tutkimuksen aiheen osalta keskeisin osa koskee kohdassa 1 mainittua käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaista käsittelyä, lisäksi edellytetään että tuolla toiminnalla loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa muuta vahinkoa tai olennaista haittaa.

Henkilötietolain 48 §:ssä säädetään henkilörekisteririkkomuksesta, kyseisen säännöksen mukaan:

48 §. Rangaistussäännökset. Rangaistus henkilörekisteririkoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 9 §:ssä ja henkilörekisteriin kohdistuvasta tietomurrosta rikoslain 38 luvun 8 §:ssä. Rangaistus 33 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tämän lain vastaisesti

1) laiminlyö noudattaa, mitä henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten määrittelystä, rekisteriselosteen laatimisesta, tietojen käsittelystä, informoimisesta, henkilörekisterissä olevan tiedon korjaamisesta, rekisteröidyn kielto-oikeudesta tai ilmoituksen tekemisestä tietosuojavaltuutetulle säädetään,

2) antaa tietosuojaviranomaiselle henkilötietojen käsittelyä koskevassa asiassa väärän tai harhaanjohtavan tiedon,

3) rikkoo henkilötietojen suojaamisesta ja henkilörekisterin hävittämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä

taikka

4) rikkoo tietosuojalautakunnan 43 §:n 3 momentin nojalla antamaa lainvoimaista määräystä ja siten vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai hänen oikeuksiaan, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *henkilörekisteririkkomuksesta* sakkoon.

5.4.7 Virkarikokset

Rikoslain 40 luvun 11 §: mukaan virkavastuussa olevia virkamiehiä ovat henkilöt, jotka ovat virkasuhteessa tai siihen rinnastuvassa palvelussuhteessa muun muassa valtioon. Oikeuskirjallisuuden mukaan virkavelvollisuudella tarkoitetaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa velvollisuutta. Rangaistavaa on kuitenkin vähäistä vakavampi virkavelvollisuuden rikkominen. Tätä arvioitaessa merkitystä on yleisellä ja yksityisellä edulla, vähäinen teko voi olla esimerkiksi menettelysäännöksen noudattamatta jättäminen. Vähäisyyttä arvioitaessa kiinnitetään huomiota teon haitallisuuteen, vahingollisuuteen ja muihin tekoon liittyviin seikkoihin. (Koskinen, Kulla, 2013, 261- 262)

Koska tässä tutkielmassa käsitellään poliisimiesten tekemäksi epäiltyjä rikoksia, tulee arvioitavaksi yleensä myös virkavastuun toteutuminen. Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa ja useimmiten syytteen ja mahdollisiin tuomioihin edenneissä tapauksissa poliisimiehiä on syytetty henkilörekisteririkoksen ohella rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja toissijaisena syytteenä on ollut saman luvun 10 §:n tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Tapauksesta riippuen kyseessä voi olla myös 5 §:n mukainen virkasalaisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen mikäli henkilö on kertonut salassa pidettävää tietoa tahoille, jotka eivät ole tiedonsaantiin oikeutettuja. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että virkasalaisuuden rikkomiseen saattaa syyllistyä henkilö, jolla on ollut sinänsä asiallinen peruste käsitellä kyseisiä tietoja, tällöin taustalla ei ole välttämättä henkilörekisterien epäasianmukainen käyttö.

Asian konkretisoimiseksi esitetään Helsingin käräjäoikeuden ratkaisun 14/111848 (R 13/5174) syytteesä kuvattu virkavelvollisuuden rikkominen henkilörekisteririkosasiassa.

1. Virkavelvollisuuden rikkominen

Rikoslaki 40 luku 9 § 1 momentti

Henkilö X on toimiessaan virkamiehenä X poliisilaitoksen X:na. Hänen toimivalta virkatehtävissä on oikeuttanut hänet säännösten mukaan laillisesti käyttämään poliisiasiain tietojärjestelmän rekisteritietoja ainoastaan silloin, kun kyseessä on virka- ja työtehtävien hoitaminen.

Hän on ensimmäisessä syytekohtassa (henkilörekisteririkos) kuvatussa tilanteessa tahallaan rikkonut virkatoiminnassaan noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa henkilötietolain 7 §:ssä ja laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 15 §:ssä säädettyjä käyttötarkoitussäännöksiä sekä rikoslain 38 luvun 9 §:ssä tai henkilörekisterilain 48 § 2 momentin tai lain kuolemansyyn selvittämisestä 16 §:n säännöksiä.

X on ensin hakenut ns. RikiTrip- järjestelmän kautta henkilö A:ta koskevia tietoja ja sen jälkeen katsonut C poliisilaitoksen kahden sekalaisilmoituksen tiedot, vaikka hänen työtehtäviin ei ole kuulunut kyseisten tietojen hakemista eikä käsittelyä.

Tekoa ei huomioiden sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat huomioiden mm. rangaistussäännösten rikkominen, tietojen arkaluonteisuus ja salassa pidettävyys sekä virkatehtäviin kuuluvien järjestelmien käyttäminen yksityisasioihin ole pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä.

VAIHTOEHTOINEN SYYTE:

2. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen

Rikoslaki 40 luku 10 § ja muut ensisijaisen syytteen säännökset

Mikäli X:n katsotaan tehneen edellä kuvatun teon huolimattomuudesta, on hänen katsottava syyllistyneen edellä kuvatusti tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Tuomiossa henkilö on tuomittu henkilörekisteririkoksen ohella virkavelvollisuuden rikkomisesta, perustelut ovat seuraavat:

Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan virkamies, joka virkaansa toimittaessaan tahallaan rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muuta tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena vähäinen.

Yllä syytekohtaa 1 (henkilörekisteririkos) koskevissa perusteluissa on katsottu selvitettyksi, että X on virkamiehenä käyttänyt poliisin tietojärjestelmää ilman virkatehtävään liittyvää perustetta. X on näin menettelemällä rikkonut virkavelvollisuuttaan.

X:n menettely on ollut omiaan aiheuttamaan arvostelua poliisia ja yleisemminkin viranomaisia kohtaan ja vähentämään luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja laillisuuteen.

Tämän vuoksi tekoa ei ole pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Syytekohtaa 1 (henkilörekisteririkos) koskevissa perusteluissa on todettu, että X:n menettelyä on pidettävä tahallisenä. Samoista syistä hänen menettelyään on pidettävä tahallisenä myös syytekohtassa 2.

Näillä perusteluilla asiassa on katsottava selvitettyksi, että X on syyllistynyt rikoslain 40 luvun 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuun virkavelvollisuuden rikkomiseen.

5.4.8 Vahingonkorvaus

Henkilötietolain 47 §:ssä on säädetty rekisterinpitäjän vahingonkorvausvastuusta. Säännöksen mukaan rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan sen taloudellisen ja muun vahingon, joka on aiheutunut rekisteröidylle tai muulle henkilölle henkilötietolain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä.

Tietosuojavaltuutettu on ohjeistanut henkilötietolain seuraamusjärjestelmää ja sen mukaan vahingonkorvausvelvollisuus voi seurata millaisesta henkilötietojen lainvastaisesta käsittelystä tahansa ¹⁸. Jarno J. Vanton mukaan vahingonkorvausvastuu ei riipu näin ollen rekisterinpitäjän tuottamuksesta eli kyse on ns. ankarasta vastuusta (Vanto 2011, 175).

Henkilötietojen suoja -kirjan mukaan vahingot, jotka aiheutuvat henkilötietojen lainvastaisesta käsittelystä, ovat useimmiten puhdasta varallisuusvahinkoa eli taloudellista vahinkoa (johon ei liity esine- tai henkilövahinkoa), tai kärsimystä. Varallisuusvahingolla tarkoitetaan tilannetta, jossa rekisteröity menettää ansio- tai muita tuloja henkilötietojensa lainvastaisen käsittelyn vuoksi. Tilanne voi johtua esimerkiksi julkisuuteen rekisteristä vuodetusta tiedosta. Kärsimyksellä tarkoitetaan vahingonkorvausoikeudessa esimerkiksi pelon, nöyryytyksen, häpeän tai mielipahan tunnetta. Käytännön esimerkkinä kirjassa mainitaan rekisterin suojaamisvelvoitteiden laiminlyönnistä johtuva henkilökohtaisten tietojen tai valokuvien joutuminen ulkopuolisten haltuun. (Pitkänen, Tiilikka, Warma 2013, 278- 280)

Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suosituksien mukaan henkilörekisteririkoksen (RL 38:9) osalta vahingonkorvauksen määrän arviointiin vaikuttaa erityisesti se, millaisiin tietoihin loukkauksella on päästy käsiksi. Arkaluonteisten tietojen osalta neuvottelukunnan suositus on 300 - 800 euroa. Salassapitorikoksen (RL 38:1) osalta suositus on 500 - 1500 euroa tilanteissa, joissa on paljastettu yksityiselämää koskevia arkaluonteisia tietoja. (Henkilöasiain neuvottelukunta 2011, 38 ja 142 - 145) Käytännössä vahingonkorvauksien ja vastapuolen oikeudenkäyntikulujen maksaminen saattaa aiheutua yksinkertaisemmassakin asiassa useiden tuhansien kulut tuomitulle vastaajalle.

Käytännössä poliisin valtakunnallisten rekisterien osalta puhevaltaa oikeudenkäynneissä vahingonkorvausvaatimusten osalta on vuoden 2014 loppuun asti käyttänyt rekisterinpitäjänä Poliisihallitus. Lain valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014) tultua voimaan vuoden 2015

18

http://www.tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaltuutettu/tietosuojavaltuutetuntoimisto/oppaat/6JfprbX39/Henkilötietolain_seuraamusjarjestelma.pdf. (Katsottu 28.1.2026)

alusta poliisin osalta puhevaltaa on käyttänyt Valtiokonttori muissa kuin esine- ja varallisuusvahinkoja koskevissa asioissa. Koska rekisterien käyttöä koskevissa oikeudenkäynneissä vahingonkorvausvaatimukset perustuvat pääsääntöisesti väitettyyn kärsimykseen, kuuluvat ne edellä kuvatusti Valtiokonttorille.

Vaikka valtiolla on edellä käsiteltyyn ankaraan vastuuseen liittyen korvausvelvollisuus rekisterinpitäjänä, vahingonkorvauslain 4 luvun 3 §:n mukaan työntekijä tai muu vastaava henkilö vastaa työnantajalle vahingosta 4 luvun 1 §:n mukaisesti. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että työnantajalla, eli tässä tapauksessa valtiolla on mahdollisuus edellytyksien täytyessä vaatia ns. regressioikeuden kautta maksamiaan korvauksia takaisin vahingon aiheuttajalta. Työntekijällä on velvollisuus korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muutu olosuhteet. Mikäli työntekijän viaksi jää lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tulisi tuomita. Erityisesti tässä yhteydessä voidaan mainita säännöksen toinen momentti, jonka mukaan tahallisesti aiheutetusta vahingosta on tuomittava täysi korvaus, ellei ole erityisiä syitä sitä alentaa. Oikeuskirjallisuuden mukaan korvausten mitoittamisessa tuottamuksen asteelle voidaan yleensä antaa painoa, eli törkeällä huolimattomuudella aiheutetuista vahingoista tulisi tuomita suhteellisesti suurempia korvauksia kuin tavallisen tuottamuksen tapauksissa (Hemmo 2005, 74- 75).

6. Tutkimuksen aineisto

Tämän tutkimuksen empiirisenä aineistona on käytetty henkilörekisteririkoksia koskevia käräjä- ja hovioikeuksien ratkaisuja sekä syyttäjien tekemiä ratkaisuja. Aineistoa on koottu pyytämällä edellä mainittuja ratkaisuja syyttäjänvirastoista, osin on käytetty myös Poliisihallitukseen tiedoksi lähetettyjä ratkaisuja. Kantavana ajatuksena on ollut käsitellä tässä työssä julkisia päätöksiä, sinänsä henkilörekisteririkoksien esitutkintaan ja oikeusprosessiin liittyvässä asiakirjamateriaalissa on usein eri perusteilla salassa pidettävää materiaalia.

6. 1 Aineistojen kuvaus

Aloin kartoittaa oikeuskäytäntöön liittyvää materiaalia pyytämällä sähköpostitse syyttäjänvirastoilta päätöksiä, joissa poliisimiestä on epäilty poliisin - tai muiden henkilörekisterien epäasianmukaisesta käytöstä ja tähän liittyvästä virkarikoksesta. Tarkennuksena mainitsin ne syyttäjä-tutkinnanjohtajan ratkaisut, joissa esitutkintaa ei toimiteta tai se lopetetaan koska asiassa ei ole syytä epäillä rikosta sekä syyttäjän ratkaisut olla nostamatta syytettä suoritetun esitutkinnan perusteella.

Lähetin kyselyn sähköpostitse syyttäjänvirastojen (10) virkasähköposteihin 28.9.2015 ja pyysin päätöksiä sekä myös vastausta, ellei pyydettyjä ratkaisuja olisi 30.10.2015 mennessä. Edellä mainittuja päätöksiä lähetettiin kuudesta syyttäjänvirastosta, muista virastoista ei tullut vastausta. En uudistanut tiedonsaantipyyntöäni näiden virastojen osalta koska katsoin että saamani materiaali yhdessä käytössäni olevien tuomioistuimien ratkaisujen kanssa mahdollistaa aiheen riittävän laaja-alaisen tutkimisen. Osa tuomioistuimien ratkaisuista on toimitettu Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan, osan tilasin saamieni haastehakemusten perusteella asianomaisista tuomioistuimista.

Tämän lisäksi hain Poliisihallitukselta tutkimusluvan poliisiasiain tietojärjestelmään taustaineiston kartoittamista varten. Tällä tavoin olen voinut tarkastella kyseisiä rikoksia koskevia ilmoituksia ja osittain kartoittaa kyseisten tutkittavien rikosten määrää.

Täydentävänä aineistona aiheen tutkimisessa on poliisin laillisuusvalvontaa koskevat selvitykset sekä laillisuusvalvontaa ja erityisesti rekisterien käytön valvontaa koskevat ohjeistukset.

6.1.1 Tuomioistuinten ratkaisut

Tutkimuksen kohteena olevat rikokset ovat rangaistusmaksimeiltaan sellaisia, että niihin on haettava jatkokäsittelylupa hovioikeudelta. Tiedossani ei ole, että yksikään poliisimiestä koskeva henkilörekisteriin liittyvä tuomio olisi edennyt korkeimpaan oikeuteen asti.

Tutkimusmateriaalissa on ollut neljä hovioikeuden ratkaisua, käräjäoikeuksien ratkaisuja on 52 kappaletta, joista 43 koskevat paljon julkisuutta saanutta Mika Myllylä kuolemansyyn tutkintaa koskevien rekisteritietojen katselua. Hovioikeuksien ratkaisuista kaksi on Rovaniemen hovioikeudesta vuosilta 2011 ja 2014, yksi Itä-Suomen hovioikeudesta vuodelta 2010 ja yksi Turun hovioikeudesta vuodelta 2015. Käräjäoikeuksien ratkaisut jakautuvat käräjäoikeuksittain oheisen taulukko 1:n mukaan.

Espoon käräjäoikeus	1
Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeus	1
Helsingin käräjäoikeus	12
Hyvinkään käräjäoikeus	4
Kanta-Hämeen käräjäoikeus	5
Kainuun käräjäoikeus	1
Keski-Suomen käräjäoikeus	6
Kymenlaakson käräjäoikeus	1
Lohjan käräjäoikeus	3
Oulun käräjäoikeus	1
Pohjois-Karjalan käräjäoikeus	4
Pohjanmaan käräjäoikeus	2
Päijät-Hämeen käräjäoikeus	4
Vantaan käräjäoikeus	1
Varsinais-Suomen käräjäoikeus	3
Ylivieska-Raahen käräjäoikeus	1
Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus	2

Taulukko 1. Tuomiot käräjäoikeuksittain

6.1.2 Syyttämättäjättämispäätökset

Syyttämättäjättämispäätöksiä toimitettiin Itä-Suomen -, Itä-Uudenmaan -, Lapin -, Salpausselän ja Sisä-Suomen syyttäjävirstoista. Yhteensä päätöksiä oli 15 kappaletta. Määrää voi pitää melko pienenä, toisaalta tässä tutkimuksessa arvioinnin pääpaino on käräjä- ja hovioikeuksien ratkaisuiissa.

6.1.3 Aineiston kattavuus

Poliisin tekemäksi epäiltyjen henkilörekisteririkoksien määrän arviointi ei ole aivan niin yksinkertaista kuin nykyisellä kehittyneellä tietotekniikalla voisi kuvitella olevan. Olen pyrkinyt arvioimaan poliisin tekemäksi epäiltyjen henkilörekisteririkoksien määrää osin tiedotusvälineissä esitettyjen aihetta koskevien uutisten pohjalta, osin poliisiasian tietojärjestelmän tietojen perusteella sekä lisäksi Valtakunnansyyttäjänviraston tilaston perusteella.

Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikoksia koskevassa tilastossa on eritelty viraston poliisirikosten esikäsittely-yksikköön saapuneet ilmoitukset. Kyseessä on siis kaikki ilmoitukset, eivät tiettyyn rikostyyppiin kuuluvat. Keskimmaisessä on virastossa ratkaistut asiat ja oikealla syyttäjä-tutkinnanjohtajille esitutinnan aloittamisen arvioimiseksi siirretyt asiat.

Vuosi	Saapuneet	Ratkaistut	Kentälle siirretyt
2010	709	257	300
2011	871	391	332
2012	748	579	229
2013	913	506	524
2014	780	504	335
2015	617	404	442

Taulukko 2. Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikostilasto

Julkisuudessaakin esillä olleet Mika Myllylän kuolemansyyn tutkintaan liittyvät poliisimiesten epäillyt virka- ja henkilörekisteririkosepäilyt sisältyvät vuonna 2011 saapuneisiin ilmoituksiin ja niitä oli tuolloin 195. Näistä 59 ratkaistiin vuonna 2012 Valtakunnansyyttäjänvirastossa ja 136 tapausta siirrettiin kentälle vuonna 2013. Tutkimuksen johdannossa viitatus Helsingin sanomien

artikkelin (HS 27.3.2014) mukaan 72 henkilöä tuomittiin Myllylän tietojen katsomisesta, ja että 13 jutussa syytteet hylättiin.

Toinen laajaa julkisuutta saanut tapaus liittyy Anneli Auerin poliisiasiain tietojärjestelmissä olevien tietojen luvattomaan katselemiseen, esimerkiksi Aamulehdessä uutisoitiin 27.3.2014 että esitutkintaa suoritetaan yli 80 henkilön osalta, joista suurin osan on poliiseja. Valtakunnansyyttäjän viraston poliisirikos-tilastossa Aueriin liittyvät ilmoituksen näkyvät vuonna 2013 saapuneina, sen mukaan näitä oli 74 kappaletta ja ne on siirretty syyttäjä-tutkinnanjohtajalle samana vuonna. Tässä tutkimuksessa näitä tutkintoja ei enemmälti käsitellä, koska syyteharkinta on vielä tätä kirjoittaessa kesken.

Poliisiasiain tietojärjestelmän kyselytietokannasta vuosien 2010- 2015 ilmoitusten osalta (hakuperuste: henkilörekiste% and ja virkav% and tutkinnanjohtajuus) tekemäni haun tuloksena on taulukossa 3 näkyvät määrät. Kyselyllä pyrittiin selvittämään, montako sellaista ilmoitusta on kirjattu, joissa esiintyy henkilörekisteririkos tai -rikkomus sekä tähän liittyvä virkarikos. Tutkinnanjohtajuudella hakutulos pyrittiin rajaamaan sellaisiin ilmoituksiin, joissa syyttäjä on tutkinnanjohtajana.

2010	2011	2012	2013	2014	2015
0	25	144	26	57	31

Taulukko 3. Kirjatut ilmoitukset poliisiasiain tietojärjestelmässä

Poliisiasiain tietojärjestelmän tietojen tulkinnassa tulee olla varovainen, koska on mahdollista, ettei hakutulos ole ollut riittävän kattava. Myös asioiden kirjaamisessa on voinut olla hieman erilaista käytäntöä tai siihen liittyy inhimillisiä virhemahdollisuuksia. Poliisin henkilötietolakiin¹⁹ perustuvien poistosääntöjen mukaan ilmoitukset siirtyvät arkistokantaan, ajankohtaan vaikuttaa kyseisen rikoksen tai useamman rikoksen kyseessä ollessa törkeimmän rikoksen vanhenemisaika. Syyteharkintaan siirtyneiden rikosten osalta ilmoitukset poistuvat viiden vuoden kuluttua asian siirtämisestä syyttäjälle. Yksi virhetulkinnan mahdollisuus liittyy myös siihen, että asiasta on ennen esitutkintapäätöksen tekemistä voitu tehdä niin sanottu S-ilmoitus ja esitutkinnan alkaessa varsinainen rikosilmoitus, jolloin sama asia näyttäytyy kahdessa ilmoituksessa.

¹⁹ Poliisin henkilötietolaki 5 luku 22 §

Aineiston kattavuus tutkittavan ilmiön osalta vaikuttaa luonnollisesti johtopäätöksien tekemiseen. Tässä tulee toki muistaa, että tutkimuskysymys liittyy käyttötarkoitussidonnaisuuden rajan tarkasteluun vallitsevan oikeuskäytännön mukaan, ei niinkään ilmiön laajuuden arviointiin, vaikka asia siihen liittyykin. Kattavuus on melko suuri Mika Myllylän tapaukseen liittyvien tuomioiden osalta, lisäksi aineistoon kuuluu myös yksi kokonaisuuteen kuuluva hovioikeuden ratkaisu. Muut oikeuksien ratkaisut koskevat yksittäisiä tapauksia. Syyttämättäjättämispäätöksiä on huomattavasti vähemmän kuin edellä mainittuja tuomioistuimien päätöksiä, lisäksi niiden alueellinen kattavuus on pienempi. Toisaalta ottaen huomioon Aulis Aarnion oikeuslähteiden velvoittavuusperusteita koskevan kolmijaon, jonka mukaan vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan laki ja maantapa, heikosti velvoittaviin lain esityöt ja tuomioistuinratkaisut sekä sallittuihin oikeustiede, yleiset oikeusperiaatteet, moraalit ja reaaliset argumentit, voidaan tutkimusmateriaalin painottumista oikeuden päätöksiin pitää perusteltuna (Tapani, Tolvanen 2008, 115).

6.2 Analyysi

Tuomen ja Sarajärven (2002, 110 - 115) mukaan aineistolähtöisen laadullisen aineiston sisällöllinen analyysi voidaan jakaa kolmivaiheiseen prosessiin, johon kuuluu 1) Aineiston redusointi eli pelkistäminen, 2) aineiston klusterointi eli ryhmittely 3) teoreettisten käsitteiden luominen. Pelkistämällä tarkoitetaan tutkittavan aineiston (haastattelu, dokumentti, muu aineisto) informaation tiivistämistä tai osiin pilkkomista, jolla karsitaan epäoleellinen pois. Aineiston klusteroinnissa eli ryhmittelyssä aineistosta etsitään samankaltaisuuksia ja / tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Samankaltaisia asioita tarkoittavat käsitteet ryhmitellään luokaksi ja nimetään sen sisältöä kuvaavalla käsitteellä. Luokan ilmaisun yksikkönä voi olla esimerkiksi ilmiön ominaisuus, piirre tai käsitys. Luokittelussa aineisto tiivistyy. Luokittelua seuraavassa aineiston abstrahoinnissa erotetaan tutkimuksen kannalta relevantti tieto ja tämän perusteella muodostetaan teoreettisia käsitteitä.

Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2013, 224-225) mukaan analyysitavan valinnassa tulisi valita sellainen, joka tuo parhaiten vastauksen ongelmaan tai tutkimustehtävään. Laadullisessa tutkimuksessa analyysivaihtoehtoja on paljon, eikä tiukkoja sääntöjä ole olemassa mutta tavallisimpia analyysimenetelmiä ovat muun muassa teemoittelu, tyypittely, sisällönerittely.

Tähän tutkimukseen aineistolähtöinen analyysi soveltuu esimerkiksi teorialähtöistä paremmin. Aloitin aineiston analysoinnin luokittelemalla excel- taulukoihin erikseen hovioikeuksien - sekä

käräjäoikeuksien ratkaisut. Laitoin omiin taulukkoihinsa syyttämättäjättämispäätökset sekä tutkinnanjohtajien päätökset olla aloittamatta esitutkintaa.

Oikeuden ratkaisujen osalta listasin päätöksistä seuraavia asioita:

- päätöksen tehnyt tuomioistuin
- juttukokonaisuus, mikäli liittyy laajempaan tutkintaan
- tuomion diaarinumero
- päiväsakkojen lukumäärä tai tieto, ellei rangaistusta
- tuomin perusteena olevat rikosnimikkeet
- vastaajan esittämä rekisterin käytön syy referoituna keskittyen käyttötarkoitukseen
- tieto siitä, myöntääkö vastaaja syyllistyneensä rikokseen
- vastaajan virkanimike

Syyttämättäjättämispäätöksistä listasin seuraavia asioita:

- päätöksen tehnyt syyttäjänvirasto
- juttukokonaisuus, mikäli liittyy laajempaan tutkintaan
- päätöksen diaarinumero
- tieto siitä, onko päätös ollut syyksi lukeva
- epäillyn esittämä rekisterin käytön syy referoituna

6.2.1 Tuomioista

Tutkimusmateriaalista voidaan tuoda esiin tilastollisesti seuraavia asioita, Mika Myllylää koskevassa kokonaisuudessa käräjäoikeuksissa tuomitut rangaistukset vaihtelivat 7 - 15 päiväsakon välillä, kuudessa ratkaisussa syytteet hylättiin kokonaisuudessaan. Muissa asioissa annetut tuomio vaihtelivat 10 - 60 päiväsakon välillä. Hovioikeuden ratkaisuissa päiväsakkojen lukumäärät olivat 20, 45 ja 50, yhdessä ratkaisussa rangaistusta ei tuomittu ja yhdessä henkilörekisteririkosta (ja siihen liittyvää virkarikosta) koskeva syyte kaatui.

Tuomittujen rikosnimikkeiden osalta vastaaja on tuomittu useimmiten henkilörekisteririkoksesta sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta (28). Muissa tapauksissa rikosnimikkeet ovat olleet henkilörekisteririkoksen, henkilörekisteririkkomuksen, virkavelvollisuuden rikkomisen tai tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen yhdistelmiä. Kymmenessä tapauksessa tuomion perusteena oli pelkästään virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden

rikkominen. Yhdessä tapauksessa tuomio koski jonkin edellä mainitun rikoksen lisäksi virkasalaisuuden rikkomista ja yhdessä kunnianloukkausta.

Tuomioissa olevista (myös hylätyt syytteet) virkamiehistä suurin osa kuului miehistöön (34) tai alipäällystöön (10), päällystöön kuuluvia oli kahdessa tuomiossa, vartijoita kuudessa ja tutkinta- tai toimistosihiteereitä kolmessa.

6.2.2 Hovioikeuksien ratkaisuiista

Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisu 29.6.2010 nro 675 (R09/854) koski Mikkelin käräjäoikeuden 22.6.2009 antamaa tuomiota 09/497 (R09/101).

Käräjäoikeuden ratkaisun mukaan poliisimies A on tehnyt poliisiasiain tietojärjestelmään kyselyn asianomistaja B:n nimellä sekä rikosilmoituksen tiedoilla, jossa B:tä on epäilty törkeästä huumausainerikoksesta, väärennyksestä ja varkaudesta, lisäksi A on tehnyt ajoneuvoliikennerekisteristä B:tä koskevan kyselyn. Seuraavalla viikolla A on tehnyt poliisiasiain tietojärjestelmään kyselyn B:n tekemän kunnianloukkausta koskevan rikosilmoituksen tiedoilla, jossa epäiltyä oli A:n puoliso. A on syytteen mukaan kertonut B:tä koskevasta rikosilmoituksesta puolisolleen, joka on ollut B:n työnantaja.

Poliisimies A:ta syytettiin henkilörekisteririkoksesta, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virkasalaisuuden rikkomisesta. Käräjäoikeus tuomitsi A:n henkilörekisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta, virkasalaisuuden rikkomista koskevat syyte sen sijaan hylättiin. Käräjäoikeus katsoi, että A oli tehnyt po. kyselyt poliisiasiain tietojärjestelmässä vastoin käyttötarkoitussidonnaisuutta. A:n virkatehtäviin ei kuulunut po. B:tä koskevat rikostutkinnat, käräjäoikeuden mukaan A oli perusteettomasti loukannut B:n yksityisyydensuojaa ja siihen kuuluvaa määräysvaltaa ja sen säädännäisiä rajoituksia.

Virkavelvollisuuden rikkominen on luettu A:n syyksi koska hän on käyttänyt henkilötietoja vastoin poliisin henkilötietolain 15 § 2:ssa säädettyä, hänen toimintansa ei ole ollut asiallisesti perusteltua henkilötietolain 6 ja 7 §:n mukaan eikä ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain 1 § 3 momentin mukaan. Lisäksi A on rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa tulostamalla B:n tekemän kunnianloukkausta koskevan rikosilmoituksen ja pyrkien vaikuttamaan ilmoituksen sisältöön soittamalla asian tutkinnanjohtajalle. A on tuomion mukaan hankkinut itseään ja puolisoon koskevan tiedon, joka on ollut salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin 3 ja 4

kohdan mukaan ja jonka tietojen antamisesta päättää tutkinnanjohtaja esitutkintaan liittyvien säännöksen mukaan. A:lle tuomittiin asiassa 20 päiväsakkoa.

B vaati asiassa A:lta ja Suomen valtiolta yhteisvastuullisesti henkilörekisteririkoksen ja virkasalaisuuden rikkomisen aiheuttamasta kärsimyksestä 1000 euroa. Käräjäoikeus katsoi, että syyte A:ta koskevasta virkasalaisuuden rikkomisen on hylätty, ei A:n käsittelemiä tietoja sinänsä ole pidettävä erityisen yksityisluontoisina. Tiedot ovat koskeneet lähinnä B:tä koskevaa rikosepäilyä, josta hänet on sittemmin tuomittu. Käräjäoikeus päättyi siihen, ettei A:n menettelystä ole aiheutunut B:lle vahingonkorvaukseen oikeuttavaa kärsimystä.

Hovioikeudessa A on vaatinut syytteiden hylkäämistä. Hovioikeus on pysyttänyt käräjäoikeuden tuomion ennallaan mutta toteaa, ettei A:n vaikuttamisyriydestä itseään ja puolisoaan koskevaan B:n tekemään rikosilmoituksen sisältöön ole saatu näyttöä.

Kyseiseen ratkaisuun liittyi vielä se, että pelastuslaitoksen henkilöstöön kuuluvaa entistä B:n esimiestä syytettiin niin ikään virkasalaisuuden rikkomisesta koska hän oli kertonut A:n puolisolle B:tä koskevasta rikosilmoituksesta. B ei ollut kertonut epäilystä A:n kyseisessä yrityksessä toimitusjohtajana olleelle vaimolle.

Rovaniemen hovioikeuden ratkaisu 17.6.2011 nro 553 (R10/118) koski Lapin käräjäoikeuden 12.11.2009 antamaa tuomiota 09/368 (R08/415).

Poliisimies A:ta syytettiin virkavelvollisuuden rikkomisesta tai vaihtoehtoisesti tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syytteen mukaan A oli ilman hyväksyttävää syytä ja aiheuttomasti tehnyt poliisiasiain tietojärjestelmään kyselyjä samassa työyhteisössä työskentelevien kolmen poliisimiehen ja ulkopuolisen henkilön osalta. A oli syytteen mukaan käsitellyt asianomistajien henkilötietoja henkilötietolain mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden ja henkilötietojen käsittelyn yleisten ja erityissäännösten vastaisesti. Yksittäisiä hakukertoja on ollut useita.

A:n mukaan hänellä on ollut velvollisuus suorittaa kaikki silloisen poliisilain 1 §:n mukaiset tehtävät. Lisäksi hänet on määrätty toimimaan rikostiedusteluyhdyshenkilönä, joten hän on voinut käsityksensä mukaan kohdistaa rikostiedustelua ja -tarkkailua myös poliisin virassa oleviin tai olleisiin henkilöihin. Hän oli epäillyt tekemiensä hakujen kohteena olevia henkilöitä rikoksista tai

pyrkivänsä ennalta estämään tulevia tekoja. A:n mukaan hän ei ollut rikkonut käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevia säännöksiä.

Käräjäoikeus on katsonut, ettei suurin osa A:n poliisiasian tietojärjestelmään tekemistä kyselyistä ole liittynyt hänen virkatehtäviinsä. Muussa poliisiyksikössä tutkittavina olevien poliisirikosasioiden lisäksi A oli katsonut itseään koskevia tietoja, joista osa liittyi keskeneräiseen esitutkintaan. Käräjäoikeus katsoi, ettei virkavelvollisuuden rikkominen ole vähäinen ottaen huomioon aiheettomien kyselyjen määrä, kohde ja A:n virka-asema. Käräjäoikeus tuomitsi A:n 50 päiväsakkoon virkavelvollisuuden rikkomisesta.

A on valituksessaan Rovaniemen hovioikeuteen vaatinut syytteen ja hänelle maksettavaksi tuomittujen vahingonkorvausvaatimusten ja oikeudenkäyntikulujen hylkäämistä tai ainakin rangaistuksen tai korvauksen alentamista. Hän on edelleen vedonnut mm. rikostiedustelu- ja tarkkailutehtävät kyselyjen oikeuttamisperusteena. Hovioikeus on tuomiossaan pitänyt A:n rangaistuksen virkavelvollisuuden rikkomisesta ennallaan. Käsittelyssä on kuultu tietosuojavaltuutettu Reijo Aarniota, jonka mukaan rikostiedustelua tai -tarkkailua suorittavalla henkilöllä ei ole rajatonta oikeutta käsitellä poliisiasian tietojärjestelmässä olevia eri osarekistereitä, vaan tietojen käytön on tullut aina liittyä jonkin vireillä olevan asian selvittämiseen. Henkilöllä on tullut olla laillinen oikeus kyselyn tekemiselle hänen kirjautuessaan järjestelmään ja tehdessään kyselyn. Aarnion mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun salassapitoa koskevien säännösten tarkoitus on suojata tietoja sivullisilta ja yleisöjulkisuudelta mutta jopa saman organisaation sisällä sellaisten henkilöiden osalta, jotka eivät niitä työtehtävissään ole tarvinneet. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain tietojen käyttötarkoituksia tulee tarkastella toisaalta mainitussa laissa olevaan sääntelyyn nähden ja toisaalta kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn erityisesti poliisin toimessa eli poliisin toimivaltasäännöksiin nähden. Poliisin tehtävä ei ole luonut oikeutta kyselyjen tekemiselle, vaan poliisin toimivalta.

Tähän edellisessä kappaleessa esitettyyn yksilöityä virkatehtävää koskevaan osioon on viitattu useissa tutkimusaineiston päätöksissä.

Rovaniemen hovioikeuden ratkaisu 7.10.2014 nro 14/142107 (R13/1002) koski Ylivieska-Raahen käräjäoikeuden 28.10.2013 antamaa tuomiota 13/122408 (R13/606)

Ratkaisu liittyy Mika Myllylän tietojen katsomiseen liittyvään kokonaisuuteen. Syyttäjä vaati tutkintasihteerin A:lle rangaistusta henkilörekisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta (vaihtoehtoisina syyteinä henkilörekisteririkkomus, kuolemansyyn selvittämissäännösten

rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen). Syytteen mukaan A on käsitellyt vastoin henkilötietolain 7 §:ssä ja lain henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 15 §:ssä säädettyä käyttötarkoitussidonnaisuutta. A oli kertonut hakeneensa ja avanneensa MM:n kuolemansyyntutkintaa koskevan sekalaisilmoitukseen. Hänen tarkoituksensa oli selvittää asian tutkinnanjohtaja ja tämän yhteystiedot, jotta voi ohjata mahdollisen asiakkaan oikean henkilön puoleen ja kiisti syytteen.

Käräjäoikeus on ratkaisussaan katsonut, että tutkintasihteerin työnkuvan kannalta hyväksyttävää voi olla että tutkintasihteerin hakee tiedon tutkinnanjohtajasta, jolle tiedottamisvastuu kuuluu. Tiedonhaun perusteltavuus viranhoitamisen kannalta riippuu konkreettisista olosuhteista. Käräjäoikeus katsoi, että A:lla ei ollut konkreettista asiakaspalvelutehtävää mutta tieto oli haettu tällaista mahdollisesti tulevaa tehtävää silmällä pitäen. A työskenteli poliisiasemalla, jonka alueella MM oli aiemmin asunut, vaikkakaan se ei kuulunut kuolemansyyntutkintaa suorittaneeseen poliisipiiriin. Käräjäoikeuden mukaan tietohaku ajoittui kesälomakautteen, jolloin pienissä organisaatioissa voi olla vain muutamia tutkintasihteereitä, joten näissä olosuhteissa A on voinut pitää todennäköisenä tai mahdollisena, että hänelle ohjautuu Mika Myllylän kuolemaan liittyviä kyselyitä. Käräjäoikeus on hylännyt syytteen ja katsonut, että tietohaun käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva vaatimus on täyttynyt. Sen mukaan tilanne on ollut erilainen kuin syyttäjän vetoamassa Rovaniemen hovioikeuden tuomiossa 17.6.2011 nro 553 (R10/118).

Syyttäjän valituksessa Rovaniemen hovioikeuteen, että A oli katsonut arkaluonteisia ja salaisia tietoja sisältäneen sekalaisilmoituksen tiedot ilman virkatehtäviin kuuluvaa perustetta. Ilmoitus koski henkilötietolain 1 §:n 4 kohdan mukaista asiaa, joka oli arkaluonteinen ja jonka käsittely oli kielletty. Poikkeuksena tästä oli henkilötietolain 12 § 5 kohdassa säädetty rekisterinpitäjälle laissa säädetty tehtävä. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten tietojen käsittelyyn ja saman lain 10 §:n mukaan tietoja sai käsitellä ainoastaan silloin kuin se oli poliisin yksittäisen tehtävän vuoksi välttämätöntä. Syyttäjä toteaa käräjäoikeuden tehneen virheellisen johtopäätöksen katsoessaan tietohaun liittyneen riittävällä tavalla A:n tehtäviin.

Hovioikeus on päätöksessään katsonut, toisin kuin käräjäoikeus, ettei A:n menettely kyseisessä tilanteessa ole liittynyt hänellä olevaan työ - tai virkatehtävään. A:n virkatehtävät eivät ole myöskään tuoneet hänelle yleistoimivaltaa tarkastella Patja-järjestelmään talletettuja tietoja. Teon rangaistavuus on hovioikeuden mukaan edellyttänyt arviointia Myllylän omaisten yksityisyydensuojan kannalta. Että teko täyttäisi henkilörekisteririkoksen tunnusmerkistön, sen

seurauksena tulee olla rekisteröidyn yksityisyyden suojan loukkaaminen tai hänelle aiheutunut muu vahinko tai olennainen haitta. Pelkästään henkilötietolain säännösten rikkominen ei riitä vaan teolla on tullut olla edellä mainitut rekisteröidyn asemaan vaikuttavat seuraukset.

Hovioikeuden mukaan A:n on näytetty katsoneen ilmoituksesta tiedot tutkinnanjohtajasta ja tämän puhelinnumeron. Hänen ei ole edes väitetty katsoneen muita tietoja, eikä asiassa ole näytetty, että tämä olisi ollut A:n tarkoitus. Hovioikeuden mukaan A ei ole loukannut Mika Myllylän omaisten yksityisyyden suojaa, eikä ole aiheuttanut heille muuta vahinkoa tai olennaista haittaa, A ei ole menettelyllään syylistynyt henkilörekisteririkokseen.

Vaihtoehtoisena syytteenä olleen henkilörekisteririkkomuksen osalta hovioikeus on todennut, että henkilötietolain 48 §:n 2 momentin 1 kohdassa on yksilöity erilaisia, lähinnä rekisterinpitäjälle tai tämän edustajalle henkilötietolaissa säädettyjä velvollisuuksia, joiden laiminlyönti on rangaistavaa henkilörekisteririkkomuksena. Hovioikeuden mukaan säännöksen 1 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen tarkoitusten määrittely viittaa henkilötietolain 6 §:ssä säädettyyn henkilötietojen käsittelyn suunnitteluun ja käyttötarkoituksen määrittelyyn, eikä se sovellu A:n menettelyn arviointiin. Kyseisen kohdan tekotapaluettelossa on mainittu myös noudattaa sitä, mitä "tietojen käsittelystä" on säädetty. Hovioikeuden mukaan kyseisellä käsitteellä voitaisiin lähtökohtaisesti katsoa tarkoitettavan syytekohdan 1 mukaista menettelyä mutta henkilötietolain valmistelutöiden ja säännöksen sanamuodon sellaisen kuin se on esitetty lain esitöissä ja toisella kotimaisella kielellä perusteella on ilmeistä, ettei "tietojen käsittelyllä" ole tarkoitettu tietojen käsittelyä laajana yleiskäsitteenä, vaan tietojen käsittelyn informointia²⁰. Hovioikeus katsoo, ettei henkilötietolain 48 §:n 2 momentin 1 kohta tule tämän vuoksi sovellettavaksi.

Toisena vaihtoehtoisen kuolemansyyn selvittämistä koskevien säännösten rikkomista koskevan syytteen osalta hovioikeus toteaa, että kuolemansyyn selvittämistä koskevan lain 15 § 1 momentin mukaan kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Säännöksen toinen momentti sääntelee tietojen antamista ko. asiakirjoista. Syytteen mukaan A on rikkonut menettelyllään kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain määräyksiä käsittelemällä salaisia tietoja ilman oikeutta tähän. A:ta ei ole syytetty kyseisen lainkohdan vastaisesta luovuttamisesta.

Hovioikeus katsoo, ettei A:n menettely täytä henkilörekisteririkoksen, eikä vaihtoehtoisten syytteiden tunnusmerkistöjä ja ne hylätään.

²⁰ Tästä koskevista velvollisuuksista on säädetty henkilötietolain 24 ja 25 §:ssä

Hovioikeus hylkäsi myös virkavelvollisuuden rikkomista koskevan - ja vaihtoehtoisena tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan syytteen. Tätä arvioidessaan hovioikeus kiinnitti huomiota seuraaviin seikkoihin. Kyse oli arkaluonteisista ja salassa pidettävistä tiedoista. Toisaalta A:n tarkoitus oli varautua mahdollisiin tuleviin asiaan liittyviin kyselyihin, eikä tietojen käyttäminen yksityisiin tarkoituksiin. Kyseisellä yksittäisellä teolla ei ole loukattu Mika Myllylän omaisten yksityisyyden suojaa. Hovioikeus on katsonut A:n teon olleen kokonaisuutena arvioiden vähäinen.

Hovioikeus on katsonut ratkaisussaan, ettei henkilörekisteririkkomus tule kyseeseen, tietojen käsittelyllä tarkoitetaan ratkaisun tulkinnan mukaan tietojen käsittelyn informointia. Muissa ratkaisuissa en ole kyseistä tulkintaa havainnut. Tulkintaa tukee Tietosuojavaltuutetun toimiston ylitarkastaja Heikki Partasen luentomateriaalissa esittämä, jonka mukaan nykyiseen henkilörekisteririkkomuksen tunnusmerkistöön on tullut eduskuntakäsittelyssä ylimääräinen pilkku "...tietojen käsittelystä, informoimisesta.". Henkilörikkomus ei Partasen mukaan kata mitä tahansa henkilötietojen lainvastaista käsittelyä vaan näiltä osin ainoastaan henkilötietolain 24 §:ssä tarkoitetun informoinnin laiminlyömisestä (Partanen 2015, luentomateriaali.).

Mainittakoon tässä yhteydessä, että Myllylää koskien Vantaan käräjäoikeuden tuomiossa 14/104702 (R13/1719) keskusrikospoliisin viestiliikennekeskuksessa työskennellyt poliisimies B on esittänyt Myllylän kuolemansyyn tutkintaan liittyvien tietojen katsomiseen syyksi varautumisen mahdollisiin, keskuksen tuleviin yhteydenottoihin Myllyllä kuoleman liittyen, jotta voisi ohjata tiedustelun tekijät ottamaan yhteyttä oikeaan tahoon. Samalla hän on pyrkinyt saamaan tapauksesta kokonaiskuvaa kuolemaan liittyvän mahdollisen rikoksen arvioimiseksi silmällä pitäen mahdollisen kansainvälisen etsintäkuulutuksen tarvetta. Käräjäoikeus on katsonut, ettei tehdyille kyselyille ole ollut asianmukaista perustetta, eikä konkreettista tehtävää. B tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta 8 päiväsakon rangaistukseen. Syyttäjä oli luopunut henkilörekisteririkkomusta koskevasta syytteestä vanhentuneen syyteoikeuden vuoksi. B valitti tuomiosta Helsingin hovioikeuteen mutta hovioikeus ei myöntänyt asiassa jatkokäsittelylupaa.

Turun hovioikeuden ratkaisu 12.11.2015 nro 15/148740 (R14/2245) koskien Kanta-Hämeen käräjäoikeuden tuomiota 14/145486 (R14/69)

Kyseessä on julkisuudessakin esillä ollut asia, jossa henkilö B oli nauhoittanut salaa ajoneuvon pysäytystilanteessa poliisimiehen ja hänen välillään käydyn keskustelun ja latasi sen Youtube-palveluun. Poliisimies A:ta epäiltiin laittomasta uhkauksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Asiaa selvitetessä ilmeni, että poliisimies oli katsonut asianomistajan tietoja poliisiasiain

tietojärjestelmistä ennen pysäytystilannetta. Tapahtuman taustalla oli myös se, että B oli yrittänyt aiemmin pahoinpidellä A:n poikaa. B ei vaatinut rangaistusta laittomasta uhkauksesta, syyttäjä syytti A:ta virkavelvollisuuden rikkomisesta uhkaustilanteen osalta sekä tietojen katselemisen osalta henkilökisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Syytteen mukaan A on etsinyt tietoja B:stä poliisiasiain tietojärjestelmästä (PATJA) ja tuntomerkkirekisteristä (Kuva-Minttu) johtuen B:n ja A:n pojan välisestä aiemmasta konfliktista. Syyttäjä on katsonut, että A on rikkonut tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa säädettyä käyttötarkoitussidonnaisuutta koska B:n tietojen etsiminen ja tutkiminen eivät ole liittyneet A:n virkatehtäviin. A on vastauksessaan todennut, ettei ole avannut B:n ilmoitustietoja näytölle tai tulostanut niitä, joten henkilökisteririkos ei täyty. Hän myöntää katsoneensa B:n kuvaa mutta katsoo siihen olleen laillisen perusteen, koska tätä oli epäilty rikoksista.

Käräjäoikeus on tuomiossaan katsonut A:n menetelleen syytteessä kuvatuin tavoin, eikä B:n tietojen tutkiminen ole liittynyt A:n virkatehtäviin. A on menettelyllään rikkonut käyttötarkoitussidonnaisuutta ja loukannut B:n yksityisyyden suojaa. Käräjäoikeuden mukaan sillä, ettei A ole avannut hakemiaan B:tä koskevia tietoja poliisiasiain tietojärjestelmästä (PATJA), ei ole merkitystä asiassa. Käräjäoikeus tuomitsi A:n yhteensä 70 päiväsakkoon.

Valituksessaan Turun hovioikeuteen A on vaatinut syytteitä kahdesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja henkilökisteririkoksesta hylättäviksi tai rangaistusta joka tapauksessa alennettavaksi. Henkilökisteririkoksen osalta A katsoo, että hänellä on ollut työtehtäviin liittyvä peruste partiovuoron alkaessa katsoa B:n tiedot koska tämä oli käyttäytynyt väkivaltaisesti ja aiheuttanut häiriötä. A toteaa edelleen, ettei henkilökisteririkos täyty koska hän ei ollut avannut PATJA- järjestelmän tietoja näytölle ja tutkinut niitä. Syyttäjä on vaatinut valituksen hylkäämistä perusteettomana.

Hovioikeus on todennut ratkaisussaan, että kyseisellä poliisilaitoksella on ollut käytössä Aluesanomatt- niminen sisäinen muistiojärjestelmä, jonne kirjataan poliisilaitoksen alueiden tapahtumia ja keitä henkilöitä on syytä tarkkailla. Asiassa on selvitetty että A:n työtehtäviin on kuulunut muun muassa partiointi alueella, jossa B on oleillut ja aiheuttanut häiriötä. Tällä perusteella A:lla on ollut oikeus tarkastaa B:n ulkonäkö tuntomerkkirekisteristä, Patja- tiedoista A on katsonut listauksen ilmoituksista, muttei ole avannut tietoja tai tulostanut niitä. Hovioikeus on katsonut toisin kuin käräjäoikeus, että A:n henkilökisterin käyttäminen on ollut perusteltua poliisilain 1 luvun 1 § 1 momentissa (aiempi poliisilaki) tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi. Kyse ei

ole ollut käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisesta henkilörekisterin käytöstä. Hovioikeus hylkäsi henkilörekisteririkosta ja siihen liittyvää virkavelvollisuuden laiminlyöntiä koskevat syytteet. Pysäytystilannetta koskeva virkavelvollisuuden rikkominen jäi voimaan ja rangaistus alennettiin 45 päiväsakkoon. Kyseessä oli äänestyspäätös, yksi hovioikeuden jäsen katsoi mm., että ajallinen yhteys B:n tietojen katsomisesta tämän pysäytystilanteeseen oli niin lyhyt (noin viikko), ettei hänellä ollut oikeudenmukaista perustetta B:n tietojen katsomiseksi.

Yhteenvedoa hovioikeuden ratkaisuksista:

Edellä käsitellyistä hovioikeuksien ratkaisuksista on löydettävissä käyttötarkoituksen osalta ainakin kolme teemaa.

Henkilökohtainen liityntä

Tietojen katsominen kytkeytyy jollakin tavalla virkamiehen henkilökohtaisiin asioihin. Sekä Itä-Suomen hovioikeuden -, Rovaniemen hovioikeuden 2011 -, että Turun hovioikeuden ratkaisuissa tämä teema on ollut eri tavoin näkyvissä.

Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisussa poliisimies on hakenut tietoja, jotka liittyvät pelastuslaitoksen palveluksesta rikosepäilyä perusteella irtisanotun henkilön tietojen katsomiseen. Irtisanottu henkilö oli sittemmin palkattu poliisimiehen puolison yrityksen palvelukseen, jossa puoliso toimi yrityksen toimitusjohtajana.

Rovaniemen hovioikeuden vuoden 2011 ratkaisussa poliisimies on katsellut muiden poliisimiesten tietojen lisäksi omia tietojaan muun muassa ilmoituksista, joissa hän on rikosepäilyä kohteena.

Turun hovioikeuden ratkaisussa henkilö, jonka tietoja poliisimies katsonut, oli aiemmin yrittänyt pahoinpidellä poliisimiehen poikaa.

Salassapitosäännökset

Hakujen kohteen olevat tiedot ja niiden salassapitoperusteet vaihtelevat, sinänsä rekistereitä koskee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 § 1 momentin 4 kohta, jonka mukaan mm. poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ovat salassa pidettäviä. Hovioikeuden ratkaisuista kahden ratkaisun tietojen haku on ainakin osittain koskenut keskeneräistä esitutkintaa ja yksi kuolemansyöntutkintaa.

Esitutkintaan liittyvä rikosilmoitus ja esitutkintaa varten laaditut asiakirjat on säädetty salassa pidettäväksi edellä mainitun julkisuuslain säännöksen 3 kohdan mukaan. Kyse on niin sanotusta yleisöjulkisuudesta, asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää esitutkintaan johtaneet syyt ja mitä siinä on selvinnyt, tutkinnanjohtaja voi rajoittaa tätä oikeutta esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä säädetyin edellytyksin. Kohdan 3 salassapitoperusteen soveltaminen päättyy siinä vaiheessa kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa, syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai asia on jätetty sillensä (Mäenpää 2008, 305). Sinänsä materiaaliin voi liittyä muulla perusteella salassa pidettävää, esimerkiksi lapseen kohdistuvassa seksuaalirikoksessa saattaa tulla kysymykseen säännöksen 26 kohdan rikoksesta epäillyn tai asianomistaja yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset seikat.

Kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat on säädetty salassa pidettäväksi lain kuolemansyyn selvittämisestä 15 §:n perusteella.

Sinänsä rekisterissä olevien asiakirjojen salassapidon tilanne esimerkiksi esitutkinnan keskeneräisyyden osalta ei vaikuta käyttötarkoitussidonnaisuus- vaatimukseen. Esimerkiksi poliisiasiain tietojärjestelmään tehtävä kysely edellyttää sen liittymistä käsillä olevaan virka- tai työtehtävään. Käytännössä asiaa voidaan havainnollistaa niin, että esimerkiksi julkisuudessa esillä olleen törkeää huumausainerikosta koskevan tuomion tultua julki satunnaisella poliisiasiain tietojärjestelmän käyttäjällä ei ole oikeutta katsoa järjestelmästä kyseisen rikosasian siellä olevaan esitutkintamateriaalia. Sen sijaan heillä on mahdollisuus pyytää yleisöjulkinen esitutkintamateriaali asian tutkineelta poliisilaitokselta kuten kenellä tahansa muullakin kansalaisella.

Rovaniemen hovioikeuden 2011- vuoden ratkaisussa on lisäksi todettu, ettei poliisimiehellä voi olla etua pääsystään poliisiasiain tietojärjestelmään mahdollisiin muihin asianosaisiin nähden.

Tehtävän edellyttämä tilannekuva

Turun hovioikeuden ratkaisussa on pidetty käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaisena, että poliisimies on tarkistanut poliisimiehen partiointialueella häiriötä aiheuttavan henkilön taustoja sekä tämän kuvan poliisiasiain tietojärjestelmästä.

Tämä liittyy kiinteästi tilannekuvan ylläpitämiseen ja toisaalta rikoksien ja häiriöiden ennalta estämiseen. Toisaalta tilannekuvan laatu ja laajuus vaihtelee myös henkilön toimenkuvan ja tehtävien mukaan. Pitäytyminen tietyissä maantieteellisissä rajoissa esimerkiksi poliisilaitoksen alueen osalta saattaa olla joissakin tapauksissa epätarkoituksenmukaista.

6.2.3 Käräjäoikeudet ja syyttämättäjättämispäätökset

Suurin osa käräjäoikeuksien ratkaisuista koski Mika Myllylään tietojen katseluun liittyviä tuomioita (43). Tapaukseen liittyviä syyttämättäjättämispäätöksiä oli 11 kappaletta. Aineiston laajuudesta johtuen nostan esiin käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta seuraavia teemoja ja viittaaan tuomioihin sekä syyttämättäjättämispäätöksiin tarpeen mukaan.

Ammattitaidon kehittäminen, kouluttautuminen

Useammassa tuomiossa vastaajan taholta tuotiin esiin, että po. kuolemansyyn tutkintaa koskevaa ilmoitusta oli ollut tarvetta katsoa ammatillisen kehittymisen ja omatoimisen kouluttautumisen kannalta.

Helsingin käräjäoikeuden tuomiossa 14/11840 (R13/5188) vastaajana ollut poliisimies kertoi ilmoituksen lukemisen syyksi sen katsomisen, miten muualla kuolemansyyn tutkintaa koskevat ilmoitukset kirjataan. Tarkoituksena on ollut ammattitaidon kehittäminen sekä asian tutkinnanjohtajan yhteystietojen selvittäminen mahdollisten yhteydenottojen vuoksi. Käräjäoikeus katsoi, ettei tietojen hakeminen ollut käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaista ja tuomitsi vastaajan henkilökisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 10 päiväsakkoon.

Kanta-Hämeen käräjäoikeuden tuomiossa 13/119881 (R13/589) vastaajan ollut poliisimies oli katsonut po. ilmoituksen, koska kuolemansyyn tutkinta on osa virkatehtäviä ja hänellä on ollut oikeus tarkastella tietoja kouluttautumistarkoituksessa. Käräjäoikeuden mukaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 § 2 momentin mukainen koulutustoiminta edellyttää muutakin kuin sitä, että itse katsoo olevansa oikeutettu ammattitaitonsa ylläpitämiseksi katsomaan tietoja. Tämä siitäkin huolimatta, ettei koulutustapaa ole säännöksessä tarkemmin määritelty. Käräjäoikeus tuomitsi poliisimiehen henkilökisteririkkomuksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 12 päiväsakkoon.

Varsinais-Suomen käräjäoikeuden tuomiossa 13/128203 (R13/2533) vastaajana ollut poliisimies on kertonut tietojen katsomisen syyksi oppimistarkoituksen vertailumielessä koska hänen tehtäviinsä on kuulunut kuolemansyyn tutkinta rikospartiossa toimiessaan. Saamiensa ohjeiden mukaan hän katsoi olevansa oikeutettu katsomaan muitakin kuin omia juttuja. Käräjäoikeus katsoi, ettei yksittäisen poliisin omaehtoinen kouluttautuminen ole poliisin henkilötietolaissa tarkoitettua koulutustoimintaa. Käräjäoikeuden mukaan koulutus kuolemansyyn tutkintaa koskevan ilmoituksen tekemistä on mahdollista kouluttaa muulla tavoin kuin käyttämällä salassa pidettäviä

henkilörekisterin tietoja. Käräjäoikeus tuomitsi vastaajan henkilörekisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 10 päiväsakkoon.

Keski-Suomen käräjäoikeuden tuomiossa 13/121647 (R13/1415) vastaajana ollut poliisimies (työssäoppimisjaksolla) kertoi saaneensa ohjeeksi opetella rekisterin käyttöä erilaisia hakuja tehden. Myllylän tietoja hän kertoi hakeneensa koska asia oli tuolloin julkisuudessa. Käräjäoikeus katsoi poliisimiehen syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen mutta jätti tämän rangaistukseen tuomitsematta.

Pohjois-Karjalan käräjäoikeuden tuomiossa 13/107522 (R13/828) vastaajana ollut poliisimies on kertonut tehneensä kyselyn Patja-järjestelmään pitääkseen yllä ja harjoitellakseen tietotekniikkaan liittyviä taitojaan. Syyte on koskenut virkavelvollisuuden rikkomista, käräjäoikeus on hylännyt syytteen vähäisenä, perusteluissa mainitaan, ettei hän ole katsonut Myllylää koskevaa ilmoitusta.

Koulutuspaketin valmistelu

Koulutuksen valmistelu näyttäytyi kahdessa käräjäoikeuden ratkaisussa. Edelliseen kohtaan verrattuna kyse on siitä, että ilmoituksen katsomisen tarkoituksena oli tuottaa aineistoa johonkin koulutustilaisuuteen, ei pelkästään oman ammattitaidon kehittäminen.

Pohjois-Karjalan käräjäoikeuden tuomiossa 13/107495 (R13/827) vastaaja kertoi po. kuolemansyynytutkintaa koskevan ilmoituksen katsomisen johtuneen hänen valmistellessaan ensipartion toimintaan liittyvää koulutuspakettia tilanteissa, joissa hälytys koskee kuollutta henkilöä. Käräjäoikeuden mukaan tapauksessa jää epäselväksi, olisiko vastaajalla tullut olla tietojen hankkimiseen jokin lupa. Kun syyttäjä ei ole esittänyt asiasta selvitystä, käräjäoikeus katsoo olevan mahdollista, ettei vastaajan menettely olisi lupaa vaatinut ja tällä olisi oikeuttamisperuste menettelynsä. Käräjäoikeus hylkäsi syytteet.

Päijät-Hämeen käräjäoikeuden tuomiossa 13/113602 (R13/1196) vastaajana ollut poliisimies on kertonut työtehtäviinsä kuuluvan myös lähipoliisitehtävät ja niihin liittyen koulutus- ja päihdevalistustehtävät. Hän on katsonut tiedot koulutustarkoitusta koska on suunnitellut opetusta ja valistusta. Huumevalistukseen liittyen vastaaja oli kiinnostunut nimenomaan MM:n kuolintavasta, joka on ollut hänen tietojensa mukaan erikoinen. Hän on kysynyt asiaa etukäteen esimieheltään, joka ei nähnyt estettä tietojen katsomiseen. Käräjäoikeuden ratkaisuun mukaan asiassa on jäänyt tarkemmin selvittämättä, millaisesta koulutuksesta on ollut kysymys ja miten Myllylää koskeneen ilmoituksen tiedot olisivat olleet välttämättömiä sen toteuttamiseksi. Oikeuden mukaan vastaaja on

saattanut todennäköiseksi, että hänellä on ollut oikeus käsitellä mainittuja tietoja, kun muuta selvitystä ei ole asiassa esitetty, syytteet hylättiin.

Päijät-Hämeen käräjäoikeuden ratkaisussa 13/113604 (R13/1199) vastaajana ollut poliisimies kertoi toimivansa koulutustehtävissä koiraohjaajien koulutukseen liittyen ja hakeneensa Rikitrip-järjestelmästä erästä toista Mika Myllylään liittyvää tapausta, johon liittyi ampuma-ase ja tehtävään oli osallistunut koirapartio. Kyseisellä haulla järjestelmästä oli avautunut myös Myllylän kuolemansyyntutkintaa koskeva ilmoitus. Käräjäoikeuden ratkaisun mukaan vastaaja on saattanut todennäköiseksi, että hänellä on ollut oikeus käsitellä etsimiään tietoja ja samalla sovelluksesta johtuen oli avautunut myös kuolemansyyntutkintaa koskeva ilmoitus. Muuta selvitystä ei ole esitetty ja asia jää tältä osin epäselväksi, syytteet hylättiin sekä henkilökisteririkoksen että virkavelvollisuuden rikkomisen osalta.

Liityntä mahdolliseen rikokseen

Joissakin ratkaisuissa on perusteltu ilmoituksen katselua mahdollisen rikosepäilyn vuoksi tai että tietojen katselija on halunnut tarkistaa jotakin itsellään ollutta tietoa asiaan liittyen.

Helsingin käräjäoikeuden tuomiossa 14/111844 (R13/5183) vastaajana ollut poliisimies kertoi katsoneensa ilmoituksen aiemman ase-epäilyä koskevan asian vuoksi. Kuolemansyyntutkintaa koskevan ilmoituksen osalta hän katsoi, ettei tapahtumaan liity asetta ja muita henkilöitä ja mahdollisesti rikosta. Käräjäoikeuden ratkaisun mukaan vastaajan kertomuksen perusteella hänellä ei ollut konkreettista tehtävää, johon hänen tarkastelemaisensa tiedot olisivat tarpeellisia. Käräjäoikeus tuomitsi vastaajan henkilökisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 10 päiväsakkoon.

Pohjanmaan käräjäoikeuden tuomiossa 13/117407 (R13/718) vastaajana ollut poliisimies kertoi katsoneensa kuolemansyyntutkintaa koskevan ilmoituksen koska oli kuullut asiaan liittyviä huhuja ja ilmoituksen katsomalla voisi näitä tarkistaa. Hänen mukaansa kyse oli tiedonkeruusta, joka voisi olla asioiden selvittämiseksi ratkaisevaa. Käräjäoikeuden mukaan kyseessä ei ole ollut konkreettinen virkatehtävä. Vastaaja on käräjäoikeuden mukaan vaarantanut menettelyllään vaarantanut MM:n omaisten yksityisyydensuojaa ja oikeus tuomitsi hänen henkilökisteririkkomuksesta sekä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta 7 päiväsakkoon.

Ylivieska-Raahen käräjäoikeuden tuomiossa 13/121890 (R13/604) vastaajana ollut vartija on kertonut katsoneensa kuolemansyyntutkintaa koskevan ilmoituksen nähdäkseen, liittyykö siihen poliisin asiakkaita. Hänen mukaansa poliisivankilassa asiakkailta tulee vartijalle usein tietoa, joka

on hyvä saattaa poliisin tietoon. Käräjäoikeuden mukaan vastaaja ei ole tuonut esiin sellaista, että joku poliisivankilan asiakkaista olisi todellisuudessa kertonut jotakin Myllylän kuolemansyyn tutkimiseen liittyvää. Käräjäoikeus katsoo, ettei käyttötarkoitussidonnaisuus ole täyttynyt ja on tuominnut vastaajan henkilörekisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 12 päiväsakkoon.

Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeuden tuomiossa 13/114110 (R13/831) vastaajana ollut poliisimies on kertonut kuolemansyyn tutkintaa koskevan ilmoituksen katsomisen syyksi huhun, jonka mukaan kuolemaan liittyi jotakin epäselvyyttä ja että paikalta olisi poistunut romanimies. Vastaaja halusi oma-aloitteisesti tarkistaa, voisiko hän olla avuksi koska on työtehtäviensä vuoksi tekemisissä Kokkolan romaanien kanssa. Käräjäoikeus on todennut, ettei sitä, mitä poliisimiehen virkatehtäviin kussakin yksittäisessä tapauksessa kuuluu, ole voitu täysin tyhjentävästi määrittää, viimekäteinen harkinta jää poliisimiehen itsensä tehtäväksi. Asiassa todistajan kuultu tutkinnanjohtaja on kertonut, että poliisilta edellytetään myös oma-aloitteisuutta. Hänen mukaansa on melko yleistä, että poliisit katsovat S- ja R-ilmoituksia myös muiden poliisipiirien alueelta, koska rikolliset liikkuvat eri poliisipiirien alueella. Myös kuolemansyyn tutkinta tilanteessa, jossa siihen liittyy jotakin epäselvää, saattaa edellyttää toimia myös hälytys- ja valvontatehtävissä olevilta. Käräjäoikeus on katsonut, että ilmoituksen katsomiseen on voinut olla vastaajan ilmoittama syy eikä voida ehdottomasti sanoa tämän olleen hänen virkatehtävänsä vastainen, tämän vuoksi syytteet on hylätty.

Syyttämättäjättämispäätöksissä oli useampia, joissa poliisimies oli kertonut kuolemansyyn selvittämistä koskevan ilmoituksen käsittelemisen syyksi jonkin tehtävän, josta ei ole antanut lisätietoja.

Salpausselän syyttäjänviraston syyttämättäjättämispäätöksessä 13/1004 (R13/1055) rikoksesta epäiltynä ollut poliisimies on kertonut tehneensä haun tutkinnallisista syistä, joita hän ei ole tarkemmin selostanut. Hän on katsonut, että toimintaan oli laillinen oikeus. Syyttäjä on katsonut, että poliisimiehellä on mahdollisesti ollut oikeutus tehdä kyseinen haku, eikä asiassa ole todennäköisiä syitä epäillä virkavelvollisuuden rikkomista tahallisena tai tuottamuksellisena.

Salpausselän syyttäjänviraston syyttämättäjättämispäätöksessä 13/1005 (R13/1060) rikoksesta epäiltynä ollut poliisimies on tehnyt haun, koska hän oli järjestäytyneen rikollisuuden yhteysmiehen tehtävässään velvollinen tarkastamaan kuulemansa tiedot tapahtumat mahdollisista yhteyksistä toimialaansa. Syyttäjä on katsonut, että poliisimiehellä on todennäköisesti ollut oikeutus tehdä kyseinen haku, eikä asiassa ole todennäköisiä syitä epäillä virkavelvollisuuden rikkomista

tahallisena tai tuottamuksellisena. Myös Salpausselän syyttäjänviraston syyttämättäjättämispäätöstä koskeva ratkaisu 13/1006 (R13/986) on samansisältöinen edellä selostetun kanssa.

Salpausselän syyttäjänviraston syyttämättäjättämispäätöksessä 13/1011 (R13/1066) rikoksesta epäiltynä ollut poliisimies on kertonut esitutkinnassa hakeneensa kuolemansyyntutkintaa koskeneen ilmoituksen saatuaan asiaan liittyvän vihjeen tiedottajaltaan. Hän halusi tarkistaa tiedon luotettavuuden, muttei välittänyt tietoa varsinaiselle tutkintaryhmälle. Syyttäjä katsoi ratkaisussaan, ettei asiassa ole todennäköisiä syitä epäillä henkilörekisteririkosta mutta kun poliisimies ei ole saattanut tietoonsa tullutta vihjettä asiaa tutkineelle taholle, hän on tältä osin syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Syyttäjä arvioi, ettei asiassa ole ilmennyt tiedoilla olleen painavaan merkitystä kuolemansyyntutkinnalle, joten vaikka kyse on syylliseksi epäillyn henkilön perustyötehtäviin kuuluvien toimenpiteiden epäasiallisesta toteuttamisesta, tekijän syyllisyyden määrä on kokonaisuutena arvioiden niin vähäinen, ettei asiasta nosteta syytettä.

Joku muu käyttänyt avoimna olutta konetta

Kolmessa Salpausselän syyttäjänviraston syyttämättäjättämispäätöksessä (13/1146 R13/1146, 13/1009 R13/1068, 13/1010 R13/754) kyse on ollut siitä, että rikoksesta epäiltyjen mukaan joku muu on tehnyt kyseiset Myllylää koskevat haut poliisimiesten avoimna olleilla käyttäjätunnuksilla. Näissä ratkaisuissa syyttäjä on katsonut henkilöiden syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Syyttäjä viittaa ratkaisussa Tietosuojavaltuutetun lausuntoon, jossa todetaan, että tietojensuojauksen laiminlyöntiä voidaan arvioida henkilötietolain 48 § 2 momentin 3 kohdan perusteella henkilörekisteririkkomuksena tai tuottamuksellisena virkasalaisuuden rikkomisena. Jälkimmäisen osalta asia voisi rinnastua tilanteeseen, jossa henkilö jättää salassa pidettäviä asiakirjoja varomattomasti ulkopuolisen nähtäväksi.

Syyttäjä viittaa ratkaisussaan myös sisäasiainministeriön ohjeeseen käyttöoikeuksien hakeminen ja eräät henkilörekistereiden käyttöön liittyvät menettelytavat poliisihallinnossa. Ohjeessa todetaan, että käyttäjä vastaa siitä, ettei hänen tunnuksiaan käytetä väärin ja niitä pitää hallinnoida huolellisesti. Kaikissa tapauksissa syyttäjä toteaa, että vaikka kyse on syylliseksi epäillyn henkilön perustehtäviin kuuluvien toimenpiteiden epäasiallisesta toteuttamisesta, katsoo hän tekijän syyllisyyden määrän olevan kokonaisuutena arvioiden niin vähäinen, ettei nosta asiassa syytettä.

Muita esille nousseita asioita Myllylä-tapaukseen liittyen

Useassa tuomiossa vastaaja oli todennut tietojen katselun olleen ajattelematonta, myös uteliaisuus mainittiin monessa päätöksessä ainakin toimintaan liittyvänä vaikuttimena. Tietojen katsomista ei

mielletty juurikaan rikokseksi ja usein perusteena mainittiin se, ettei henkilö ollut kertonut asioista eteenpäin. Alle kymmenessä tapauksessa vastaaja myönsi syyllisyytensä vaikka kaikissa lokitiedot myönnettiin sinällään oikeiksi.

Huomioita muista käräjäoikeuksien ratkaisuksista

Myllylän tapausta koskevien tuomioiden lisäksi käräjäoikeuksien ratkaisuja tutkimusaineistoon kuului yhdeksän sekä edellä läpikäytyjen hovioikeuksien tuomioiden pohjalla olevat kolme käräjäoikeuden ratkaisua. Yksi hovioikeuden ratkaisustahan koski Myllylä- tuomiota.

Suurimmassa osassa tapauksista vastaaja sekä asianomistaja ovat tunteneet toisensa ennestään. Taustalla on voinut olla esimerkiksi naapuruussuhde tai parisuhde tai poliisimiehen tuttavain ja rekisterikyselyn kohteena olevan henkilön välinen liityntä. Kyseessä on näin ollen henkilökohtainen liityntä, joka teemana ilmeni myös edellä käsitellyissä hovioikeuksien ratkaisuisissa.

Esimerkiksi Kanta-Hämeen käräjäoikeuden ratkaisussa 13/129000 (R13/985) kyse on ollut siitä, onko poliisimies A:lla ollut poliisilain 1 §:ssä tarkoitettujen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeen kiireellisesti katsoa toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan kummilastaan ja tämän sisaruksia uhkaavan vakavan rikoksen estämiseksi tai vakavan vaaran torjumiseksi asianomistajan (lasten äidin) arkaluonteisia henkilötietoja ennalta estävässä mielessä. Käräjäoikeuden mukaan A:lla ei ollut kertomillaan perusteilla oikeutta katsella asianomistajan tietoja. Hänellä ei ollut mitään sellaista uutta, tuoretta tietoa ennen rekisterin tietojen katsomista, minkä perusteella hän olisi voinut olettaa välittömän vaaran uhkaavan kummilastaan tai tämän sisaruksia tai edes ennalta ehkäisevässä mielessä. Kertomansa mukaan hän oli saanut tietää asianomistajan ja tämän entisen puolison välisistä henkilösuhteista jo vuosia aiemmin. Käräjäoikeus katsoo, että kun A ei ole kertonut saamastaan tiedosta kenellekään, hän on ainoastaan vaarantanut asianomistajan yksityisyydensuojaa ja teko täyttää siten ainoastaan henkilörekisteririkkomuksen tunnusmerkistön. A tuomittiin edellä mainitusta sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta 15 päiväsakkoon.

Espoon käräjäoikeuden ratkaisusta 13/128138 (R13/1682) ilmenevästi poliisimies A:ta syytettiin naapurinsa B:n sekä tämän poikien C:n ja D:n tietojen katselusta vastoin käyttötarkoitussidonnaisuutta. A:n ja B:n välillä on ollut mm. tieriitoja, joita on käsitelty maa- ja metsätalouden oikeudessa. Syytteen mukaan A on katsellut B:n, C:n ja D:n tietoja ilman lain edellyttämää käyttötarkoitussidonnaisuutta Patja-järjestelmästä, RikiTrip-järjestelmästä sekä KuvaMinttu-järjestelmästä. A:n mukaan tietojen katselu liittyi B:n osalta tämän vaaralliseen ajotapaan, C:n osalta mahdollisiin naapurustossa liikkuviin murtovarkaisiin ja D:n osalta tämän aiheuttamiin

häiriökäyttäytymisiin. Käräjäoikeus katsoi, että kahteen D:tä koskevan kyselyn epäasianmukaisuudesta jää varteenotettava epäily, joten niiden osalta syyte on hylättävä. Muutoin käräjäoikeus tuomitsi A:n henkilökisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 30 päiväsakkoon.

Helsingin käräjäoikeuden ratkaisussa 14/144277 (R13/7213) poliisimies A:ta on syytetty kahdesta henkilökisteririkoksesta, virkavelvollisuuden rikkomisesta sekä virkasalaisuuden rikkomisesta. Toisessa asiassa A on katsonut avopuolisonsa entisen puolison tietoja Patja-järjestelmästä. A on kertonut tarvinneensa avopuolisonsa entisen puolison puhelinnumeron, koska avopuoliso oli saanut sairaskohtauksen ja tämän vuoksi A:n piti saada ex-puoliso nopeasti kiinni, jotta voi tästä hänelle kertoa.

Toisessa asiassa A on syytteen mukaan katsonut Patja-järjestelmästä tuttavaansa B koskevan rikosilmoituksen ja antanut ilmoitustulosteen B:lle. A on katsonut velvollisuudekseen oikeudenmukaisuuden toteutumisen yhteiskunnassa B:n pyytäessä häntä katsomaan oliko hänestä tehty rikosilmoitusta. A kiisti antaneensa ilmoitustulostetta B:lle mutta oli kertonut sen sisällön hänelle suusanallisesti. A oli kirjoittanut asiasta tutkijalle selonteon, koska hänellä oli asiasta merkityksellistä tietoa hänen tuntiessaan molemmat osapuolet.

Käräjäoikeus on katsonut, ettei A:lla ole ollut konkreettista virkatehtävää kummassakaan tapauksessa ja hän on siten rikkonut kyseisten henkilökisterien käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksia. Käräjäoikeus katsoo A:n loukanneen katsomiensa henkilöiden yksityisyydensuojaa. Käräjäoikeus tuomitsi A:n henkilökisteririkoksien lisäksi virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virkasalaisuuden rikkomisesta 60 päiväsakkoon.

Kymenlaakson käräjäoikeuden tuomiossa 12/1848 (R12/848) vastaajana ollut poliisimies on tehnyt syytteen mukaan kyselyjä asianomistajan omistamien ajoneuvojen osalta ajoneuvoliikennerekisteristä, ajoneuvotiedot ovat kuvanneet asianomistajan taloudellista asemaa ja olleet siten julkisuuslain 24 § 23- kohdan mukaan salassa pidettäviä. Tietojen käsittely on loukannut asianomistajan yksityisyydensuojaa. Poliisimiestä on syytetty myös virkavelvollisuuden rikkomisesta kun hän on tehnyt käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisesti kyselyjä ajoneuvoliikennerekisteriin sekä poliisiasiain tietojärjestelmään. Poliisimies myönsi esitutkinnassa menetelleensä syytteessä kuvatulla tavalla. Käräjäoikeus hylkäsi syytteen henkilökisteririkoksen osalta, koska ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 14:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto esimerkiksi ajoneuvon omistajan nimestä. Tämän vuoksi poliisimiehen menettely ei täytä yksityisyyden suojan loukkaamisen osalta henkilökisteririkoksen tunnusmerkistöä. Sen

sijaan virkavelvollisuuden rikkomisen osalta käräjäoikeus katsoi poliisimiehen menetelleen vastoin käyttötarkoitussidonnaisuutta sekä poliisin henkilötietolain että ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain mukaan ja tuomitsi tämän 25 päiväsakkoon.

Yhteenvedona voidaan todeta että yhdeksästä käräjäoikeuden ratkaisusta ainoastaan kahdessa vastaajilla ei ollut joko suoraan tai välillistä henkilökohtaista liityntää rekisterikyselyjen kohteisiin, näistä toisessa tapauksessa syytteet hylättiin. Kahdeksassa tapauksessa vastaajat tuomittiin sakkorangaistuksiin. Yhdessä tapauksessa vastaaja myönsi syytteen oikeaksi, Kymenlaakson käräjäoikeuden ratkaisusta jää hieman epäselväksi, onko hän tunnustanut syyllistyneensä asiassa rikokseen vai ainoastaan myöntänyt tehneensä kyseiset rekisterikyselyt. Useimmissa tapauksissa vastaaja on kiistänyt syyllistyneensä asiassa rikokseen vaikka sinänsä teonkuvauksessa esitetty kysely myönnetään tehdyksi. Joissakin katsotaan asian liittyneen virkatehtäviin ja useimmissa ei ainakaan katsota loukatun yksityisyyden suojaa kun katsottuja tietoja ei ole kerrottu eteenpäin.

Esitutinnan aloittamista koskevat päätökset

Yksi tämän tutkielman kysymyksiin liittyy lokiselvityksiin liittyvä prosessi, jolla asia siirtyy Valtakunnansyyttäjänvirastoon poliisirikosmenettelyyn, jossa arvioidaan esitutinnan aloittamisen edellytyksiä²¹. Tutkimusmateriaalissa on syyttäjä-tutkinnanjohtajan tekemiä päätöksiä, jossa on todettu, ettei esitutkintaa aloiteta. Vuoden 2014 alusta voimaan tulleen esitutkintalain 3 luvun 3 § 2 momentissa todetaan, että esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, ettei ketään aseteta aiheettomasti rikoksesta epäillyn asemaan ja että asian sitä edellyttäessä voidaan tehdä ratkaisu esitutinnan toimittamatta jättämisestä tai -rajoittamisesta.

Asiasta riippuen voidaan käyttää niin sanottua alustavaa selvitystä, jossa henkilö antaa esitutkintakynnyksen arvioimiseksi vapaaehtoisuuteen perustuvan selvityksen tässä tapauksessa rekisterikyselyyn liittyen. Käytän esimerkkinä yhtä Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston päätöstä 15/326 (R14/4768). Päätöksen taustalla on Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen tekemä lokiselvitys henkilöistä, jotka ovat tehneet Jari Aarniota koskevia rekisterikyselyjä 1.2.2013 - 12.2.2014 välisenä aikana.

Ennen asian siirtymistä Valtakunnansyyttäjänvirastoon Poliisihallituksen laillisuusvalvonta vastuualue on analysoinut vastauksista sellaiset henkilöt, joiden osalta ei ole voitu suoraan todeta tapahtuneiden kyselyjen liittyvän virkatehtäviin. Selkeitä rajausperusteita on esimerkiksi

²¹ Tätä käsitelty tarkemmin kohdassa 5.4.5

toimiminen tutkijana asiakokonaisuudessa tai laillisuusvalvontaan liittyvät tehtävät asiaan liittyen. Kyseisiä henkilöitä on ollut 38. Päätöksessä todetaan sovellettavista säännöksistä mm. seuraavaa:

"Poliisihallituksen tutkintapyynnössä tarkoitettua asia on ollut salattu eli Jari Aarnion tutkintaan liittyviä ilmoituksia eivät ole voineet "avata" kuin tutkintaryhmien jäsenet. Tutkintapyynnössä tarkoitettuja lokikyselyitä tarkastellaankin asiassa mahdollisen virkavelvollisuuden näkökulmasta koska Jari Aarniota koskevan tutkinnan ilmoitukset ovat olleet salattuja eli henkilörekisteririkoksen tunnusmerkistö ei siten Aarnion asian ilmoitusten osalta toteudu koska henkilörekisteririkoksen yritystä ei ole säädetty rangaistavaksi.

Virkavelvollisuuden keskeinen sisältö nyt ko. asiassa on se, ovatko Poliisihallituksen tutkintapyynnössä tarkoitettuja rekisterikyselyitä tehneet henkilöt menettelleet käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuus on jo lainsäädännössä säädelty niin selkeästi, että se täyttää (virka)rikosoikeuteen kuuluvan täsmällisyysvaatimuksen. Toisaalta poliisissa esimies- ja analyysitehtävissä toimivien osalta ja eräissä muissakin tilanteissa on kiistatta olemassa "harmaa alue" eli alue, jonka osalta säännösten ja/tai poliisin ohjeiden osalta ei täysin yksiselitteisesti ole määriteltävissä kielletyn ja sallitun menettelyn raja. Näissä "harmaan alueen" tilanteissa on huomioitava rikoslain 40 luvun 9 §:n säännökseen kuuluva ns. vähäisyyskynnys ja rikosoikeuteen kuuluva täsmällisyysvaatimus. Näiden "harmaan alueen" tilanteiden osalta korostuu poliisin oma hallinnollinen ohjaus ja puuttuminen epäkohtiin. Asia ei näissä tilanteissa ensisijaisesti ole rikosoikeudellinen kysymys.

Toisaalta jos on ilmeistä, että tietojen katselu (tai yritys) on tapahtunut muusta kuin käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaisesta syystä (esim. uteliaisuudesta) on lähtökohtaisesti aina syytä epäillä myös rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettua vähäisyyskynnyksen ylittyvän. Edellä mainitut tilanteet on siis vietävä esitutkintaan epäiltynä virkavelvollisuuden rikkomisena. Vähäisyyskynnys ylittyy näissä tilanteissa koska poliisin tietojärjestelmien väärinkäyttö on aina omiaan aiheuttamaan arvostelua poliisia ja yleisemminkin viranomaisia kohtaan ja menettely on myös omiaan vähentämään luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja laillisuuteen."

Tässä kokonaisuudessa syyttäjätutkinnanjohtajalta saamani tiedon mukaan päätöksiä, joissa esitutkintaa ei aloiteta, oli noin 30 kappaletta. Päätöksien perustelut olivat yleisiltä osin yhteneviä, alustaviin selvityksiin perustuvat johtopäätökset vaihtelivat luonnollisesti tapauskohtaisesti. Useat päätökset liittyvät mm. johtovalmiuteen liittyviin päällystön määräaikojen valvontavastuisiin sekä vartiointiin liittyviin tehtäviin ja kyselyt eivät ole olleet käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisia. Syyteharkintaan siirtyi alle 10 asiaa, kaikista ei ole vielä tätä kirjoittaessa tehty ratkaisuja.

Syyttäjän päätöksessä on otettu esiin harmaa alue, joka koskee esimies- ja analyysitehtävissä toimivia ja näkyy myös muissa yksittäisissä tilanteissa, jossa säännösten ja/tai poliisin ohjeistuksen osalta ole määriteltävissä kielletyn ja sallitun menettelyn rajaa. Tätä rajaa on käsitelty esimerkiksi edellä viitatussa Turun hovioikeuden ratkaisussa, jossa poliisimiehen menettely todettiin vastoin käräjäoikeuden kantaa rekisterikyselyjen osalta käyttötarkoitussidonnaisuuden suhteen asianmukaiseksi.

Tässä yhteydessä voidaan miettiä myös kynnystä, jolla asiat siirretään Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Suurimmassa osassa asioita on ilmennyt käyttötarkoitussidonnaisuuden mukainen peruste, olisiko tätä voitu selvittää hallinnollisesti ja mahdollisesti pienentää Valtakunnansyyttäjänvirastoon siirrettyjen asioiden määrää? Ilman kyseisen henkilön selvitystä päättelyä kyselyjen asianmukaisuudesta voidaan tehdä ilmiselvien asioiden, kuten asian tutkijoiden, tehtäville osallistuneiden poliisimiesten (jos tiedossa) tai esimerkiksi henkilöiden toimenkuvien perusteella. Jos asiassa olisi pyydetty esimerkiksi hallinnollisia selvityksiä asianomaisilta virkamiehiltä, päädytään jälleen pohtimaan kohdassa 5.4.5 käsiteltyä itsekriminointisuojaan liittyvää ongelmaa. Hallinnollinen selvitys annetaan virkavastuulla, joskaan kellään ei ole velvollisuutta asettaa itseään syytteenvaaraan. Riittäisikö näissä selvityspyynnöissä sitten maininta itsekriminointisuojusta, jolloin virkamies voisi arvioida asiaa itse. Toisaalta tulee miettiä myös objektiivisuutta asian käsittelyssä ja sitä, miltä asian hoitaminen näyttää ulospäin, onko syyttäjällä tähän paremmat lähtökohdat poliisiorganisaation ulkopuolisena tahona?

Toisaalta taas resurssien järkevä käyttäminen voisi puoltaa kattavampien selvityksien tekemistä erityisesti niin sanottujen massalokikyselyjen tuloksien tulkinnassa, jolloin syyttäjän arvioitavaksi menisi jo paremmin analysoituja tapauksia. Lähtökohtaisesti tilanne näissä on hieman erilainen kuin esimerkiksi yksittäisen kansalaisen tekemässä ilmoituksessa, jossa hän epäilee tietojaan käsitellyn väärin. Mitä yksilöidymmästä epäilystä on kyse, sitä herkemmin se on syytä saattaa ns. poliisirikosmenettelyyn mahdollisen esitutkintakynnyksen ylittymisen arvioimiseksi.

6.2.4 Poliisin ohjeistus ja koulutus

Joissakin aineistossa olevissa ratkaisuissa on viitattu henkilörekisterien käytön puutteelliseen tai epäselvään ohjeistamiseen. Tämä on tuotu vastaajan puolelta esiin, toisaalta ainakin yhdessä uudemmassa käräjäoikeuden ratkaisussa vastaaja on todennut, että asiaan on kiinnitetty huomiota ohjeistuksessa Mika Myllylä tapauksen jälkeen. Varsinaista ainoastaan käyttötarkoitussidonnaisuuteen keskittyvää ohjeistusta ei ole annettu.

Tässä yhteydessä voidaan todeta, että poliisin henkilörekisterien tietojen käsittelyyn ja ylläpitoon liittyvät ohjeet ja määräykset voidaan jakaa kahteen luokkaan; 1) tietojärjestelmien käyttöä ja ylläpitoa ohjaavat yleiset ohjeet ja määräykset, sekä 2) poliisin tehtävien suorittamiseen liittyvät toiminnalliset ohjeet ja määräykset, joihin on sisällytetty myös po. tehtäviin liittyvät henkilötietojen käsittelyn erityispiirteet.

Yleisistä ohjeista voidaan mainita jo aiemmin kohdassa 3.2.1 mainittu määräys poliisin tietojärjestelmien käytöstä ja ylläpidosta²², joka ohjeistaa poliisin tietojärjestelmien käyttäjille ja ylläpitäjille hyväksyttävän käytön säännöt, jotka koskevat poliisin käyttämiä tietojärjestelmiä, tietovälineitä sekä järjestelmissä käsiteltävää tietoa. Määräys täydentää poliisin tietoturvapoliitiikkaa²³ sekä määräystä rekisterinpidosta poliisissa²⁴. Näiden lisäksi tietojärjestelmien yleistä käyttöä ja ylläpitoa ohjaavat useat muut ohjeet, näistä voidaan mainita mm. käyttövaltuuksien hallinta poliisissa²⁵ sekä tuoreimpana lokitietojen hallinta poliisissa²⁶.

Toiminnalliset ohjeita ja määräyksiä, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä poliisin tehtävien hoitamisen yhteydessä, on runsaasti. Poliisiasian tietojärjestelmän osalta henkilötietojen käsittelyyn liittyviä ohjeita ja velvoitteita sisältyy mm. tietojen kirjaamista poliisiasian tietojärjestelmään²⁷ -, esitutkintapöytäkirjan laadintaa²⁸ -, tuntomerkkien ottamista ja tallettamista²⁹ -, sekä havaintotietojen käsittelyä³⁰ koskeviin ohjeisiin.

Toiminnalliset ohjeet käsittelevät käyttötarkoituksen näkökulmasta pääsääntöisesti tietojen keräämistä ja tallettamista rekisteriin, tietojen muu käsittely on huomioitu yleisissä ohjeissa. Poliisihallituksessa on valmisteilla liite määräykseen poliisin tietojärjestelmien käytöstä ja ylläpidosta, jossa tietojen katselua käsitellään käytännön esimerkkien kautta. Ottaen huomioon poliisin moninainen tehtäväkenttä, tyhjentävän kaikkiin tilanteisiin kantaa ottavan ohjeistuksen laatiminen ei ole käytännössä mahdollista.

²² Poha 2020/2012/1302

²³ Poha 2020/2010/4157

²⁴ Poha 2020/2011/1423

²⁵ Poha 2020/2012/946

²⁶ Poha POL-2015-16209

²⁷ Poha 2020/2013/5231

²⁸ Poha 2020/2013/5229

²⁹ Poha 2020/2013/5230

³⁰ Poha POL-2014-4902

Käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvä koulutus

Poliisiammattikorkeakoulun mukaan poliisin perustutkintokoulutuksessa osaamistavoitteet tietojärjestelmien käytön suhteen on määritelty opetussuunnitelmassa. Lukuvuoden 2014- 2015 opetussuunnitelmassa ensimmäisen opintojakson mukaan opiskelija ymmärtää, miten käyttötarkoitussidonnaisuus ohjaa henkilötietojen käsittelyä sekä perusasiat henkilötietolain ja poliisin henkilötietolain vaikutuksesta päivittäiseen poliisitoimintaan. Nykyisessä AMK-tutkinnoissa (ammattikorkeakoulu) merkittävä osa aihealueen opinnoista on poliisin verkkokursseilla. Ennen henkilökohtaisen käyttäjätunnusten luovutusta opiskelijalla tulee olla hyväksytysti suoritettuna verkkokursseista: Poliisin henkilötietolaki, Poliisin tietojärjestelmien käyttö ja Tietoturvallisuuden perusteet. Tietojärjestelmien opetuksessa käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja henkilötietojen asianmukaisen käytön merkityksestä opiskelijoita muistutetaan myös käytännön opetuksessa. Esimerkkinä toimitetussa tietojärjestelmäopetuksen aloituksessa käytetyssä luentorungossa oli otettu esiin Mika Myllylän tietojen katseluun liittyvät tuomiot ja lokiselvityksestä aiheutuneet selvityspyynnöt (Polamkin tietojärjestelmäopetuksen vastaus, 2016)

Myös jo virassa olleiden henkilöiden on edellytetty suorittavan hyväksytysti verkkokurssit tietojärjestelmien, henkilötietolain ja tietoturvallisuuden osalta. Henkilötietolakiin liittyvä kurssi on uusin ja se tulee suorittaa viimeistään vuoden 2016 toukokuun loppuun mennessä. Erilaiset verkkokurssit ovat viime vuosin tulleet yhä vahvemmin mukaan poliisin koulutukseen, esimerkiksi vuoden 2014 alusta voimaan tulleisiin esitutkinta- pakkokeino- ja poliisilakien koulutukseen liittyi lähiopintojen lisäksi laaja verkkokoulutus.

6.2.5 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tuomen ja Sarajärven (2006, 21) mukaan teoreettisen tutkimuksen keskeinen uskottavuuskysymys liittyy siihen, kuinka argumentointi suoritetaan, eli siihen, miten uskottavasti ja pätevästi lähdeaineistoa käsitellään. He korostavat lähteiden merkitystä, niiden tulee olla aiheen kannalta keskeisiä ja lähdeviittausten relevantteja. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2013, 232) mukaan laadullisissa tutkimuksissa luotettavuutta parantaa tarkka kuvaus ja selostus tutkimuksen vaiheista. Heidän mukaansa laadulliselle tutkimukselle keskeisten luokittelujen syntymisen taustat sekä niiden perusteet tulisi kertoa lukijalle.

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa usein käytetyt reliabiliuden ja validiuden käsitteet perustuvat kirjallisuuden mukaan ajatukselle siitä, että tutkija voi päästä käsiksi objektiivisuuteen todellisuuteen ja objektiiviseen totuuteen, näitä käsitteitä on yleensä käytetty mittaamisesta puhuttaessa. Reliabiliudella tarkoitetaan sitä, että tutkittaessa samaa henkilöä, saadaan kahdella kerralla sama tulos tai kaksi arvioitsijaa päätyy samaan lopputulokseen. Validiudesta puhuttaessa on tapana erottaa kaksi päätyyppiä, jotka ovat mittausvalidius ja tutkimusasetelmavaliidius. Jälkimmäiseen liittyy rakennevalidius, tämä liittyy kysymykseen: koskeeko tutkimus sitä, mitä sen on oletettu koskevan eli käytetäänkö tutkimuksessa käsitteitä, jotka heijastavat tutkituksi aiottua ilmiötä. (Hirsjärvi, Hurme 2006, 185 - 186)

Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysin kohteena olevat oikeuksien ja syyttäjien ratkaisujen luotettavuutta voidaan pohtia useammasta näkökulmasta. Yksi on näkökulman perustelujen asianmukaisuus, onko niissä otettu kantaa käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta relevantteihin kysymyksiin ja miten paljon asiaa on avattu. Aineellinen totuus ja prosessuaalinen totuus, tuomioistuimessa asia on selvitetty ja siihen on saatu ratkaisu, muu selvitys perustuu esitutkintaan tai joissakin päätöksissä esimerkiksi alustavaan selvitykseen. Prosessuaalinen totuus perustuu pitkälti siihen, mitä epäiltynä tai vastaajana oleva henkilö on kertonut henkilötietojen käsittelyn syyksi kyseisessä tapauksessa. Tässä asemassa henkilöllä ei ole totuudessa pysymisen velvollisuutta, joten tämä tulee ottaa huomioon arvioidessa esille nousseita teemoja sekä niihin liittyviä johtopäätöksiä. Kolmas näkökulma on tutkija asenne ja objektiivisuus. Itselläni on lähes 20 vuoden työura poliisissa erilaisissa tehtävissä ja kaksi viime vuotta olen työskennellyt laillisuusvalvonnassa.

Poliisityön tuntemus käytännön tasolla auttaa jossakin määrin asioiden tulkitsemisessä mutta se voi osaltaan vaikuttaa asian arvioinnin objektiivisuuteen. Tämä voi näkyä kriittisyyden puutteena toisaalta poliisin menettelyn arvioinnissa ja toisaalta kriittisyyden puutteena laillisuusvalvontaa arvioitaessa koska se kuuluu tällä hetkellä toimenkuvaani. Olen toki pyrkinyt olemaan tätä tutkielmaa tehdessäni mahdollisimman objektiivinen.

7. Johtopäätöksiä ja pohdintaa

Löydettiinkö tutkimuksessa vastauksia tutkimuskysymyksiin? Ainakin tässä päästiin hieman syvemmälle poliisin henkilörekisteriin liittyvän oikeuskäytännön ja sinänsä uuden ilmiön tarkastelussa. Hallinnollisen ohjauksen myötä rekisterien käytön valvonta on viime vuosina tehostunut ja sitä kautta myös väärinkäytösepäilyjä on tullut ilmi, osa on johtanut rikosprosessiin ja sittemmin tuomioihin.

Tämä tutkimus on kohdistunut nimenomaan käyttötarkoitussidonnaisuuteen eli käytännössä siihen, milloin ja millä edellytyksillä poliisi voi käyttää rekistereissään olevia tietoja. Aineistossa ei ollut ratkaisuja, joissa henkilö olisi ollut epäiltynä tai tuomittu esimerkiksi tietojen virheettömyyteen liittyen. Tosin laajasti julkisuudessa esillä olleen epäiltyjen tietojärjestelmään (EPRI) liittyvän tutkinnan ja kärjäkäsitteilyn³¹ yhteydessä syyttäjät pitivät syöttökynnystä liian matalana erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien syöttöjen osalta. Rekisterien valvontaan kuuluu myös niiden tietojen sisältöön liittyvä laillisuusvalvonta, jota kohdistetaan erityisesti poliisiasiain tietojärjestelmässä henkilöiden perusoikeuksiin puuttuvien pakkokeinojen osalta. Näiden osalta havaittuja puutteita pyritään korjaamaan mahdollisuuksien mukaan ja luonnollisesti valvonnan merkittävä tarkoitus on pyrkiä parantamaan esimerkkinä mainittujen pakkokeinojen kirjausten laatua jatkossa.

Edellisessä aineiston analysointia koskevassa luvussa on nostettu esiin materiaalista nousseita teemoja. Muiden kuin Mika Myllylää koskevien ratkaisujen osalta suurin osa liittyi tavalla tai toisella vastaajana tai rikoksesta epäiltynä olleen henkilön henkilökohtaisiin asioihin. Näyttäisikin siltä, että tilanteissa, joissa poliisimies tai muu virkamies käsittelee esimerkiksi naapurinsa tietoja, kannattaa olla erityisen tarkkana sen suhteen, että kysely liittyy selkeästi virka- ja työtehtäviin. Mikäli virkamiehellä, tämän läheisellä tai muullakin tuttavalla näyttäisi olevan asiassa henkilökohtainen intressi tai voidaan päätellä, että se edes saattaa siltä ulospäin näyttää, tulee tietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta harkita korostetusti. Toisaalta henkilökohtaisen liittymän

³¹ Helsingin kärjäoikeuden ratkaisu 11.2.2016, 16/106310 (R14/8405), ei lainvoimainen

yleisyyttä edellä mainituissa ratkaisuissa saattaa selittää myös niiden ilmituleminen joissakin ristiriitatilanteissa, joissa toinen osapuoli tulee tietoiseksi tai epäilee virkamiehen katsoneen hänen tietojaan perusteetta. Näissä asioissa tulee luonnollisesti huomioida virkamiehen hallinto- ja esitutkintalaeissa säädetyt jääviyssäännökset. On myös muistettava, että joissakin kiireellisissä tilanteissa poliisimies voi joutua tekemään alustavia toimenpiteitä jääviydestään huolimatta.

Myllylän tapaukseen liittyen useammassa joko syyttämättäjättämispäätöksissä tai tuomioissa vastaaja toi tietojen käsittelyn syynä esiin jonkin vihjeen tarkistamisen tai mahdollisen liittymän rikokseen. On varmasti tilanteita, joissa jokin liittymä on perusteltua katsoa oma-aloitteisesti ja nopeasti mutta usein olisi varmasti mahdollista välittää tieto tutkintaa suorittavalle yksikölle, jolla on paremmat mahdollisuudet arvioida asian merkitys käsillä olevaan kokonaisuuteen. Varsinkin tutkintojen alkuvaiheessa on mahdollista, etteivät esimerkiksi rikosilmoituksen tiedot ole vielä päivitetty niin, että ulkopuolinen voisi tehdä asiantilasta luotettavia päätelmiä niin, että voisi päätellä jonkin tiedon tai vihjeen olevan merkityksetön.

Toisaalta Suomen poliisijärjestöjen liiton Valtakunnansyyttäjän virastoon ja Poliisihallitukseen lähettämässä kirjeessä Helsingin sanomien artikkelin mukaan todetaan, että poliisin tietojärjestelmät on tarkoitettu vain virkakäyttöön. Liitto kuitenkin huomauttaa, että poliisin tehtävien sisältö on erittäin laaja ja osaksi jäsentymätön. Artikkelissa liitto katsoo, että rekisterien tavanomaiseen käyttöön oikeutetuksi henkilöpiiriksi tulisi katsoa kaikki poliisimiehet, jotka toteuttavat tavalla tai toisella poliisilain mukaisia tehtäviä. Esimerkkinä mainitaan huume- ja talousrikoksiin erikoistuneet tutkijat, joiden on hyvä tietää valtakunnallinen tilanne. Rikolliset eivät saa liiton mukaan hyötyä siitä, että poliisi voi käyttää sen työhön liittyviä rekistereitä vain rajoitetusti ja paikallisesti. (Helsingin sanomat 8.1.2015)

On totta, että jo pelkästään kohdassa 4.2 kerrottu poliisiasiaihin tietojärjestelmien tietosisältö kuvaa hyvin poliisin laajaa tehtäväkenttää, järjestelmän etuna on sen valtakunnallisuus erityisesti tiedon tehokkaan käytettävyyden osalta. Suomen poliisijärjestöjen liiton esittämä huoli kohdistuu riittävän tilannekuvan ylläpitoon, tilannekuvaan liittyvää problematiikkaa on käsitelty myös edellä, oikeuksien ratkaisujen yhteydessä. Tulisiko eri tasojen tilannekuvia ja niihin liittyvää rekisterien käyttöä ajatella esimerkiksi operatiivisten johtotasojen kautta? Näin voitaisiin määritellä tietyt raamit esimerkiksi kenttä- ja yleisjohtajien sekä ylemmän päällystön tilannekuvien ylläpitoon, eri ryhmien tiedontarpeet vaihtelevat vaikka niissä on myös yhtäläisyyksiä. Eri tasoja voitaisiin myös pohtia rikostorjunnan puolella sen erityispiirteiden osalta, tuolla tasot ovat ainakin ryhmän- ja tutkinnanjohtaja. Yksittäisen työntekijän kannalta näitä asioita tulisi näkyä myös toimenkuvissa,

jolloin mahdollisen rekisterin käytön valvonnan osalta yksittäisen kyselyn epäasianmukaisuuden poissulkeminen voi olla tuolloin mahdollista jo henkilön toimenkuvan pohjalta. Sinänsä lainsäätäjän tahtotilana on ollut rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan tehostaminen ainakin viranomaisten välillä, sillä vuoden 2009 alussa voimaan tullessa laissa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) yhteistoiminnasta annetussa laissa säädetään näiden yhteisistä rikostiedusteluyksiköistä ja tietojen käsittelystä niissä. Helmisen, ym (2014, 695- 696) mukaan PTR- rikostiedusteluyksiköiden tehtävänä on hankkia, analysoida ja välittää ajantasaista sekä kattavaa rikostiedustelutietoa. Näin voidaan tehostaa rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä sekä vähentää päällekkäistä työtä. Toiminnassa on korostunut reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitäminen, rikosten sarjoittaminen, vakavan rikollisuuden kohdetorjuntaan osallistuminen sekä operatiivinen ja strateginen rikosanalyysi.

Analyysitoimintaa tekevät paitsi siihen erikoistuneet yksiköt/henkilöt mutta myös yksittäiset poliisimiehet esimerkiksi sarjarikoksen tutkinnassa tekotapojen tai henkilöiden osalta. Tämä saattaa edellyttää toisinaan laajaakin rekisterien käyttöä. Poliisin työssä tiedonkäsittelyn lähtökohtainen rajaaminen esimerkiksi poliisiyksikön alueen osalta on käytännössä ongelmallista koska rikolliset eivät noudata piirin rajoja ja varsinkin yksiköiden reuna-alueilla saattaa olla tarpeellista saada tietoa myös muun poliisiyksikön tapahtumista. Toisaalta tehokkaan toiminnan kannalta varsinaisten analyysiyksiköiden tulisi pystyä tuottamaan tarpeellista tietoa eri tasoille mm. erilaisilla raporteilla, jolloin yksittäisten henkilöiden tarve käydä esimerkiksi katsomassa rikosentekijän tuntomerkkejä tai muita tietoja (vaikka se olisikin käyttötarkoituksen mukaista) vähenisi. Myös tutkijoiden ja tutkinnanjohtajien tulisi huomioida ja hyödyntää näissä tapauksissa hallinnon sisäisen tiedotustiedon käyttämisen³² mahdollisuutta.

Kun arvioidaan käyttötarkoitussidonnaisuuden rajaa tutkimusmateriaalin pohjalta, voidaan todeta että ns. harmaa alue on olemassa, kuten edellä viitatuissa esitutkinnan aloittamista koskevissa päätöksissä oli kirjoitettu. Siellä viitattiin juuri edellä mainittuihin esimies- ja analyysitehtäviin, toisaalta materiaalista on löydettävissä myös muun muassa koulutukseen ja ammattitaidon kehittämiseen liittyviä linjauksia. Pelkästään oman ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen ei näyttäisi oikeuttavan tietojen katselemiseen, koulutuksen valmistelu näyttäisi tähän riittävän joissakin tilanteissa. Toki tietojen käsittelyn välttämättömyys koulutuksen järjestämisen kannalta tässä tapauksessa tulee huomioida. Selvältä näyttää myös se, ettei uteliaisuus ole riittävä syy tietojen katseluun

³² Poliisin henkilötietolaki 2 luku 2 § 2 mom 8 kohta

Tutkimuskysymystä kuvaavassa tutkielman kohdassa 2.3 on kysytty, milloin kyseessä on sallittu toiminta ja milloin virkavelvollisuuden rikkominen sekä henkilökisteririkos? Mikä rooli on hallinnollisella laillisuusvalvonnalla vai onko sitä lainkaan? Pelkistäen voidaan todeta, materiaalin perusteella rikosepäilyn puolella ollaan siinä vaiheessa kun syyttäjän tekemän esiselvityksen perusteella käyttötarkoitussidonnaisuus ei ilmene. Aineistoa koskevassa osiossa 4 on käsitelty rikosnimikkeitä, joilla näistä teoista on vastaajia tuomittu. Näissä oli tapauskohtaisia eroja, osassa tuomioita oli tullut pelkästään virkavelvollisuuden rikkomisesta tai sen tuottamuksellisesta tekemuodosta, osassa näiden lisäksi henkilökisteririkoksesta ja osassa henkilökisteririkkomuksesta. Karkea rajanveto henkilökisteririkoksen täyttymisen osalta on se, että asianomistajan yksityisyydensuojaa on loukattu tietoja katselemalla. Virkavelvollisuuden rikkomisen katsotaan täyttyvän jo yrittämällä hakea tietoja, vaikkei niitä saataisikaan esimerkiksi ilmoituksen salauksen vuoksi näkyviin.

Henkilökisteririkkomuksen osalta mielenkiintoinen havainto liittyy kohdassa 6.2.2 käsiteltyyn Rovaniemen hovioikeuden ratkaisuun³³, jonka mukaan henkilökisteririkkomus ei sovellu lainkaan tietojen asiattomaan katseluun. Mielenkiintoiseksi asian tekee erityisesti se, että useissa käräjäoikeuksien ratkaisuisa vastaajia tällä perusteella tuomittu, tulevaisuudessa ratkaisuisa nähdään, muuttuuko käytäntö jatkossa tältä osin.

Hallinnollisen laillisuusvalvonnan rooli rekisterien käytön valvonnassa näyttäisi painottuvan erityisesti lokikyselyjen tekemiseen ja niiden alustavaan analyysiin, jota on käsitelty kohdassa 5.4.5 sekä osin kohdassa 6.2.3. Esimerkiksi hallinnollisen selvityksen pyytäminen asianomaiselta virkamieheltä edellyttää tapauskohtaista harkintaa, joskin sillä voitaisiin välttää turhien asioiden siirtämistä ns. poliisirikosmenettelyyn. Suurimmat ongelmat tässä liittyvät poliisimiehen asemaan ja itsekriminointisuojaan sekä toisaalta menettelyn objektiivisuuden varmistamiseen. Vallitsevan oikeuskäytännön näkökulmasta näyttää kuitenkin siltä, ettei käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisesta rekisterinkäytöstä ole mahdollista antaa esimerkiksi virkamiesoikeudellista sanktiota ilman, että asia olisi ensin syyttäjän arvioitavana. Mikäli syyttäjä toteaa asiassa tapahtuneen sellaisen virheen, josta ei asian vähäisyyden vuoksi nosta syytettä, virkamiesoikeudellinen menettely voisi tulla kysymykseen.

³³ Rovaniemen hovioikeus 7.10.2014 14/142107 (R13/1002)

Kuten edellä on todettu, useissa ratkaisuisa vastaajat saattoivat jopa myöntää, ettei heillä ollut virka- tai työtehtävää hakuunsa liittyen. Jossakin oli todettu, että kyselyjen tekemiseen ja omatoimiseen harjoitteluun on kannustettu ja eräässä katsottiin olevan oikeus katsoa mitä tahansa ilmoitusta. Harvinaisempaa oli se, että vastaajat katsoivat loukkaavansa rekisteröityjen yksityisyydensuojaa. Tutkimusmateriaalin otos on liian pieni koko poliisihallintoa koskevien johtopäätöksien tekemiseen mutta sen perusteella näyttäisi siltä, että poliisin rekistereissä olevien henkilöiden ei katsottaisi nauttivan perusoikeuksiin kuuluvaa yksityisyydensuojaa. Useissa ratkaisuisa vastaaja on todennut, ettei yksityisyydensuojaa ole loukattu kun tietoja ei ole kerrottu eteenpäin. Jälkimmäinenhän olisi oma rikoksensa virkasalaisuuden rikkomisena.

Tässä voidaan nähdä osin kulttuurillisia piirteitä, jossa tehokkaan toiminnan vuoksi nähdään hyvänä rekisterien laaja käyttö, eikä sillä katsota olevan yksilönsuojaan meneviä vaikutuksia kun tietoja käsittelee vaitiolovelvollinen viranomaisena. Tällöin ollaan syvemmillä asenteissa ja arvoissa, joten niiden muuttaminen vaatii myös enemmän huomiota ja keskustelua kuin jonkin teknisen asian opettelu. Tutkielman kohdassa 4.1 viitattiin sisäasiainministeriön poliisiosaston rikostutkinnan tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelmaan vuosille 1985- 1990, jonka tavoitteena oli saada poliisilla ja muilla viranomaisilla olevan tiedon saaminen rikostutkinnan käyttöön helposti, nopeasti ja ympäri vuorokauden. Lisäksi ehdotettiin luotavaksi sellainen kattava järjestelmä, minkä avulla merkittävä rikostorjunnassa saatu tieto tallennettaisiin rekistereihin ja rekisteritarkistuksista tulisi rikostutkinnan yhteydessä rutiininomaista toimintaa. Vaikka näiden linjauksien jälkeen henkilörekisterilainsäädäntö on kehittynyt ja tiukentunut, saattaa tehokkaan rikostorjunnan ajatus olla syvemmillä arvoissa ja asenteissa. Tämä vaatisi toki oman tutkimuksensa, jolla tätä nimenomaista asiaa pyrittäisiin selvittämään.

Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta -julkaisussa todetaan että informaatiotekniikan nopea kehitys on luonut poliisin etiikkaan uusia piirteitä ja vaatimuksia. Aiemmin ei ollut juurikaan rajoituksia sille, miten ja millaisiin tarkoituksiin poliisi käytti tietovarastojaan, henkilörekistereitään ja muilta viranomaisilta saatuja tietoja. Turvallisuustietojen antamisessa kansalaisista ei niin ikään ollut juuri muita vaatimuksia kuin totuudessa pysyminen. Tänä päivänä kansalaiset odottavat tietosuojaa ja sitä, että heidän tietojensa käytetään asianmukaisesti ja vain niihin tarkoituksiin, jotka ovat lain mukaan hyväksyttävissä (Poliisin ylijohdon julkaisusarja 3/2008, 32- 33.). Rauno Korhonen on todennut että tekniikan kehittymisen myötä perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet uudella tavalla merkityksellisiksi ja tämän oikeudellisen viitekehyksen sisäistämisen prosessi on vielä monessa suhteessa yhteiskunnassamme ja virkamieskunnassa kesken (Korhonen 2005, 3).

Henkilötietojen käsittely poliisitoiminnassa ja siihen liittyvät asiat ovat ajankohtaisia jatkossakin, yksi merkittävä asia on poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistaminen. Sisäministeriön asettaman hankkeen tavoitteena on valmistella lain kokonaisuudistus niin, että se vastaa uudistuvaa Euroopan unionin tietosuojalainsäädäntöä. Uudistuksessa otetaan huomioon eduskunnan voimassa olevaa lainsäädäntöä koskevat huomautukset, mukaan lukien poliisin rekisterien valvonnan kehittäminen. Hankkeessa arvioidaan myös mm. muutostarpeet, jotka mahdollistaisivat nykyistä paremman poliisin tiedonhankintaa ja rikosanalyysia tukevan tiedon käsittelyn. (Sisäministeriön mediatiedote 2016) Tässä yhteydessä olisi toivottavaa, että myös käyttötarkoitussidonnaisuuden em. "harmaata aluetta" kartoitettaisiin tätä tutkielmaa laajemmin ja pyrittäisiin löytämään siihen ratkaisuja lainsäädännön kehittämällä.

Tutkimustulokset suhteessa teoreettiseen viitekehykseen

Tämän tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen kuuluivat organisaatiokulttuuri (poliisikulttuuri), oppiva organisaatio sekä laatu poliisitoiminnassa. Vallitsevan organisaatiokulttuurin ymmärtämisellä voidaan löytää selityksiä rekistereiden käyttöön liittyen, mikäli jokin käytäntö on syvällä kulttuurissa, vaatii käytännön muuttaminen vaikuttamista arvoihin ja asenteisiin. Tutkielman kohdassa 3.2 käsiteltyyn Koranderin poliisikulttuuria koskevaan artikkeliin viitaten, rekisterien käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvää problematiikkaa voidaan selittää toisaalta toimintahakuisuudella, jossa tekniikan kehittyminen mahdollistaa vihjeiden ja heikkojen signaalien yhdistelemisen kautta esimerkiksi laajemman rikoskokonaisuuden selviämisen, käsityömäisyydellä tarkoitettiin pragmaattista suhtautumista työn tekemiseen ja löyhää suhtautumista legalismiin tai muotoseikkoihin. Jos jossakin työyhteisössä rekisterien käytön asianmukaisuuteen suhtaudutaan vähätellen, se saattaa näkyä myös niin, ettei mahdollisiin väärinkäytöksiin puututa. Toisaalta legalistisuuteen liittyy korostettu lain noudattaminen, jolloin myös käyttötarkoitussidonnaisuus tulisi huomioitua.

Poliisitoiminnan laatu rekisterien käyttöön liittyen voidaan nähdä niin, että rekisteriin tehtävät syötöt perustuvat vallitsevaan lainsäädäntöön ja ovat riittävän kattavia esimerkiksi pakkokeinojen perusteiden auki kirjoittamisen osalta. Toinen laatukysymys liittyy tietojen käsittelyyn ja käyttötarkoitussidonnaisuuteen, tietoja käsitellään, mikäli siihen on riittävät edellytykset eli normaalitapauksessa käsittelyn tulee liittyä virka- / työtehtäviin. Toisaalta asiaa voidaan pohtia myös poliisin tehtävien, eli rikosten ennalta estämisen, - selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen kannalta. Tämä toisaalta velvoittaa poliisia käyttämään toimivaltuuksiaan ja tässä tapauksessa rekistereitä tilanteessa, jossa siihen on edellytykset. Jos henkilöstö kokee, että

rekisterien käyttämisen edellytyksiin liittyy tulkinnanvaraa ja epävarmuutta, vaikuttaa se mitä suurimmassa määrin poliisitoiminnan laatuun yleisemmälläkin tasolla. Todettakoon, että tämän tutkimuksen perusteella ei voida tehdä suoraan tällaista johtopäätöstä mutta useissa tuomioistuimien ratkaisuisa vastaaja oli vedonnut puutteelliseen ohjeistukseen ja koulutukseen rekisterien käytössä.

Osaamisen kehittäminen liittyy oppimiseen, Sarala on todennut oppivan organisaation olevan oppimista korostavan kehittämismallin. Käytännön kehittämistyön osalta hän toteaa, että arkikokemuksen lisäksi voidaan käyttää eri tahoilta hankittavaa taitotietoa. Kehittämistyön tavoitteena on konkreettisten muutosten lisäksi oppia itse kehittämistyöstä. Tällöin keskitytään siihen, miten toimintaa voidaan kehittää yhdessä kollegoiden kanssa. Saralan mukaan oppivan organisaation ajattelutavan mukaan hyvä työntekijä hallitsee työssään seuraavat kolme kokonaisuutta: oman työn taitava tekeminen, oman taitotiedon siirtäminen muille, oman työn kehittäminen yhteistyössä kollegoiden kanssa. Samassa yhteydessä todetaan, että oppivassa organisaatiossa opitaan omista virheistä, eikä tehdä samoja virheitä uudelleen. (Sarala 2001, 43-44)

Henkilötietojen käsittely on keskeinen osa poliisin toimintaa ja siihen liittyviä tehtäviä. Henkilörekisterilainsäädäntö on omalla tavallaan irrallaan muusta lainsäädännöstä liittyen kuitenkin suoriin poliisilaista sekä esitutkinta- ja pakkokeinolaista tuleviin toimivaltuuksiin. Jo poliisin henkilötietolain esitöissä (HE 93/2002 vp) todetaan: "Henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevissa säädöksissä on yhteen sovitettava toisaalta poliisitoiminnan tehokkuuden ja toisaalta yksilön yksityisyyden suojan vaatimukset. Vaatimukset saattavat olla joskus ristikkäiset mutta usein ne yhtyvät". On huomattava, että poliisin henkilötietolain 1 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia siltä osin kuin poliisin henkilötietolaissa tai muussa laissa ei toisin säädetä. Kyseiset lait edellyttävät usein yksittäistapauksellista tulkintaa, eivätkä tarjoa välttämättä helppoja rautalankamalleja erilaisiin tilanteisiin. Tutkielman kohdassa 6.2.4 on todettu rekistereihin liittyvän monia hallinnollisia ohjeita, toiminnalliselta kannalta ne liittyvät usein tiettyyn prosessiin, esimerkiksi esitutkintaan tai tietojärjestelmien käyttöön. Käytännössä rekistereihin liittyviä asioita on hajallaan eri ohjeissa ja määräyksissä. Kuten edellä todettiin, käytännön esimerkkejä ollaan ottamassa ohjeistuksen piiriin. Jatkossa saattaa olla syytä harkita rekisterien käyttöön liittyvää laatukäsikirja-tyyppistä sähköistä alustaa, jossa voidaan käsitellä mm. käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyviä asioita. Alusta voisi toimia myös keskitettynä paikkana sellaisille ylimpien laillisuusvalvojen ja oikeuksien ratkaisuille, joilla voitaisiin katsoa olevan laajempaakin merkitystä hallinnolle.

Koulutuksessa henkilötietojen käsittelyyn liittyviä kysymyksiä voitaisiin tuoda lähemmäksi päivittäistoimintaa esimerkiksi liittämällä niitä soveltuvin osin käytännön harjoituksiin sekä käsittelemällä työpaikkakohtaisten koulutuspäivien yhteydessä aihepiiriä, esimerkiksi tässäkin tutkielmassa käsiteltyjä ratkaisuja. Käytännön esimerkkien kautta opetettavaa asiaa voidaan saada konkreettisemmaksi. Koulutus mahdollistaa myös keskustelun käymisen ja toisaalta erilaisten käytännössä syntyneiden ongelmatilanteiden käsittelyn sekä niiden saattamisen tarvittaessa laajempaankin tietoisuuteen hallinnossa.

Tässä tutkimuksessa ei ole tutkittu laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta tai sen laatua rekisterinkäyttöön liittyen. Lukuisat tuomioonkin johtaneet tapaukset sekä edelleen vireillä olevat asiat osoittavat rekisterien käytön valvonnan lisääntyneen viimeisen viiden vuoden aikana. Edellä useasti viitatussa Helsingin sanomien Suomen poliisijärjestöjen liiton kirjeeseen perustuvassa artikkelissa laillisuusvalvontaa näiltä osin on väitetty syyllisiä hakevaksi ja yksittäisiä virkamiehiä syyllistäväksi. Osin tämä johtunee laajaa joukkoa koskeneista selvityspyynnöistä, joita henkilöiltä on pyydetty (kaikki eivät ole johtaneet esitutkintaan). Osin kyse voi olla murroksesta ja muutosvastarinnasta, jota valvonnan lisääntyminen rekisterien käyttöön liittyen aiheuttaa. On selvää, että myös laillisuusvalvonnalta voidaan edellyttää laatua ja prosessien kehittämistä niin, että käyttötarkoitusta tiettyyn kyselyyn liittyen voitaisiin selvittää aiheuttamatta tarpeettomia rikosepäilyjä. Myös tulevat ratkaisut niin toiminnallisten tietojärjestelmien kuin lokitietojakin keräävien järjestelmien osalta vaikuttavat osaltaan rekisterien käytön valvontaan ja sen kehittämiseen.

Mahdollisina jatkotutkimuksen aiheena käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta näkisin ainakin poliisin henkilöstön asenteiden ja osaamisen kartoittamisen henkilörekisterien käyttämiseen sekä siihen liittyvän lainsäädännön tuntemiseen liittyen. Tässä voitaisiin huomioida esimerkiksi eri toimenkuvat, esimiestasot sekä virkaikä. Samalla olisi mahdollista yrittää selvittää mm. viime aikoina annetun koulutuksen vaikutusta asiaan ja pyrkiä selvittämään paremmin käytännön kehittämis-, sekä koulutustarpeita asiaan liittyen.

8. Lopuksi

Viime vuosina poliisi on ollut julkisuudessa esillä yhä useammin negatiivisessa valossa, poliisin rekisterien käyttöön liittyvät urkintaepäilyt ovat tästä yksi esimerkki. Niin ikään rekistereihin liittyvä epäiltyjen tietojärjestelmään (EPRI) liittynyt vuoto julkisuuteen keväällä 2013, jonka mukaan Venäjän presidentti Vladimir Putin oli syötetty epäiltynä kyseiseen järjestelmään. Kyseinen rekisterisyyttö ei johtanut syytetoimiin mutta tässä yhteydessä Valtakunnansyyttäjänviraston johdolla aloitettu esitutkinta laajeni koskemaan järjestelmän syöttökäytäntöä, jota pidettiin syytteiden mukaan erityisesti järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen osalta epäasianmukaisena. Tältä osin kahta Poliisihallituksen ja yhtä Keskusrikospoliisin virkamiestä vastaan nostettiin syytteet tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, edellisessä luvussa 5 on viitattu Helsingin käräjäoikeuden 11.2.2016 antamaan ratkaisuun, jossa se hylkäsi kaikki syytteet. Kyseisiä virkamiehiä syytettiin järjestelmän puutteellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Apulaisvaltakunnansyyttäjä on ilmoittanut tyytymättömyyttä³⁴ tuomioon yhden Poliisihallituksen virkamiehen (rekisterinpitopäällikkö) osalta.

Eniten julkisuudessa on ollut Helsingin huume poliisin entisen rikosylikomisario Jari Aarnioon liittyvä rikosprosessi, jonka käsittely on edelleen kesken. Tämän tutkielman aiheen eli käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisen henkilötietojen käsittelystä on nostettu syytteet Oulussa yhdeksän poliisimiehen ja yhden sihteerin osalta³⁵. Esitutkinnassa selvitettiin viidentoista Oulun poliisilaitoksella työskennelleen virkamiehen osalta sitä, onko heillä ollut tutkintailmoituksen rekisterihakuun virkatehtävistä johtuva peruste. Tutkintailmoitus koski poliisilaitokselta eläkkeelle jääneen poliisimiehen menehtymistä liikenneonnettomuudessa. Kun muistetaan vielä kohdassa 6.1.3 mainittu Anneli Auerin tietojen katsomista koskevan syyteharkinnan valmistuminen, tulee poliisi olemaan kuluvana keväänä edelleen otsikoissa näiden asioiden tiimoilta.

Kuten edellisessä luvussa on todettu, toimintaa tulee kehittää siihen suuntaan, ettei kyseisiä otsikoita enää jatkossa tulisi. Samalla tulee huomioida negatiivisen julkisuuden vaikutus

³⁴ Valtakunnansyyttäjänviraston tiedote 17.2.2016

³⁵ Oulun syyttäjänviraston tiedote 12.2.2016

kansalaisten tuntemaan luottamukseen poliisia kohtaan. Poliisibarometrin 2014 mukaan kansalaisten luottamus poliisiin on säilynyt edelleen korkeana mutta 42 % suomalaisista piti mahdollisena, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota tai epäeettistä toimintaa (erittäin todennäköisenä 9 % ja melko todennäköisenä 33 %). Asiaa todennäköisenä pitävien määrä on lisääntynyt 15 % vuodesta 2012. (Poliisibarometri 2014, 22)

Rekisterien käytön osalta luottamus koostuu monesta osa-alueesta, kuten esimerkiksi poliisin tietosuojaperiaatteita koskevassa osiossa 5.3.1 on tuotu esiin. Käyttötarkoitussidonnaisuus on keskeinen osa sitä. Vaikka tyhjentävää ohjetta tuon sidonnaisuuden toteuttamisen osalta on vaikea antaa, voi seuraavaa, Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta- julkaisun (Poliisin ylijohdon julkaisuja 3/2008, 34) rekisterien käyttöön liittyvää "Käytännön nyrkkisääntöä päivittäiseen poliisitoimintaan" pitää osuvana lopetuksena tälle tutkielmalle:

Aito tehtävä, johon tietojärjestelmiä saa käyttää, on virkatehtävä. Kysy itseltäsi:

Onko tietojärjestelmän käyttötilanne virkatehtäväni mukainen?

1. Vastaus: On- antaa palaa
2. Vastaus: En ole varma- kysyn
3. Vastaus: Ei - en avaa tietojärjestelmää.

Lähteet:

Oikeustapaukset:

Korkein Hallinto-oikeus 8.5.2014/1505 KHO:2014:69

Rovaniemen hovioikeus 17.6.2011 553 (R10/118)

Lapin käräjäoikeus 09/368 (R08/415).

Rovaniemen hovioikeus 7.10.2014 14/142107 (R13/1002)

Ylivieska-Raahen käräjäoikeus 13/122408 (R13/606)

Turun hovioikeus 12.11.2015 nro 15/148740 (R14/2245)

Kanta-Hämeen käräjäoikeus 14/145486 (R14/69)

Helsingin käräjäoikeus 14/111848, (R 13/5174)

Vantaan käräjäoikeus 14/104702 (R13/1719)

Helsingin käräjäoikeus 14/11840 (R13/5188)

Kanta-Hämeen käräjäoikeus 13/119881 (R13/589)

Varsinais-Suomen käräjäoikeus 13/128203 (R13/2533)

Pohjois-Karjalan käräjäoikeus 13/107522 (R13/828)

Pohjois-Karjalan käräjäoikeus 13/107495 (R13/827)

Päijät-Hämeen käräjäoikeus 13/113602 (R13/1196)

Helsingin käräjäoikeus 14/111844 (R13/5183)

Pohjanmaan käräjäoikeus 13/117407 (R13/718)

Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeus 13/114110 (R13/831)

Kanta-Hämeen käräjäoikeus 13/129000 (R13/985)

Espoon käräjäoikeus 13/128138 (R13/1682)

Helsingin käräjäoikeus 14/144277 (R13/7213)

Kymenlaakson käräjäoikeus 12/1848 (R12/848)

Helsingin käräjäoikeus 16/106310 (R14/8405)

Syyttämättäjättämispäätökset:

Salpausselän syyttäjänvirasto 13/1004 (R13/1055)

Salpausselän syyttäjänvirasto 13/1005 (R13/1060)

Salpausselän syyttäjänvirasto 13/1006 (R13/986)

Salpausselän syyttäjänvirasto 13/1011 (R13/1066)

Salpausselän syyttäjänvirasto 13/1146 (R13/1146)

Salpausselän syyttäjänvirasto 13/1009 (R13/1068)

Salpausselän syyttäjänvirasto 13/1010 (R13/754)

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut:

EOA 26.3.2014 Dnro 1211/4/13

OKV 186/1/2008

AOA 22.5.2008 Dnro 2493/4/06

Esitutkintalaki (805/2011)

Henkilötietolaki (523/199)

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003)

Laki poliisin henkilökäytännöistä (509/1995)

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009)

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Rikoslaki 19.12.1889

Turvallisuusselvityslaki (726/2014)

Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (HE 222/2010 vp)

Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (HE 93/2002 vp)

Hallituksen esitys poliisin henkilökäytännöistä (HE 39/1994 vp)

Asetus poliisin henkilökäytännöistä (1116/1995)

Asetus poliisin henkilökäytännöistä (709/1998)

Asetus poliisin henkilökäytännöistä annetun asetuksen muuttamisesta (1144/1998)

Asetus sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013)

CAF 2006, Yhteinen itsearviointimalli CAF, Organisaation kehittäminen itsearviointimallin avulla. Edita Prima Oy. Katsottu 4.2.2016 osoitteesta: <http://vm.fi/documents/10623/307561/CAF+2006+-yhteinen+arviointimalli.pdf/69fe3136-9f53-4e4f-a855-9c21c6a2a45e> (

Aunola, Seppo 2011. Kosmoskynästä kompuutteriin, Poliisin tietojenkäsittelyä 50 vuotta, Kustantaja:Poliisihallitus, Suomen graafiset palvelut Oy

Hakala, Kauko ja Penttilä, Pekka 2003. Kenttätoiminnan yleisjohtaminen. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita

Hakala, Mika T. 2008. Uusi graduopas. Helsinki: Yliopistopaino

Hemmo, Mika 2005. Vahingonkorvausoikeus. Verkkokirja. Suomen laki hakupalvelu (verkkokirja) Talentum.

Henkilöasiain neuvottelukunnan suosituksia 2011. Vahingonkorvauslain 5 luvun säännösten nojalla kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta, pysyvästä haitasta sekä kärsimyksestä suoritettavien korvauksien määrästä. Toinen painos.

Honkonen Risto, Senvall Nora toim. 2007, toinen painos 2011. Poliisin johtamista kehittämässä. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat. Helsinki: Edita Prima Oy

Hirsjärvi, Sirkka ja Hurme, Helena 2008. Tutkimushaastattelu. Helsinki: Oy yliopistokustannus

Hirsjärvi, Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula 2013. Tutki ja kirjoita 15-17 painos. Tekijät ja Kirjayhtymä Oy, 1997. Porvoo: Bookwell Oy

Hirvonen, Ari 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki

Jonkka, Jaakko, Selvitys poliisin johtamisjärjestelmästä ja sisäisestä laillisuusvalvonnasta 2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004

Kananen, Jorma 2010. Opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Tampereen yliopistopaino Oy

Korander, Timo 2004. Poliisikulttuuri - Poliisiammatin ja -tutkimuksen väline. Oikeus 1/2004, 4-24.

Korhonen, Raimo 2005. Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyydensuoja. Helsinki: Edita Prima Oy

Koskinen, Seppo, Kulla, Heikki 2013. Virkamiesoikeuden perusteet. Suomen laki hakupalvelu (verkkokirja)Talentum.

Lappi-Seppälä Timo, Hakamies Kaarlo, Koskinen Pekka, Majanen Martti Melander, Sakari, Nuotio Kimmo, Nuutila Ari-Matti, Ojala Timo, Rautio Ilkka 2008. Juva: WS Bookwell oy

Luoma Markku, Laatu lainvalvontaan, laadun ja osaamisen kehittäminen poliisihallinnossa 2001. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 12. Helsinki: Edita oyj,

Metsämuuronen Jari, Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä 2006 2. laitos, 3.uudistettu painos. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy,

Mäenpää Olli, 2008. Julkisuusperiaate. Juva: WS Bookwell Oy

Sarja, Mikko, Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja, artikkeli 13.6.2001, Edilex 2001 (www.edilex.fi/artikkelit)

Pitkänen, Olli, Tiilikka, Päivi, Warma, Eija, Henkilötietojen suoja 2013. Helsinki: Talentum

Tietosuojavaltuutetun tehtävät, tietosuojavaltuutetun toimiston internet-sivuilta, katsottu 26.1.2016 osoitteesta: <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/tietosuojavaltuutetuntoimisto/tehtavat.html>

Rekisteritietojen käytön laillisuusvalvonta- työryhmän loppuraportti 29.9.2004. Poliisin ylijohdon julkaisusarja, 2/2005

Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta-raportti 2013. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013

Poliisin hallinto- ja tukitoimintojen keskittäminen-loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2015.

Poliisihallituksen ohje poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta 17.12.2013, (2020/2013/4590)

Poliisihallituksen ohje sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa 27.12.2012, (2020/2012/318)

Poliisihallituksen ohje rekisteröidyn tarkastusoikeuksista poliisissa 23.1.2012, (2020/2012/66)

Poliisihallituksen määräys poliisin tietojärjestelmienkäytöstä ja ylläpidosta 13.2.2013 (2020/2012/1302)

Poliisihallituksen työjärjestys, liite 2 (POL-2015-16741)

Poliisin tietoturvapoliittikka (2020/2010/4157)

Määräys rekisterinpidosta poliisissa (2020/2011/1423)

Käyttövaltuuksien hallinta poliisissa (2020/2012/946)

Lokitietojen hallinta poliisissa (POL-2015-16209)

Tietojen kirjaaminen poliisiasiaihin tietojärjestelmään (PATJA) (2020/2013/5231)

Esitutkintapöytäkirjan laadinta (2020/2013/5229)

Tuntomerkkietojen ottaminen ja tallettaminen (2020/2013/5230)

Havaintotietojen käsittely (POL-2014-4902)

Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 3/2008

Rantaeskola Satu (toim). 2014. Poliisilaki kommentaari. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 23, Tampere: Juvenes Print

Sarajärvi Anneli, Tuomi Jouni 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy

Sarala Anita, Sarala Urpo 2001. Oppiva organisaatio. oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen, 8 painos. Tampere: Tammer-paino Oy:

Sarala Urpo 2001. Poliisitoimen kehittämisen johtaminen. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 7. Espoo

Schein Edgar H., Organisaatiokulttuuri ja johtaminen 1991, 3 painos. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Tapani Jussi, Tolvanen Matti 2008. Rikosoikeuden yleinen osa - Vastuuoppi. Verkkokirja. Talentum.

Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, (SMDnro/2011/700)

Vanto J. Jarno, Henkilötietolaki käytännössä, WSOYpro Oy, Helsinki 2011

Viitanen, Marko, Poliisin rikokset 2007. tutkimus poliisin suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. Poliisiammattikorkeakoulu. Edita Prima Oy: Helsinki

Valtakunnansyyttäjänviraston ohje poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja poliisirikosasiassa tehdystä syyteharkinnasta ilmoittaminen 27.1.2015 (VKSV:2015:2)

Aamulehti 27.3.2014, artikkeli Anneli Auerin tietojen kaivelusta epäillään yli 80:tä, valtaosa poliiseja, katsottu 5.2.2016 osoitteesta: <http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194888510772/artikkeli/anneli+auerin+tietojen+kaivelusta+epailaan+yli+80+ta+valtaosa+poliiseja.html>

Helsingin sanomat 27.3.2015, artikkeli, Poliisien selityksiä Myllylä-urkinnasta: Uteliaisuutta, tietämättömyyttä ja ajattelemattomuutta, katsottu 27.1.2016 osoitteesta: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1395891515919>

Helsingin sanomat 8.1.2015, artikkeli, "Tavoite yksittäisten poliisien syyllistäminen"-poliisituskastuivat rekisteriurkintojensa tutkimiseen katsottu 27.1.2016 osoitteesta: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1420686975987>

MTV3-uutiset 9.8.2013, artikkeli, Professori: Poliisin rekisteriurkinnan valvonta epäuskottavaa, katsottu 27.1.2016 osoitteesta: <http://www.mtv.fi/uutiset/rikos/artikkeli/professori--poliisin-rekisteriurkinnan-valvonta-epauskottavaa/2054226>

Tietosuoja 3/2014, artikkeli, Loki paljastaa urkkijan, katsottu 27.1.2016 osoitteesta: <https://www.tietosuoja-lehti.fi/index.php?mid=2&pid=32&aid=3360>

Sisäministeriön mediatiedote 2.2.2016. Poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan. Katsottu 21.2.2016 osoitteesta http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/poliisin_henkilotietojen_kasittelya_koskevaa_lainsaadantoa_uudistetaan_65340

Soukola Krista, Haavisto Jukka, Henkilötiedolliset poliisirikokset. Koulutusmateriaali Valtakunnansyyttäjänvirasto 26- 27.10.2015

Partanen, Heikki 2015. Johdatus henkilötiedollisiin rikoksiin. Koulutusmateriaali, Valtakunnansyyttäjänvirasto 26- 27.10.2015

Poliisibarometri 2014. Kansalaisten käsitykset poliisin toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäministeriön julkaisu 4/2015. Ladattu lähteestä <http://www.intermin.fi/julkaisu/042015?docID=58278>

Poliisiammattikorkeakoulu. Erityisvalmiuksien osaamisalueen vastaus (tietojärjestelmäopetus). Sähköposti 7.1.2016.

Råman Jari 2014, Rekisterinpito poliisissa. Koulutusmateriaali 11.4.2014.

Oulun syyttäjänviraston tiedote 12.2.2016: Oulun poliisilaitoksella työskennelleitä virkamiehiä vastaan on nostettu syytteitä virkarikoksista

Valtakunnansyyttäjänviraston tiedote 17.2.2016: Apulaisvaltakunnansyyttäjä hakee muutosta Helsingin käräjäoikeuden Epri-asiassa antamaan tuomioon.