



Lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon esteiden tunnistaminen matkustajatiedustelussa - PNR (Passenger Name Record) -lain kehittämishanke

Juho Jääskeläinen

2025 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

**Lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon esteiden
tunnistaminen matkustajatiedustelussa -
PNR (Passenger Name Record) -lain kehittämishanke**

Juho Jääskeläinen
Strateginen johtaminen
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2025

Juho Jääskeläinen

Lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon esteiden tunnistaminen matkustajatiedustelussa - PNR (Passenger Name Record) -lain kehittämishanke

Vuosi

2025

Sivumäärä 73

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää lainvalvontaviranomaisten matkustajatiedusteluun liittyviä tiedonvaihdon esteitä PNR-lain ja organisaatorakenteen näkökulmista. Matkustajatiedustelun asiantuntijoiden näkemyksiin perustuen tutkimus tuotti lakiuudistusehdotuksia sekä mallin tulevaisuuden organisaatorakenteesta.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytettiin fenomenologista lähestymistapaa, ja pyrkimyksenä oli antaa ääni sellaisille näkemyksille, jotka muutoin saattaisivat jäädä huomiotta. Aineisto kerättiin Suomen matkustajatiedustelun operatiivisen tason ammattilaisilta, ja tietojen analysoimiseen käytettiin fenomenologista sisällönanalyysia.

Tutkimuksen tulosten perusteella matkustajatiedustelun tiedonvaihtoa voitaisiin parantaa lainsäädäntöä kehittämällä. Lisäksi tutkimuksessa todettiin, että useiden työyksiköiden integroiminen yhteen poistaisi monia rakenteellisia tiedonvaihdon esteitä.

Tämä tutkimus edistää tietämystä tarjoamalla kokemusperäistä tietoa siitä, mitä ongelmia nykyisen PNR-lain käytännön soveltamisessa esiintyy. Lisäksi tutkimus lisää ymmärrystä organisaation hajautetun ja integroidun toiminnan vaikutuksista tiedonvaihdon tehokkuuteen.

Laurea University of Applied Sciences

Abstract

Strategic Management

Bachelor of Business Administration (Master's level)

Juho Jääskeläinen

Identifying Obstacles in Information Exchange Between Law Enforcement Authorities in Travel Intelligence - Development Project for the Finnish PNR (Passenger Name Record) Law

Year

2025

Pages

73

The aim of this study is to discover the obstacles in information exchange between law enforcement authorities in travel intelligence. Based on the expert opinions, the study produced legislative reform proposals and a model for a future organizational structure.

Phenomenologic approach was used in this qualitative study and the aim was to give voice to perspectives that might otherwise stay unheard. The data was collected from professionals working at the operational level of Finnish travel intelligence, and phenomenological content analysis was used to analyze the information.

The study found that the exchange of information related to travel intelligence could be improved by developing legislation. Additionally, the study noted that integrating several units into one would eliminate multiple structural obstacles in information exchange.

This study promotes knowledge by providing information about the challenges encountered in the practical applying of the current Finnish PNR legislation. Additionally, the study forwards knowledge of how organizational structure impacts on the efficiency of information exchange.

Keywords: Passenger Name Record, cooperation, collaboration, organizational design, information exchange

Sisällys	
1	Johdanto..... 6
2	Lainsäädäntö ja organisaatorakenteet 7
2.1	Keskeiset käsitteet..... 7
2.2	Matkustajatiedustelua ohjaava lainsäädäntö Suomessa 9
2.3	Matkustajatiedustelua ohjaava lainsäädäntö verrokkimaissa 10
2.4	Matkustajatiedustelun rakenne Suomessa 11
2.5	Organisaatorakenteiden mallit 12
2.6	Organisaation vuorovaikutusrakenteet 15
2.7	Organisaatorakenteen muutos..... 16
2.8	Synteesi lainsäädännöstä ja organisaatorakenteista 17
3	Tutkimusasetelma ja -menetelmät 20
3.1	Tietoperusta 20
3.2	Teemoittelu..... 21
3.3	Haastattelut 21
3.4	Aineiston hallinta 22
3.5	Sisällön analyysi 23
4	Tulokset 24
4.1	Matkustajatiedustelun lainsäädännön kehittäminen 25
4.2	Matkustajatiedustelun rakenne 29
4.2.1	Matkustajatiedustelun rakenne pintaa syvemmältä 30
4.2.2	Tiedonvaihdon ongelmiin liittyvät tekijät 34
4.3	Matkustajatiedustelun rakenteen kehittäminen 36
4.4	Matkustajatiedustelun tulevaisuus..... 37
4.5	Tuotokset..... 40
4.6	Tutkimuksen luotettavuus 42
4.7	Tieteellisen käytännön periaatteet ja eettinen pohdinta 43
4.8	Tutkimuksen emansipatorisuus..... 44
5	Johtopäätökset 45
5.1	Lainsäädännön kehittäminen 45
5.2	Organisaatorakenteen kehittäminen 47
5.3	Tutkimuksen sovellettavuus kansallisesti ja kansainvälisesti 48
5.4	Tulevaisuuden näkymät ja jatkotutkimus 49
	Lähteet..... 50
	Kuviot 53
	Liitteet 53

1 Johdanto

Sisäministeriö käynnisti lainsäädäntöhanke lain lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa (PNR-laki 657/2019) muuttamiseksi, ja sen toimikausi on 23.6.2024 - 31.12.2026. PNR-lain (Passenger Name Record) kehittämishankkeen ensisijaiset tavoitteet liittyvät Euroopan unionin tuomioistuimen antamaan ratkaisuun C-817/19. Sen mukaisesti Suomen tulisi muuttaa PNR-laki (657/2019) EU-tuomioistuimen ratkaisun (C-817/19) mukaiseksi erityisesti tietojen keräämisen, säilyttämisen ja luovuttamisen osalta sekä korjata komission esiin nostamat virheet ja puutteet PNR-lain (657/2019) kansallisessa täytäntöönpanossa. Laihankkeen toissijaisena tavoitteena on muiden tarvittavien lainsäädäntömuutosten laatiminen, joilla varmistetaan liikennemuotoneutraali matkustajatietojen käsittely. (Sisäministeriö 2024a, 1-2.)

Sisäministeriön lainsäädäntöhanke asettamispäätöksessä (2024a, 2) mainitaan, että Petteri Orpon hallitusohjelma painottaa lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon tärkeyttä. Hallitusohjelman tavoitteena on, että poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötä kehitetään ja rikostorjunnan tiedonvaihdon esteitä poistetaan kansallisen turvallisuuden ja järjestäytyneen yhteiskunnan suojaamiseksi.

Tämä opinnäytetyö liittyy Sisäministeriön PNR-lain kehittämishankkeen toissijaiseen tavoitteeseen ja työn tarkoituksena on antaa työelämän tarpeista tunnistettuja lakiuudistusehdotuksia, sekä malli organisaatorakenteesta, joka mahdollistaa mahdollisimman sujuvan viranomaisten välisen tietojen vaihdon. Tavoitteena on selvittää lainvalvontaviranomaisten matkustajatiedusteluun liittyviä tiedonvaihdon esteitä, ja niitä tarkastellaan PNR-lain (657/2019) 5 §:ssä mainitun poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisen matkustajatietoyksikön näkökulmasta, jonka tehtävänä on vastaanottaa ja käsitellä matkustajarekisteritietoja kehitystyön kohteena olevan PNR-lain (657/2019) mukaisesti. Opinnäytetyön tutkimuskysymyksinä olivat: 1) Miten matkustajatiedustelun tiedonvaihtoa voisi kehittää lainsäädännön keinoin? 2) Millaisia matkustajatiedustelun rakenteesta johtuvat tiedonvaihdon esteet ovat? 3) Miten matkustajatiedustelun organisaatorakennetta voisi kehittää?

Opinnäytetyön tekijä työskenteli tutkimustyön aikaan matkustajatietoyksikössä, mikä osaltaan oli vaikuttamassa opinnäytetyön aiheen valintaan. Tutkimuksen tekijä myös opiskeli strategisen johtamisen koulutusohjelmassa, mistä johtuen tiedonvaihdon esteitä tarkasteltiin organisaatioteorioiden näkökulmasta. Opinnäytetyöntekijä pyrki tutkimuskysymysten asettelullaan tuomaan lainkehittämishankkeeseen uuden näkökulman, jota voidaan hyödyntää myös muissa myöhemmissä viranomaisyhteistyötä käsittelevissä hankkeissa. Työssä ei käsitellä

viranomaistoimintaan liittyvää salaista tietoa tai viranomaisten teknisiä tai taktisia menetelmiä. Opinnäytetyö tehtiin kevään 2025 aikana.

Opinnäytetyön toimeksiantajana toimii Sisäministeriö, joka on sisäisen turvallisuuden ministeriö ja osa valtioneuvostoa. Sisäministeriön päämääränä on turvallinen Suomi, ja ministeriön vastuulle kuuluvat mm. yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja rajaturvallisuus. Sisäministeriön päätehtävät ovat toimialansa lainsäädännön valmisteleminen, omien virastojen tulosohjaaminen sekä toimialansa kansainvälisten ja EU -asioiden käsitteleminen. (Sisäministeriö, 2024b.)

2 Lainsäädäntö ja organisaatorakenteet

Opinnäytetyön tietoperusta rakentuu työn kannalta keskeisistä käsitteistä sekä tutkimuskysymyksiin liittyvästä teoreettisesta viitekehystä. Lainsäädäntöön liittyvän tutkimuskysymyksen kirjallisuuskatsauksen pohjana toimii voimassa oleva lainsäädäntö sekä Petri Uusikylän, Anssi Keinäsen, Niko Vartiaisen, Kaijus Tuomo Ervastin ja Vesa Salmisen kirja *”Kohti laadukasta lainvalmistelua: Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit”* (2023). Matkustajatiedustelun organisaatorakenteeseen keskittyvien tutkimuskysymyksen keskeisimmät lähteet ovat Risto Harisaloon kirja *”Organisaatioteoria”* (2021) sekä Riitta Viitalan ja Eila Jylhän kirja *”Johtaminen”* (2019), joita täydennetään kolmella ajankohtaisella tieteellisellä artikkelilla. Artikkeleista Mario Raveendranin *”Seeds of change: How current structure shapes the type and timing of reorganizations”* (2019) kertoo siitä, miten organisaation rakenne määrää päätöksentekovallan sijainnin, ja miten se vaikuttaa organisaation vuorovaikutusrakenteeseen. Jose Antonio Reyes-Gonzalezin, Filip Agneessensin ja Marc Esteven artikkeli *”Shaping influence in governance networks: The role of motivations and information exchange”* (2024) avaa yhteistyöverkoston toimijoiden vaikutusvaltaan ja tiedonvaihdon motivaatiotekijöihin liittyviä asioita. Carmen Weigeltin ja Douglas J. Millerin artikkeli *”Implications of internal organization structure for firm boundaries”* (2013) puolestaan pyrkii valaisemaan, miten keskeisiä tietoon liittyvät kysymykset ovat organisaatorakenteen valinnassa. Lisäksi artikkelissa tarkastellaan organisaatorakenteen, ja erityisesti yksiköiden autonomian ja horisontaalisen koordinaation roolia tietointensiivisten toimintojen johtamisessa.

2.1 Keskeiset käsitteet

Europol: Euroopan unionin virasto, jonka tavoitteena on tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimintaa ja keskinäistä yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EU 794/2016.)

Matkustajatiedustelu: Matkustajatiedustelulla tarkoitetaan tässä opinnäytetyössä matkustajien tietojen analysointia, jota tehdään terrorismin tai muun vakavan rikollisuuden ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi (PNR-laki 657/2019, 1§). Lisäksi matkustajatiedustelulla tarkoitetaan muun lainsäädännön perusteella tehtävää matkustajatietojen käsittelyä, jonka tavoitteena on esitutkintaviranomaisten muiden lakisäätteisten tehtävien hoitaminen.

PNR: Passenger Name Record. Matkustajarekisteritieto.

PNR-laki: Laki lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Laki, joka panee täytäntöön matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/681. (PNR-laki 657/2019, 1§.)

PNR-tiedot: Matkustajarekisteritiedot, jotka lentoliikenteen harjoittajan on toimitettava matkustajatietoyksikölle kaikista operoimistaan lennoista, tavanomaisen liiketoiminnan yhteydessä kerättyjen tietojen osalta. Matkustajarekisteritiedot sisältävät esimerkiksi varaustiedot, matkustajan ja muiden matkustajien tiedot, lennon tilannetiedot sekä kaikki muutokset edellä mainittuihin tietoihin. (PNR-laki 657/2019, 4§.) Matkustajatietoyksikkö saa käsitellä PNR-tietoja tunnistaa henkilöitä, joilla voi olla yhteyksiä terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Tietoja voidaan verrata automaattisesti muihin tietojärjestelmiin ja rekistereihin. (PNR-laki 657/2019, 7§.)

PTR-yhteistoiminta: Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta rikostorjunnassa, valvonnassa ja kansainvälisessä yhteistyössä, jonka tavoitteena on varmistaa tehtävien hoitaminen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti (Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009, 1§).

Rikostorjunta: Poliisilain (872/2011, 1§) mukaan poliisin tehtävänä on rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (108/2018, 1§) ja laki rikostorjunnasta Tullissa (623/2015, 1§) antavat samanlaiset määreet Rajavartiolaitoksen tutkittavien rikosten ja tullirikosten kohdalla toimimiseksi. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009, 1§) tarkoituksena on edistää PTR-viranomaisten yhteistoimintaa sekä rikostorjuntaa niin, että tehtävät tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti.

Vakava rikollisuus: Sellaiset rikosten muodot, joista enimmäisrangaistukseksi on säädetty vähintään kolme vuotta vankeutta (657/2019, 3§).

Kansallinen turvallisuus: Kansallinen turvallisuus käsittää koko suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuden ja Suomen suvereniteetin suojelun. Se liittyy terrorismiin, vakoiluun, hybridivaikuttamiseen, kyberuhkiin ja kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen. (Sisäministeriö 2024c.)

2.2 Matkustajatiedustelua ohjaava lainsäädäntö Suomessa

Tässä opinnäytetyössä ei pyritä käsittelemään kaikkea matkustajatiedusteluun liittyvää lainsäädäntöä, vaan painopiste on opinnäytetyön kannalta keskeisimmissä säädöksissä. Alkusysäys matkustajatietojen keräämiselle ja lainsäädännön kehittymiselle oli vuoden 2001 Yhdysvalloissa sattuneet terrori-iskut. Yhdysvallat vaati lentoyhtiöiltä pääsyä matkustajatietoihin, ja tätä vahvistettiin tiukoin sanktioin. EU reagoi tilanteeseen aloittamalla sopimusneuvottelut tietosuojakysymysten vuoksi ja solmi ensimmäisen PNR-sopimuksen vuonna 2004 Yhdysvaltojen kanssa. Siinä, ja myöhemmissä muissa PNR-sopimuksissa, korostetaan tietosuojan ja tietoturvan periaatteita, ja tietojen käyttö on päätetty rajata vakavaan rikollisuuteen ja terrorismiin. (Mustapää 2021, 12-13.)

Matkustajatiedustelua Suomessa ohjaa PNR-laki (657/2019), joka pohjautuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU 681/2016). Direktiivissä säädetään lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta toimittaa EU:n ulkopuolisista lennoista matkustajarekisteritiedot (PNR-tiedot), sekä näiden tietojen käsittelystä jäsenvaltioiden kesken. Direktiivin mukaan PNR-tietoja saa käsitellä vain terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi ja syytetoimien vuoksi. Jäsenvaltio voi valita soveltaako direktiiviä myös EU:n sisäisiin lentoihin. (EU 681/2016, 1-2 artikla.) Viranomaisten välisen tiedonvaihdon direktiivi (EU 681/2016, 6-7 artikla) rajaa koskemaan ainoastaan toimivaltaisia viranomaisia ja Europolia. Tällaisilla toimivaltaisilla viranomaisilla täytyy olla terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämiseen, paljastamiseen, tutkimiseen tai näiden rikosten syytetoimiin liittyvä toimivalta. Tietojenvaihtoa käydään myös jäsenvaltioiden matkustajatie-toyksiköiden kesken, jos se on tarpeen terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden torjumiseksi (EU 681/2016, 9 artikla).

PNR-laki (657/2019, 1§) panee Suomessa täytäntöön edellä käsitellyn matkustajarekisteridirektiivin (EU 681/2016). Se säättää lentoliikenteen harjoittajan velvollisuudesta toimittaa matkustajarekisteritietoja matkustajatieyksikölle, ja se määrittelee kansallisiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (657/2019, 3-4§). Matkustajatie-toyksikkö voi säilyttää matkustajarekisteritietoa viiden vuoden ajan siitä, kun ne on yksikölle toimitettu. PNR-tietoja saadaan käsitellä sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen, ja tietojen avulla voidaan arvioida matkustajia ennen heidän aikataulun mukaista saapumistaan tai lähtöään, toimivaltaisen viranomaisen, toisen jäsenvaltion matkustajatieyksikön tai Europolin perusteltuun pyyntöön vastaamiseksi tai matkustajarekisteritietojen analysoimiseksi. Toimivaltaiset

viranomaiset voivat käyttää matkustajatietoyksikön toimittamia tietoja myös toimintansa suuntaamiseksi tai syyttömyysolettaman tukemiseksi. (657/2019, 7-8 ja 12§.)

Sisäministeriön PNR-lain kehittämishankkeen taustalla olevan Euroopan Unionin tuomioistuimen PNR-ratkaisun mukaan matkustajarekisteritietojen käsittelyn tulee rajoittua siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi. PNR-ratkaisun mukaan kaikkien matkustajien kohdalla ei tule soveltaa matkustajatietojen viiden vuoden säilytysaikaa. Lisäksi Euroopan Unionin tuomioistuin katsoo, että PNR-tietojen käsittelyn tulee toteutua lentoliikenteen lisäksi myös laiva-, raide- ja maantieliikenteessä. (Sisäministeriö 2024a, 1-2.)

2.3 Matkustajatiedustelua ohjaava lainsäädäntö verrokkimaissa

Uusikylän ym. (2023, 31) mukaan hyvän lainvalmistelun periaatteisiin kuuluu lyhyt kuvaus siitä, mitä muissa maissa, kuten Pohjoismaissa ja EU:n jäsenmaissa, on tehty samankaltaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Katsaukseen on syytä ottaa vain maita, jotka ovat oikeusjärjestykseltään ja -kulttuuriltaan sen verran samanlaisia kuin Suomi, että niissä käytetyt keinot voisivat tulla Suomessa harkittaviksi.

Tässä opinnäytetyössä verrokkimaiksi valikoituivat Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska, Euroopan suuret valtiot Saksa ja Ranska, sekä PNR-lakihankkeen keskiössä oleva Belgia. Lainsäädäntöhankkeen pääasiallisissa työryhmissä käsitellään hankkeen ensisijaisiin tavoitteisiin liittyvää Euroopan unionin tuomioistuimen antamaa ratkaisua C-817/19, joka liittyy Belgian PNR-lakiin ja sen soveltamiseen. Päällekkäisen työn välttämiseksi Belgian PNR-lakia ei käsitellä tässä opinnäytetyössä kuin suppeasti.

Ruotsin laki lentomatkustajatiedoista lainvalvonnassa (1180/2018, 5-6§) koskee PNR-tietojen käsittelyä. Sen mukaan matkustajatietoa saa käsitellä ainoastaan terrorismirikoksiin tai muihin vakaviin rikoksiin liittyen. Rajaus ei kuitenkaan koske kansalliseen turvallisuuteen liittyvää toimintaa, johon liittyen matkustajatietoyksikkö voi käsitellä ja toimittaa PNR-tietoja toimivaltaisille viranomaisille. PNR-tietoihin pääsy on rajattu koskemaan ainoastaan matkustajatietoyksikössä palvelevia ja lainmukaisia tehtäviä suorittavia viranomaisia. Toimivaltainen viranomainen määrittellään hallituksen nimeämäksi viranomaiseksi, jolla on toimivalta käsitellä PNR-tietoja toiminnassa, jonka tarkoituksena on ehkäistä, estää, havaita, tutkia tai saattaa syytteeseen terrorismirikoksia tai muita vakavia rikoksia. (1180/2018, 3§ ja 7§.)

Tanskan laki lentomatkustajatietojen keräämisestä, käytöstä ja säilyttämisestä (1706/2018, 3§) määrittelee matkustajatietoyksikön toimivaltaisiksi viranomaisiksi poliisin ja Tullin sekä poliisitiedustelu- ja puolustustiedustelupalvelut. Puolustustiedustelupalvelun osalta PNR-tietojen käsittely on rajattu koskemaan tietoja, joilla Puolustustiedustelupalvelu arvioi olevan merkitystä palvelun ulkomaille kohdistuvan toiminnan hoitamisessa.

Saksan matkustajatietorekisterin tietojen käsittelyä koskeva lain (1484/2017, 1§ ja 6§) mukaan PNR-tietokantaa käytetään terrorististen rikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemiseen ja syytteenpanoon. Toimivaltaisiksi viranomaisiksi määritellään liitto- ja osavaltion rikospoliisivirastot, tulliviranomaiset, liittovaltion poliisi sekä tietyin rajauksin sotilastiedustelupalvelu ja liittovaltion tiedustelupalvelu.

Ranskan laki henkilötietojen käsittelystä API-PNR France -järjestelmää koskien (R232-12/2022) säätää yleisellä tasolla EU:n matkustajarekisteridirektiivin täytäntöönpanosta. Artikla (R232-15/2024) määrittelee toimivaltaisiksi viranomaisiksi terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa kansallisen poliisin, sisäisen turvallisuuden pääosaston agentit ja tiettyihin yksiköihin määrätty kansallisen santarmimiehistön sotilaat, puolustusvoimien tiedustelu- ja turvallisuusosaston agentit, sotilastiedusteluosaston edustajat ja Tullin. Artikla (L232-7/2024) laajentaa PNR-tiedon käsittelyn koskemaan EU:n matkustajarekisteridirektiivin mukaisten terroritekojen ja muiden vakavien rikosten lisäksi kansakunnan perusetuihin kohdistuvia hyökkäyksiä. Lisäksi artikla (L232-4/2024) laajentaa tiedonantovelvoitteen koskemaan lentoliikenteen harjoittajien lisäksi rautatieliikenteen harjoittajia. Belgian laki matkustajatietojen käsittelystä (43/2016, 4. artikla) menee tässä suhteessa vieläkin pitemmälle ja laajentaa liikenteenharjoittajan käsitteen koskemaan ammattimaista henkilöliikennettä, joka tapahtuu ilma-, vesi-, rauta- tai maanteitse.

2.4 Matkustajatiedustelun rakenne Suomessa

Matkustajarekisteridirektiivin (EU 681/2016) 2. luku käsittelee jäsenvaltioiden velvollisuuksia. Jäsenvaltioiden on perustettava viranomainen, joka toimii matkustajatietoyksikkönä ja vastaa PNR-tietojen keräämisestä, säilyttämisestä, käsittelystä sekä tiedonvaihdosta viranomaisten, muiden jäsenvaltioiden ja Europolin kanssa. Matkustajatietoyksikön henkilöstö voi koostua eri toimivaltaisten viranomaisten työntekijöistä. (EU 681/2016, 4 artikla.)

PTR-yhteistoimintalain (687/2009, 5-6§) mukaan matkustajatietojen käsittelyä varten on erityinen PTR-rikostiedusteluyksikkö, jossa voi toimia poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen erikseen tehtävään määrättyjä edustajia. Henkilötietojen käsittelystä matkustajatietoyksikössä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019), Rajavartiolaitoksessa (639/2019) ja Tullissa (650/2019) annetuissa laeissa. Kaikissa henkilötietojen käsittelyä koskeissa laeissa on maininta, minkä mukaan lentoliikenteen matkustajarekisteritiedoista säädetään erikseen PNR-laisissa (657/2019).

Poliisin (2025a) mukaan kansallisella matkustajatietoyksiköllä tarkoitetaan matkustajatietojen käsittelyä varten perustettua erityistä PTR-rikostiedusteluyksikköä, jossa voi toimia PTR-viranomaisten erikseen tehtävään määrättyjä edustajia. Matkustajatietoyksikön tehtävänä on matkustajarekisteritietojen lain mukainen vastaanottaminen ja käsittely. Suomessa matkustajatietojen käsittelyn toimivaltaisia viranomaisia ovat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos.

Suomessa PNR-lain mukaista matkustajarekisteritietoa pitäisi siis käsitellä yhdessä kansallisessa matkustajatietoyksikössä. Tämän lisäksi viranomaisilla on kuitenkin omia tiedusteluyksiköitä, jotka käsittelevät lentomatkustamiseen liittyvää tietoa, ja heidän toimivaltansa tulee muusta lainsäädännöstä.

2.5 Organisaatorakenteiden mallit

Matkustajatiedusteluun liittyvä perimmäinen kysymys organisaatioteorian näkökulmasta on Harisaloa (2021, 22-24) mukaillen siinä, kuinka organisaatio rakennetaan ja saadaan toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla. Organisaatiossa tulisi huomioida ihmisten tasapuolinen kohtelu, ammattitaitoon perustuva rekrytointi, erikoistuminen, ennustettavuus ja toimintojen kirjaus. Jos organisaation toiminnalla on selkeä tavoite, sitä voidaan pitää tavoiterationaalisenä byrokratiana, jossa sen toiminta on johdettu sen olemassaolon tarkoituksesta ja tavoitteesta. Näiden seikkojen lisäksi organisaation rakenteessa tulisi huomioida työnjaon rakenne, hallinnolliset periaatteet ja hallinnolliset prosessit. Käytännössä työnjaon rakenteen valittuun organisaatio tukee valittua rakennetta hallinnollisilla periaatteilla, ja hallinnolliset prosessit pitävät sen käynnissä.

Organisaation tarkoitus ja tavoite määrittelevät myös organisaation rakenteen eli sen, miten organisaation työt organisoidaan horisontaalisesti ja vertikaalisesti. Organisaation rakenne antaa sille mahdollisuuden käyttää resurssejaan rationaalisesti ja tehokkaasti. Rakenteen valinnalla voi olla suurempi merkitys organisaation menestykselle kuin esimerkiksi teknologialla tai työtavoilla. Työnjaon rakennetta muuttamalla voidaan korjata ongelmia ja karsia päällekkäisiä töitä, jotka heikentävät organisaation tehokkuutta ja toimintaa. Työnjaon rakennetta tarkastelemalla voidaan myös analysoida arvoa luovien järjestelyiden toimivuutta, tunnistaa erityistä kohtelua vaativia työyksiköitä, arvioida koordinaation toimivuutta sekä arvioida strategian ja rakenteen välisen suhteen toimivuutta. (Harisalo 2021, 24-25.)

Weigeltin & Millerin (2013, 1414) mukaan organisaatorakenne kuvastaa, miten yritys jakaa tehtävät yksiköille ja saavuttaa niiden välisen yhteistyön. Organisaatorakenteen keskeiset osa-alueet ovat erilaistuminen ja koordinointi. Erilaistuminen tarkoittaa organisaation jakautumista erikoistuneisiin osajärjestelmiin, kun taas koordinointi viittaa yhtenäisyyden saavuttamiseen näiden välillä. Haasteena on tasapainottaa erilaistuminen ja koordinointi sekä mukautua muutoksiin yrityksen toiminnassa. Raveendran (2019, 30-31) puhuu organisaatiosuunnittelun haasteista ja mainitsee keskittämiseen ja hajauttamiseen liittyvät valinnat. Tähän liittyy myös päätöksenteon auktoriteetin sijainti, jonka avulla johto viestii, mihin suuntaan organisaatio aikoo mennä ja mitkä strategiset tavoitteet ovat sille tärkeimpiä.

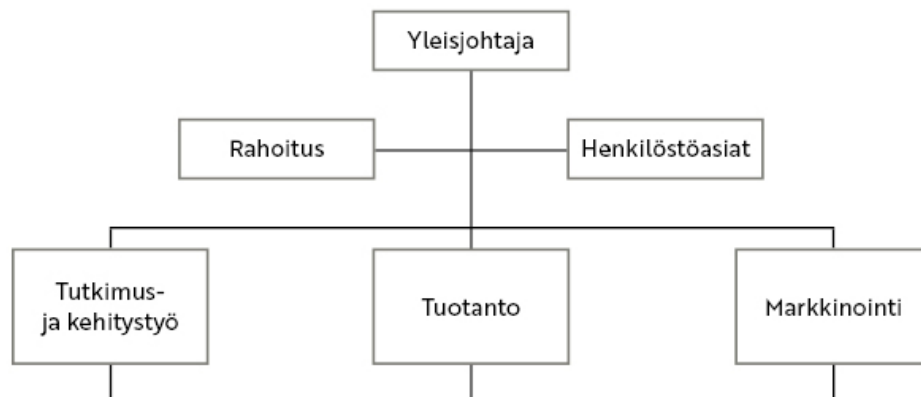
Olennaista organisaation rakennetta muotoiltaessa ovat tehtävien, vallan ja vastuun jakaminen, millä pyritään saamaan aikaan järkeviä toiminnallisia kokonaisuuksia. Virallisen organisaation rinnalla kulkee myös epävirallinen organisaatio, joka tarkoittaa ihmisten keskinäistä

toimintaa ja henkilökohtaisia suhteita. Esimerkiksi luottamukselliset henkilökohtaiset suhteet voivat johtaa menestyksekkäämpään yhteistyöhön ja rakenteisiin, jotka poikkeavat virallisen organisaation rakenteesta. Virallisen organisaation toimimattomuus voi johtaa epävirallisen organisaation vahvistumiseen. (Viitala & Jylhä 2019, 140 ja 142.) Virallisen ja epävirallisen organisaation toimintaan liittyy myös Weigeltin & Millerin (2013, 1427) toteamus, minkä mukaan organisaation rakenne vaikuttaa siihen, miten organisaation jäsenet ovat vuorovaikutuksessa keskenään, kuinka helposti he vaihtavat tietoa, ja millaisia kannustimia heillä on tiedon jakamiseksi.

Organisaatiosuunnittelun kaksi keskeistä osa-aluetta ovat päätöksenteon vallan sijainti ja toimintayksiköiden ryhmittely. Päätöksenteon valta voi olla keskitetty tai hajautettu ja toimintayksiköt voidaan ryhmitellä esimerkiksi funktion, tuotteen tai palvelun mukaan. Organisaation rakenteella on merkittävä vaikutus vallan sijaintiin ja työntekijöiden vuorovaikutusrakenteisiin sekä siihen, miten työntekijät tekevät yhteistyötä. Perinteisesti organisaatorakenteet jaetaan toiminnallisiin ja divisioonarakenteisiin, joissa yksiköt ryhmitellään asiantuntemuksen tai tuotteiden ja markkinoiden perusteella. Toiminnalliset rakenteet yhdistetään keskitettyihin ja divisioonarakenteet hajautettuihin malleihin, mutta tämä oletus hämärtyy hybridimallien, kuten matriisiorganisaatioiden, myötä. Näissä rakenteissa päätöksentekovalta ja vuorovaikutusrakenteet eivät vastaa yksinkertaista jaottelua. (Raveendran 2019, 28 ja 31.)

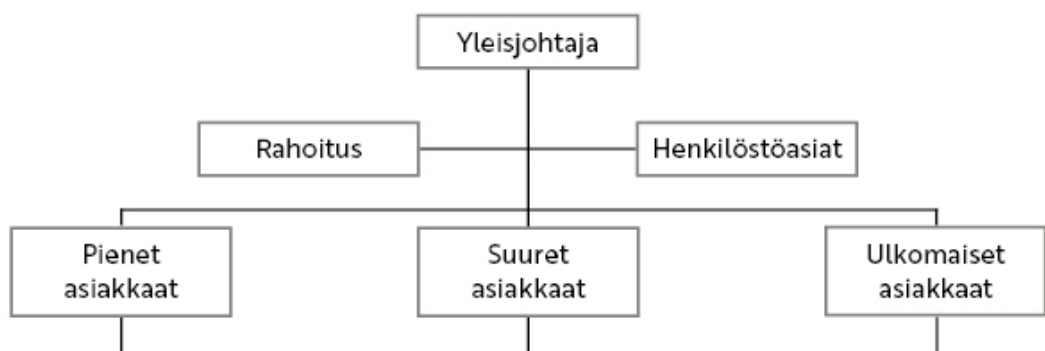
Viitalan ja Jylhän (2019, 142) mukaan organisaatorakenteiden perinteisimpiä muotoja ovat toimintokohtainen-, tulosaluekohtainen- ja matriisiorganisaatio. Myös Harisalo (2021, 25-26) luettelee useita rakenteita, ja mainitsee yhtenä yleisimmistä rakenteista funktionaalisen eli toimintokohtaisen rakenteen (kuvio 1), jossa työn tarkoitus määrittelee organisaation rakenteen. Funktionaalinen rakenne on toimivimmillaan pienessä organisaatiossa, joka tuottaa pientä määrää eri hyödykkeitä ja jonka toiminta-alue on suhteellisen homogeeninen. Tällaisen rakenteen etuina on, että se edistää pääyksiköiden osaamisen kasvua ja tehokkuutta.

Funktionaalista rakennetta voidaan pitää esimerkkinä yleisesti organisaation perusmallina pidetystä linjaorganisaatiosta, joka on rakennettu hierarkkisesti siten, että jokaista määriteltyä osa-aluetta johtaa yksi henkilö. Esihenkilö-alaisuudet sekä vastuujaoit ovat hyvin selkeitä ja niiden määrittelyn perustana voidaan käyttää esimerkiksi eri toimintoja tai tuotteita. (Viitala & Jylhä 2019, 143.)



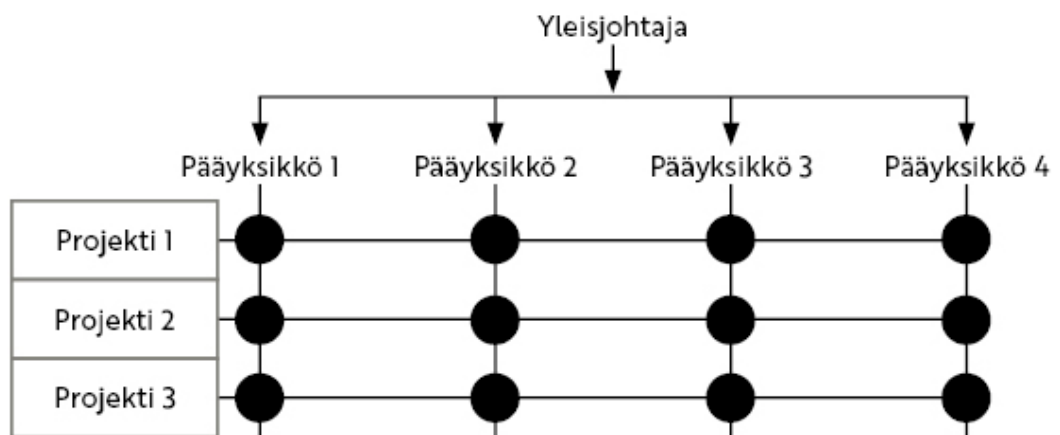
Kuvio 1: Työnjaon funktionaalinen rakenne (Harisalo 2021, 26).

Tulosaluekohtaisesta organisaatiosta käytetään myös termiä divisioonaorganisaatio (kuvio 2), jossa organisaatio on jaettu tulosvastuullisiin yksiköihin. Ideana on, että kukin organisaation toiminnan osa on pitkälti itsenäinen ja vastuussa tuloksestaan. Usein tulosalueet määritellään tuote-, palvelu tai asiakasryhmäkohtaisiksi. Etuna jaottelussa on, että divisioonat saavat keskittää voimavarojaan oman toimintansa ja osaamisensa kehittämiseen. Ongelmaksi voi muodostua, että rinnakkaisilla tulosalueilla tarvitaan monia samoja tuki- ja rinnakkaistoimintoja, jolloin niitä kehitetään kaikkien tulosalueiden sisällä keskitetyn kehittämisen sijaan. Näin toimimalla saadaan aikaan useita rinnakkaisia ja saman tapaisia osaamiskeskittymiä, joiden välille ei synny synergiaa, ja tämä voi johtaa resurssien tuhlaukseen. (Viitala & Jylhä 2019, 143.) Harisalon (2019, 27) mukaan tulosaluerakenne on toimiva periaate, kun asiakkaat voidaan jakaa erilaisiin ryhmiin, joiden vaatimukset eroavat olennaisesti toisistaan. Tällöin on perusteltua mukauttaa organisaation rakenne asiakassegmenttien mukaan. Divisioonien perusteella muotoillun organisaation on mahdollista seurata tiiviimmin asiakaskunnan tarpeiden ja olosuhteiden kehitystä. Tämän tiedon avulla organisaatio voi kehittää tuotteitaan tai palveluitaan. Divisioonarakenne ohjaa tehokkaasti työntekijöiden rekrytointia ja kouluttamista.



Kuvio 2: Tulosalue- eli divisioonaorganisaatio (Harisalo, 2019, 27).

Matriisirakenteessa (kuvio 3) tietyt tehtävät (pääyksiköt) organisoidaan horisontaalisesti niin, että ne läpäisevät tarvittavat vertikaaliset toiminnot (projektit), joiden asiantuntemusta ja kokemusta ne käyttävät. Matriisirakenne on hyödyllinen, kun tehtävät ovat erilaisia, vaativat asiantuntemusta ja melko pientä asiantuntijajoukkoa. Matriisirakenne koordinoi ja integroi tehokkaasti organisaation sisäisiä tehtäviä, ja se edistää oppimista ja tiedon jakamista organisaation sisällä. (Harisalo 2021, 27.) Viitalan & Jylhän (2019, 145) mukaan matriisiorganisaatio mahdollistaa tehokkaamman henkilöstöressurssien käytön ja on joustavampi kuin perinteinen linjaorganisaatio, sillä se yhdistää tehtäväkohtaisen asiantuntemuksen toimintojen asiantuntemukseen.



Kuvio 3: Matriisiorganisaatio (Harisalo, 2019, 27).

2.6 Organisaation vuorovaikutusrakenteet

Kuten luvussa 2.4 mainittiin, niin matkustajatiedustelua tehdään Suomessa PNR-lain tarkoittaman matkustajatietoyksikön lisäksi eri viranomaisten omissa tiedusteluyksiköissä, jotka tekevät yhteistyötä matkustajatietoyksikön kanssa. Reyes-Gonzalezin, Agneessensin & Esteven (2024, 605-606) mukaan tällaiset yhteistyöverkostot toimivat tehokkaasti vain, jos ne integroivat erilaisia tietolähteitä ja tietämystä, ja pitävät tiedon jakamista tuloksensa taustatekijänä. Tiedon jakaminen verkostoissa vähentää epävarmuutta, parantaa yhteistyötä ja vähentää kustannuksia, mutta siitä huolimatta kaikki eivät ole valmiita jakamaan tietoa. Toimijat osallistuvat todennäköisemmin kollektiivisiin toimiin, jos niistä on heille hyötyä, mutta voivat vetäytyä, jos hyödyt eivät ole selkeitä. Itsekkäämmät toimijat jakavat vähemmän tietoa, kun taas prososiaaliset toimijat jakavat enemmän. Verkostossa toimijoiden vaikutusvalta voi perustua heidän ominaisuuksiinsa tai heidän rooleihinsa tiedon ja resurssien jakamisessa, mikä voi lisätä heidän koettua vaikutusvaltaansa. Vaikka yhteistyöverkostot ovat virallisesti suunniteltu vähentämään eriarvoisuuksia, toimijoiden itsekeskeiset motivaatiot voivat luoda epäsymmetrisiä suhteellisia rakenteita, jotka heikentävät tasa-arvoisten kumppanuuksien syntymistä.

Raveendran (2019, 28 ja 33) mukaan organisaation rakenne on aina luontaisesti epätäydellinen ja sisältää kompromisseja. Organisaation rakenteen valinta perustuu strategiaan tavoitteisiin, kuten innovatiivisuuden, tehokkuuden tai asiakaslähtöisyyden lisäämiseen. Koska organisaatorakenne voi tehokkaasti korostaa vain rajallista määrää ulottuvuuksia, päätökseen liittyy aina kompromisseja. Monimutkaiset matriisirakenteet voivat tuoda tilanteeseen tasapainoa, mutta ne ovat vaikeita toteuttaa ja ylläpitää. Usein organisaatiot päätyvät hybridimalliin, jossa esimerkiksi yhdistetään toiminnallisia yksiköitä.

Yhteistyöverkostoissa toimivien toimijoiden on usein haastavaa motivoida muita toimijoita jakamaan tietoa ja ratkaisemaan ongelmia yhdessä. Toimijat määrittelevät etukäteen motivaationsa osallistua näihin verkostoihin mm. sen mukaan, uskovatko he, että heidän panoksensa palkitaan. Yhteistyöverkostot voivat olla alttiita organisatorisille dynamiikoille, jotka johtavat siihen, että jotkut toimijat tulevat vaikutusvaltaisemmiksi kuin toiset. Tiedonvaihdon kannalta jotkut sidosryhmät saattavat käyttää tätä rakentaakseen vaikutusvaltaansa. (Reyes-Gonzalez ym. 2024, 602-603.)

Weigeltin & Millerin (2013, 1411-1412) mukaan organisaatorakenne on merkittävä tekijä tiedonvaihtoon liittyvissä kysymyksissä. Organisaation rakenne vaikuttaa tiedonkulkuun, hierarkian kustannuksiin ja päätöksentekoon. Käytännössä organisaatorakenne määrittää päätösvalan jaon, tehtävien koordinoinnin ja tiedon hyödyntämisen tehokkuuden. Raveendran (2019, 49-50) on samoilla linjoilla ja toteaa, että organisaatiosuunnittelun avulla voidaan keskittyä tarkastelemaan organisaation toimintayksiköiden välisiä vuorovaikutusrakenteita, jotka vaikuttavat organisaation tehokkuuteen, ja jossa tietyt ryhmittelyt parantavat työntekijöiden välistä yhteistyötä ja organisaation tuloksellisuutta.

2.7 Organisaatorakenteen muutos

Raveendran (2019, 29-30 ja 34) mukaan rakenteellisia muutoksia toteutettaessa johtajien on hyvä ymmärtää, että eri yksiköiden sopeutumisenopeudet rakenneuudistuksiin voivat vaihdella merkittävästi. Vuorovaikutusrakenteiden uudelleenjärjestelyt vaativat aikaa, sillä työntekijöiden on sopeuduttava uusiin prosesseihin ja toimintamalleihin. Tämä sopeutumisviive hidastaa uuden rakenteen hyötyjen ilmenemistä, jotka kasvavat vähitellen työntekijöiden mukautuessa ja vanhoista toimintatavoista luovuttaessa. Lopulliset vaikutukset näkyvät vasta, kun uusi rakenne on täysin omaksuttu.

Organisaation uudelleenjärjestely alkaa rakenteen suunnittelusta ja logistisista muutoksista, kuten yksikköjen uudelleenjärjestämisestä ja raportointilinjojen päivittämisestä, mutta sen onnistuminen edellyttää myös työntekijöiden käyttäytymisen mukautumista. Työntekijöiden on omaksuttava uudet yhteistyö- ja tiedonkäsittelytavat, jotka heijastavat muutettua rakennetta. Tämä sopeutuminen on välttämätöntä, jotta uudelleenjärjestelyn tavoitteet, kuten parantunut tiedonvaihto, koordinointi ja yhteiset tavoitteet voivat toteutua. Huomionarvoista

on myös se, että eri organisaatiotoiminnoille omistautuneet työntekijät eroavat lähestymistavassaan muutettua rakennetta kohtaan. (Raveendran 2019, 36.)

Weigelt & Miller (2013, 1413-1415 ja 1419) suosittelevat monimutkaisten ja tietointensiivisten tehtävien hoitoon eri yksiköiden integraatiota niiden suuremman koordinointi- ja tiedonvaih-totarpeen vuoksi, sillä yksiköiden autonomia vähentää tiedonvaihtoa yksiköiden välillä. Integroinnin vaihtoehtona on yksiköiden horisontaalinen koordinointi, mikä todennäköisesti helpottaa yksiköiden välistä vuorovaikutusta ja tuo erilaisia toimintoja yhteen. Yhteinen ymmärrys, jota luodaan esimerkiksi työkiertojen ja yksiköiden välisen vuorovaikutuksen avulla, mahdollistaa tehokkaamman yhteistyön ja tiedon jakamisen. Tällainen toimintakulttuuri auttaa yksiköitä tunnistamaan toistensa tietovarannot ja voimavarat.

Weigeltin & Millerin (2013, 1428) näkemyksen mukaan johtajien ei pitäisi arvioida ainoastaan resurssiaan, taitojaan tai teknisiä kyvykkyksiään, vaan myös sitä, miten organisaatio on rakenteellisesti järjestelty ja miten resurssia kohdennetaan. Organisaatorakenne ja sen uudistaminen vaikuttavat kannustimiin ja tiedonvaihtoon yksiköiden välillä, ja näin ollen määrittää kuinka tehokkaasti organisaatio voi käyttää sisäisiä resurssiaan. Raveendran (2019, 49) sivuaa samaa aihetta toteamalla, että työntekijöiden ryhmittely yksiköihin vaikuttaa organisaation tehokkuuteen siten, että tietyt ryhmittelyt nopeuttavat työntekijöiden sopeutumista uuteen rakenteeseen, ja sitä myöten parantaa yhteistyötä.

2.8 Synteesi lainsäädännöstä ja organisaatorakenteista

Suomessa matkustajatiedustelua ohjaa PNR-laki (657/2019), joka perustuu EU:n direktiiviin (EU 681/2016). PNR-laissa säädetään lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta toimittaa matkustajarekisteritietoja, ja matkustajarekisteritiedon säilytys on rajattu viiteen vuoteen. PNR-laki rajoittaa tietojen käsittelyn koskemaan ainoastaan tapauksia, joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden torjuntaan. Suomessa PNR-lain mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos, jotka ovat yhdessä muodostaneet kansallisen matkustajatietoyksikön, joka vastaa PNR-tietojen hallinnoinnista. Tämän lisäksi viranomaisilla on omia tiedusteluyksiköitä, jotka käsittelevät matkustamiseen liittyviä tietoja.

Sisäministeriön (2024a, 1-2) mukaan matkustajarekisteritietojen käsittelyn tulee perustua ehdottoman välttämättömään tarpeeseen terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi, eikä kaikkien matkustajien kohdalla tule soveltaa matkustajatietojen viiden vuoden säilytysaika. Lisäksi PNR-tietojen käsittelyn tulisi toteutua lentoliikenteen lisäksi myös laiva-, raide- ja maantieliikenteessä.

Verrokkimaista Ruotsi on laajentanut matkustajatietojen käsittelyn koskemaan terrorismi- ja muun vakavan rikollisuuden lisäksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvää toimintaa (1180/2018, 5-6§). Ranskassa (L232-7/2024) samankaltainen laajennus koskee kansakunnan perusetuihin koskevia hyökkäyksiä. Tanska on kirjannut omaan lakiinsa toimivaltaiseksi viranomaiseksi puolustustiedustelupalvelun, joka voi käsitellä PNR-tietoja oman toimintansa kannalta merkityksellisissä asioissa (1706/2018, 3§). Saksassa (1484/2017, 6§) sotilastiedustelupalvelu on määritelty toimivaltaiseksi viranomaiseksi ja Ranskassa (R232-15/2024) toimivaltaisten viranomaisten luettelo kattaa sotilas- ja puolustustiedustelun lisäksi tiettyihin yksiköihin määrättyt santarmimiehistön sotilaat. Ranskassa (L232-4/2024) PNR-tietojen tiedonantovelvoite koskee lentoliikenteen harjoittajien lisäksi rautatieliikenteen harjoittajia ja Belgiassa (43/2016, 4. artikla) liikenteenharjoittajan käsite kattaa ilma-, vesi-, rauta- ja maanteitse tapahtuvan ammattimaisen henkilöliikenteen.

Harisalon (2021, 22) mukaan organisaatiomuotoilun ydinkysymys on, miten organisaatio rakennetaan ja saadaan toimimaan mahdollisimman tehokkaasti. Weigeltin & Millerin (2013, 1414) mukaan organisaatorakenteen keskeisiä osa-alueita ovat erilaistuminen ja koordinointi, joiden tasapainottaminen on toisinaan haasteellista. Raveendran (2019, 30-31) mukaan organisaation rakenne vaikuttaa päätöksenteon auktoriteettiin sekä vuorovaikutus- ja yhteistyöprosesseihin, mihin liittyen päätöksenteon valta voi olla keskitetty tai hajautettu. Organisaatorakenne vaikuttaa myös siihen, miten tehokkaasti organisaatio ja sen tiedonvaihto toimivat, ja organisaatorakennetta tarkastelemalla voidaan korjata olemassa olevia ongelmia ja vähentää päällekkäisyyksiä (Harisalo 2021, 24). Virallisen organisaation rinnalle voi myös muodostua epävirallinen organisaatio, joka tarkoittaa ihmisten keskinäistä toimintaa ja henkilökohtaisia suhteita virallisten toimintatapojen ulkopuolella. Ongelmat virallisen organisaation toiminnassa voivat johtaa epävirallisen organisaation vahvistumiseen. (Viitala & Jylhä 2019, 140 ja 142.)

Harisalon (2021, 25-26) sekä Viitalan & Jylhän (2019, 143) mukaan funktionaalinen rakenne on hierarkkinen organisaatiomalli, jossa jokaisella osa-alueella on selkeä johtaja ja vastuunjaot perustuvat eri toimintoihin. Funktionaalinen rakenne toimii parhaiten pienehköissä organisaatioissa, jotka tuottavat rajatun määrän hyödykkeitä yksinkertaisessa toimintaympäristössä, ja sen etuna on selkeät johtosuhteet ja vastuunjaot. Divisioonaorganisaatiossa toiminta jaetaan itsenäisiin, tulostavuuksiin yksiköihin, jotka keskittyvät omiin osa-alueisiinsa. Divisioonarakenteen etuina ovat asiakaslähtöisyys ja divisioonien mahdollisuus panostaa voimavarojaan oman toimintansa kehittämiseen, mutta se voi aiheuttaa resurssien tuhlausta, jos tuki- ja rinnakkaistoimintoja ei kehitetä keskitetysti. Harisalo (2021, 27) toteaa matriisirakenteen yhdistävän horisontaaliset tehtävät vertikaalisiin toimintoihin koordinoimalla ja integroimalla tehtäviä sekä edistämällä oppimista ja tiedon jakamista organisaatiossa. Se on joustavin ja hyödyllisin malli silloin, kun tehtävät vaativat suurta asiantuntemusta, mutta melko pientä asiantuntijajoukkoa. Lisäksi Viitalan & Jylhän (2019, 145) mukaan matriisiorganisaatio mahdollistaa

tehokkaamman henkilöstöresurssien käytön ja on joustavampi kuin perinteiset linjaorganisaatiomallit.

Matkustajatiedustelua tehdään Suomessa PNR-lain mukaisen matkustajatietoyksikön ja eri viranomaisten omien tiedusteluyksiköiden välisellä yhteistyöllä. Tämän kaltaiset yhteistyöverkostot ovat tehokkaita, jos ne yhdistävät eri tietolähteitä ja jakavat tietoa keskenään. Tiedonvaihto parantaa tuloksellisuutta ja vähentää kustannuksia, mutta siitä huolimatta kaikki toimijat eivät ole valmiita jakamaan tietoa, sillä tiedonvaihdon motivaatio riippuu siitä koetuista hyödyistä. Tiedonvaihdon motivaatioon vaikuttaa myös tiedon kytkeytyminen valtaan, sillä verkoston toimijoiden vaikutusvalta perustuu heidän rooleihinsa tiedon ja resurssien jakamisessa. Vaikka yhteistyöverkostoilla tavoitellaan eriarvoisuuksien vähentämistä, niin toimijoiden itsekokeskeiset tavoitteet saattavat vääristää verkoston rakennetta ja heikentää toimijoiden välistä tasapuolista kanssakäymistä. (Reyes-Gonzalez, Agneessens & Esteve 2024, 605-606.)

Weigeltin & Millerin (2013, 1412) mukaan organisaatorakenne vaikuttaa tiedonvaihtoon määrittelemällä päätösvalan jaon, toiminnan koordinoinnin sekä tiedonvaihdon käytänteet. Raveendran (2019, 28-30, 34-36 ja 49-50) mukaan organisaation rakenne ei ole koskaan täydellinen, mutta sen vuorovaikutusrakenteita, työntekijöiden välistä yhteistyötä ja organisaation tuloksellisuutta voidaan parantaa muuttamalla organisaatorakennetta ja sen ryhmittelyjä. Organisaation rakenteelliset muutokset vaativat aikaa, sillä eri yksiköiden sopeutumisenopeudet voivat vaihdella merkittävästi. Rakennemuutosten hyödyt ilmenevät täysipainoisesti vasta, kun uusi rakenne on kaikkien työntekijöiden keskuudessa täysin omaksuttu. Työntekijöiden käyttäytymisen mukautuminen ja uusien yhteistyö- tiedonvaihtotapojen sisäistäminen on välttämätöntä, jotta paremman tiedonvaihdon ja yhteistyön tavoitteet voidaan saavuttaa.

Sopeutumisenopeuteen ja sopeutumisen onnistumiseen vaikuttaa olennaisesti se, miten organisaatio muotoillaan. Samankaltaisiin tehtäviin ja tavoitteisiin perustuva ryhmittely helpottaa yhteistyötä, kun taas erikoistuneet ryhmät hidastavat sopeutumista. (Raveendran 2019, 49.) Weigeltin & Millerin (2013, 1413-1415 ja 1419) mukaan eri toimijoiden välistä yhteistä ymmärrystä voidaan luoda esimerkiksi työkiertojen ja yhteisten tapaamisten avulla, mitkä madaltavat yhteistyön ja tiedon jakamisen kynnyksiä. Haastavissa ja tietointensiivisissä tehtävissä eri yksiköiden integraatio ja horisontaalinen koordinointi voivat parantaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä, sillä tällainen vuorovaikutus tuo eri toimijoita yhteen ja auttaa yksiköitä hyödyntämään toistensa tietovarantoja sekä muita resursseja.

3 Tutkimusasetelma ja -menetelmät

Opinnäytetyön tekijän opinnäytetyöhön liittyvän ymmärryksen pohjana toimii hänen henkilökohtainen kokemuksensa matkustajatiedustelusta ja viranomaisyhteistyöstä Suomessa. Omaan kahden vuoden työkokemuksen matkustajatiedustelusta Suomen kansallisessa matkustajatiekeskuksessa sekä 20 vuoden kokemuksen muusta viranomaistoiminnasta. Ennakkokäsitykseni mukaan lainsäädännöstä on löydettävissä matkustajatiedustelun ammattilaisten tunnistamia lakimuutostarpeita ja -ehdotuksia. Lisäksi ennako-oletuksenani on, että matkustajatiedustelun rakenne ei täysipainoisesti tue viranomaisten välistä avointa tiedonvaihtoa.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää lainvalvontaviranomaisten matkustajatiedusteluun liittyviä tiedonvaihdon esteitä, ja tavoitteeseen liittyvät tutkimuskysymykset liittyvät lainsäädännön ja matkustajatiedustelun organisaatorakenteen parantamiseen. Aihetta käsitellään laadullisen tutkimuksen keinoin, ja pyrkimyksenä on lähestyä tutkimuksen kohdetta syvemmin ja kokonaisvaltaisemmin tarjoamalla ääni sellaisille näkemyksille, jotka saattaisivat muutoin jäädä kuulematta. Fenomenologisen tutkimuksen avulla pyritään tekemään tulkintoja tiettyjen lakien rajaamasta aineistosta, ja yhdistää ne asiantuntijoiden kokemuksiin. Tutkimuksen perusajatus on tutkimuskohteen syvempi ymmärtäminen ja tulkintojen tekeminen matkustajatiedustelun nykytilaa vasten. (Hakala 2024, 28.)

Vilkan (2021, Fenomenologinen lähestymistapa) mukaan fenomenologisen lähestymistavan keskiössä ovat käsitteet, kokemukset, merkitykset ja yhteisöllisyys, ja sen avulla tutkitaan ihmisten aktiivisia vuorovaikutussuhteita toisiin ihmisiin. Fenomenologinen lähestymistapa on kiinnostunut merkityssuhteista ja -kokonaisuuksista, ja niiden havaitseminen tutkimusaineistosta perustuu opinnäytetyön tekijän omaan elämäkokemukseen.

Laadullisten tutkimusmenetelmien käyttöä lain kehittämishankkeessa puoltaa myös Uusikylän ym. (2023, 24-25) näkemys, jonka mukaan lainsäädäntöä kehitettäessä voidaan tukeutua rationaalisen lainvalmistelun periaatteisiin. Tällöin lainvalmistelussa tulisi tunnistaa yhteiskunnallinen ongelma ja sen aiheuttavat tekijät, arvioida eri keinojen tuottamia hyötyjä ja haittoja, ja valita paras keino ongelman ratkaisemiseksi. Lisäksi hyvään lainvalmisteluun kuuluu myös sidosryhmien kuuleminen ja osallistaminen.

3.1 Tietoperusta

Vilkan (2021, Teoreettinen viitekehys, mallit, käsitteet ja määritelmät) mukaan tieteellisessä ja soveltavassa tutkimuksessa teorian avulla tuotetaan tietoa tutkimusaineistosta. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys voidaan muodostaa eri tavoin tutkimuksen tarkoituksen mukaan. Tärkeintä tietoperustan luomisessa on se, että lähestymistapa on tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukainen ja perusteltu. Teoreettiseen viitekehukseen kuuluvat myös tutkimuksen keskeiset käsitteet, jotka tulee määritellä tutkimuksen lukijalle täsmällisesti, että lukija

ymmärtää tutkimustekstiä paremmin. Vaikka toimi- tai ammattialan peruskäsitteitä ei tutkimustyön yleissäännön mukaan tarvitse määritellä, niin se kannattaa kuitenkin tehdä tutkimuksen sovellettavuuden helpottamiseksi.

Tämän opinnäytetyön tietoperusta on esitelty luvussa 2. Keskeisten käsitteiden, lainsäädäntökatsauksen ja organisaatorakenteiden ympärille rakennettu teoria luo pohjan ymmärryksen laajentumiselle käsiteltävää aihetta kohtaan. Tietoperustasta muodostettua synteesiä myös käytetään hyväksi tutkimusaineiston keräämisessä ja analysoinnissa.

3.2 Teemoittelu

Hakalan (2024, 73 ja 77) mukaan teemoittelu liittyy laadulliseen tutkimukseen ja siinä tutkimusaineistosta pyritään hahmottamaan keskeiset aihepiirit eli teemat, ja se on käytännöllinen tapa jäsentää aineistoa. Tutkijan on itse luotava teemat aineistosta, ja teemoittelu voi käsittää pääteemojen lisäksi alateemoja. Teemoittelu rakentuu aineiston keskeisten asioiden varaan ja teorialähtöisessä teemoittelussa teemat nousevat esiin teoreettisesta viitekehystä.

Teemoittelua käytettiin tässä opinnäytetyössä tutkimuskysymysten kannalta keskeisten aiheiden havaitsemiseen ja esille nostamiseen. Teemoittelu perustuu teoreettiseen viitekehukseen ja teorialähtöisen teemoittelun avulla muodostettiin kaksi pääteemaa, joihin liittyen kerättiin tutkimusaineistoa. Teemoiksi muodostuivat: ”Matkustajatiedustelun lainsäädäntö ja viranomaisten välinen tiedonvaihto” sekä ”Matkustajatiedustelun rakenteet ja viranomaisten välinen tiedonvaihto”. Lisäksi teoreettisen viitekehysten ulkopuolelta yhdeksi aiheeksi valittiin tulevaisuuteen luotava teema: ”Matkustajatiedustelun kehittäminen ja tulevaisuuden näkymät”.

3.3 Haastattelut

Laadullisen tutkimuksen aineistoa voi kerätä lukuisilla eri menetelmillä, mutta Hakalan (2024, 83-84) mukaan haastattelut ovat yksi yleisimmistä laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmistä. Haastattelutyypit voidaan jakaa avoimeen (strukturoidumattomaan), puolistrukturoituun ja strukturoituun haastatteluun. Vilka (2021, Tutkimushaastattelun muodot) toteaa, että yleensä tutkimushaastattelut toteutetaan yksilöhaastatteluina, mutta jokaista haastattelutapaa voi soveltaa myös pari- tai ryhmähaastatteluun.

Vilkan (2021, Tutkimushaastattelun muodot) mukaan puolistrukturoidusta haastattelusta käytetään myös nimitystä teemahaastattelu, ja se on yksi yleisimmistä tutkimushaastattelun muodoista. Teemahaastattelussa valitaan tutkimuksen kannalta keskeiset aiheet, joihin tutkimuskysymykset vaativat vastausta. Tavoitteena on, että haastateltava voi antaa omat vastauksensa kaikkiin teemoihin luontevassa järjestyksessä. Työelämälähtöisissä

kehittämishankkeissa, joissa tavoitteena on yhteisten toimintatapojen luominen, on tarkoituksenmukaista käyttää ryhmähaastattelua aineiston keräämisen keinona.

Tutkimushaastattelun haastateltavat kannattaa valita tutkittavaa asiaa koskevan asiantuntemuksen ja kokemuksen perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että haastateltavilla on omakohtaisia kokemuksia tutkittavasta aiheesta. Teemahaastattelun kysymysten muotoiluissa auttaa kohderyhmän ja aihepiirin tuntemus. Tutkimushaastatteluissa tulisi välttää kysymysmuotoja, johon voi vastata kyllä tai ei. Tällaisten kysymysten yhteydessä kannattaa käyttää lisäkysymyksiä: mitä tai miksi, laadukkaampien vastausten saamiseksi. (Vilka 2021, Tutkimushaastatteluiden keräämisen pulmat ja ratkaisut.)

Tässä opinnäytetyössä aineistonkeruumenetelmänä käytettiin puolistrukturoitua eli teemahaastattelua. Haastateltaviksi valittiin matkustajatiedustelun parissa työskenteleviä viranomaisia, koska he omaavat riittävän kokemuksen ja asiantuntemuksen tutkittavasta aiheesta. Haastateltavia oli yhteensä 15 henkilöä, joita kaikkia voidaan pitää matkustajatiedustelun ammattilaisina. Haastattelut toteutettiin sekä yksilö- että ryhmähaastatteluina henkilöiden osallistumismahdollisuuksista riippuen. Haastattelukysymykset (liite 1) perustuivat luvussa 2 esiteltyyn teoreettiseen viitekehykseen ja luvussa 3.2 esiteltyyn teemoitteluun.

3.4 Aineiston hallinta

Vilkan (2021, Ideataso) mukaan tutkimusaineiston keräämisen tapa riippuu tutkimusongelman ja -kysymysten asettelusta, tutkimukseen käytettävistä resursseista sekä tutkijan henkilökohtaisista taidoista. Kun tutkimusaineisto on kerätty, se pitää muuttaa analysoitavaan muotoon. Haastatteluaineiston kohdalla tämä tarkoittaa tallenteiden muuttamista tekstiksi eli litterointia. Litteroinnin tarkkuus riippuu tutkimusaineistolle asetetuista tavoitteista ja reunaehdoista. Jos aineiston analyysitapa ja tutkimuksen tavoite mahdollistavat, niin tutkimusaineistoon voidaan tehdä osittainen litterointi. Tällöin tutkijan on esitettävä tekstissään, miten tarkasti litterointi seuraa haastateltavien puhetta. (Vilka 2021, Puheesta tekstiksi: litterointi.) Lisäksi Vilka (2021, Harkinnan varainen näyte ja Fenomenologinen lähestymistapa) toteaa, että loppujen lopuksi tutkija itse päättää, mitkä ovat hänen tutkimuksen tarkoitukseen sopivia näytteitä ja miten hän näytteet perustelee. Fenomenologisessa tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena pieniin osiin purkamisen sijaan. Siksi onkin tärkeää, että tutkimusaineisto ei sisällä turhaa tietoa.

Huomionarvoista on myös se, että laadullisen tutkimuksen aineiston kohdalla määrä ei korvaa laatua. Tutkimusaineiston on tarkoitus toimia siltana asian ymmärtämisen ja teoreettisesti mielekkään tulkinnan välillä. Laadullinen tutkimus ei tavoittele yleistettävyyttä samalla tavalla kuin määrällinen tutkimus. Yleistyksien sijaan laadullisen tutkimuksen tavoitteena voi olla esimerkiksi vanhojen ajatus- ja toimintamallien kyseenalaistaminen tai ilmiön selittäminen niin, että se mahdollistaa uudenlaisen ajattelun. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä

pienelläkin tutkimusaineistolla, mikäli analyysi tehdään laadukkaasti. (Vilka 2021, Tutkimusaineiston määrä: koolla ei ole väliä.)

Tässä opinnäytetyössä tutkimusaineiston keräysmenetelmänä käytettiin teemahaastattelua, joka on kuvattu luvussa 3.3. Haastattelu valikoitui aineistonkeruumenetelmäksi sen vuoksi, että se sopi mielestäni erityisen hyvin vastaamaan tutkimuskysymysten asettamaan tiedon tarpeeseen. Lisäksi minulla on kokemusta haastattelujen pitämisestä aiempaan opinnäytetyöhöni liittyen. Haastatteluaineisto on litteroitu vain osittain tutkimuksen tavoitteesta ja viranomistoiminnan arkaluonteisuudesta johtuen. Haastattelujen toteuttamisen vaatineissa eri viranomaisten tutkimusluvista korostetaan, että opinnäytetyön yhteydessä ei saa julkaista salaista tai turvaluokiteltua tietoa, eikä opinnäytetyön yhteydessä saa paljastaa viranomaisten teknisiä tai taktisia menetelmiä. Jouduin ottamaan huomioon tutkimuslupien asettamat reunaehdot, ja litterointi (liite 2) seuraa haastateltavien puhetta mahdollisimman tarkasti niiltä osin, kun se on ollut mahdollista. Tutkimuslupien asettamien reunaehtojen sekä fenomenologisen tutkimuksen periaatteista johtuen litteroitujen haastattelunäytteiden määrää on myös rajattu ja näyteotos kattaa ainoastaan keskeisiksi määrittelemäni näytteet.

Tutkimusaineisto säilytetään opinnäytetyön tekijän henkilökohtaisella tietokoneella salasin turvattuna ja tutkimusaineistoon on pääsy vain opinnäytetyön tekijällä itsellään. Tutkimusaineisto tuhoetaan poistamalla ja päällekirjoittamalla tiedostot yhden kuukauden kuluttua tutkimuksen julkaisusta.

3.5 Sisällön analyysi

Sisällön analyysi on aineiston käsittelyn tekniikka, ja yksi sen keskeisimpiä päämääriä on aineiston tiivistäminen, jolloin aineisto saadaan helpommin tulkittavaan muotoon. Sen käyttö on myös perusteltua silloin, kun suhteellisen yksinkertaisesta aineistosta pyritään saamaan esiin merkityksellisiä asioita. Se on tarkoituksenmukainen analyysitapa silloin, kun aineiston keskeinen sanoma halutaan tiivistää. (Hakala 2024, 69-71.)

Vilkan (2021, Sisällönanalyysi) mukaan sisällönanalyysi on tutkimusaineiston sanallista kuvaamista, jossa etsitään merkityssuhteita ja -kokonaisuuksia. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä tutkija pyrkii löytämään aineistosta jonkinlaisen toiminnan logiikan tai tyyppikertomuksen. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä tutkimus puolestaan nojaa johonkin teoriaan tai malliin, ja teoria ohjaa analyysiä vahvasti. Teorialähtöisen sisällönanalyysin tavoitteena on uudistaa tutkimusaineiston avulla teoreettista käsitystä tutkittavasta aiheesta. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi kuvaa tutkittavien kokemusmaailmaa ja sen ensisijaisena tavoitteena on tutkittavien toiminta- ja ajattelutapojen ymmärtäminen ja uudistaminen.

Fenomenologinen lähestymistapa liittyy aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin, mutta fenomenologisessa analyysissä tutkimusaineistoa tarkastellaan enemmän kokonaisuuteen peilaten.

Tutkimusaineistoa ei siis pelkistetä pieniin analyysiyksiköihin, kuten perinteisessä aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä, vaan tarkastelun kohteena on tutkimusaineisto kokonaisuutena. Fenomenologisessa sisällönanalyysissä käytetään myös tutkijan esiyymmärrystä tutkimusvälineenä. Tutkimuksen tulos muodostuu aineiston merkityskokonaisuuksien ja tutkijan ennakkokäsityksen muuttumisesta tutkimuksen aikana. Näiden näkökulmien tarkasteleminen auttaa myös toisia ihmisiä ymmärtämään tutkittavaa aihetta paremmin. (Vilka 2021, Fenomenologinen lähestymistapa.)

Tässä opinnäytetyössä käytettiin fenomenologista sisällönanalyysiä, sillä tutkittavaa aihetta voidaan pitää yhtenä kokonaisuutena, ja opinnäytetyön tekijän esiyymmärrys toimi selkeästi yhtenä tutkimuksen työvälineenä. Tutkimuksen tuloksista on selkeästi havaittavissa opinnäytetyön tekijän ennako-oletusten ja tutkimusaineiston kokonaisuuksien vertaileminen ja käsitysten muovautuminen. Käytännössä analyysin avulla tehdyt tärkeimmät löydökset saavutettiin soveltamalla Vilkan (2021, Sisällönanalyysi) kuvaamia aineistolähtöisen analyysin elementtejä fenomenologisista otteista.

Ensin tutkimusaineistosta karsittiin pois epäolennainen informaatio ja se tiivistettiin tarkoituksenmukaisiin osiin luvussa 3.4 kuvatun litteroinnin mukaisesti, jolloin tutkimusaineistosta poimittiin matkustajatiedustelun tiedonvaihtoon liittyvät asiasällöt (Liite 2). Sen jälkeen tutkimusaineisto pelkistettiin tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaisiin osiin, ja ryhmiteltiin niiden sisältöä parhaiten kuvaaviin yläkäsitteisiin (Liite 3). Kolmevaiheisen sisällönanalyysin avulla aineisto luokiteltiin tutkimuskysymyksiä tukeviin osiin, joista pyrittiin tekemään tulokintoja, ja joita tarkasteltiin opinnäytetyön tekijän oman ymmärryksen sekä teoreettisen viitekehyksen valossa.

4 Tulokset

Vilkan (2021, Fenomenologinen lähestymistapa) mukaan fenomenologisen tutkimuksen tuloksissa tutkija kuvaa, mitä tutkimusaineistossa on sanottu tutkittavasta aiheesta. Tuloksissa myötäillään tutkittavien puhetta ja tavoitteena on löytää heidän näkökulmansa aiheeseen. Fenomenologista lähestymistapaa käytettäessä ollaan kiinnostuneita yksityiskohtien sijaan merkityssuhteista ja merkityksellisistä kokonaisuuksista. Merkityskokonaisuuksien havaitseminen perustuu tutkijan oman elämäkokemuksen tuomaan ymmärrykseen, tutkimusaineistoon, tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin. Tutkimuskysymysten rooli on keskeinen, sillä ne auttavat suuntaamaan tutkijan mielenkiinnon tutkimusaineistossa siihen, mikä on tutkimuksen kannalta oleellista.

Tutkimushaastattelut toteutettiin kevään 2025 aikana. Haastatteluihin osallistui yhteensä 15 henkilöä matkustajatiedustelurakenteen eri toimijoista, joita kaikkia voidaan työtehtäviensä

perusteella pitää matkustajatiedustelun ammattilaisina. Haastattelut koostuivat yksilö- ja ryhmähaastatteluista, ja osallistujien puhenäytteet ovat anonymisoitu vastaajien henkilösuo-
 jan varmistamiseksi. Esimerkinomaisesti, tässä opinnäytetyössä haastateltavia kuvataan ter-
 mein haastateltava A tai informantti B. Haastatteluaineistoa kertyi yhteensä noin 7 tunnin ja
 45 minuutin verran, josta litteroitiin 231 puhenäytettä sisällön analyysiä varten.

4.1 Matkustajatiedustelun lainsäädännön kehittäminen

Lähtökohtana lainsäädännön kehittämiseksi voidaan pitää muutamia haastateltavien näkemyk-
 siä. Informantti D toteaa: ”PNR-laki on melko uusi juttu ja yksi PNR-lain parhaita puolia on se,
 että se on ylipäättään olemassa. Aiemmin tiedonvaihtoa ja tiedonsaantia ei säädelty näin sel-
 keästi.” Haastateltava L täydentää: ”Liikenteenharjoittajan velvoittaminen tiedonkeruuseen
 on hyvä asia”. Toisaalta haastateltava B:n kokemusten mukaan: ”Nykyinen PNR-lainsäädäntö
 aiheuttaa tulkintaongelmia viranomaisten kesken”. Samasta asiasta puhuu myös informantti
 O: ”Haasteena on, että PNR-laki ei huomioi viranomaisten muuta toimintaa kuin terrorismia
 ja vakavaa rikollisuutta”. Haastateltava A:n mielestä: ”Matkustajatiedustelulainsäädännön yh-
 denmukaistaminen ja yhteisen tulkintänäkemyksen muodostaminen vähentäisi tiedonvaihdon
 esteitä”. Näyttäisi siis siltä, että asiaa on syytä tarkastella lähemmin.

Tulosten mukaan matkustajatiedustelun tiedonvaihtoa voitaisiin parantaa lainsäädäntöä ke-
 hittämillä. PNR-lain määrittelemiä tietojenvaihdon edellytyksiä pidetään pääasiassa liian kor-
 keina, ja sen katsotaan osittain estävän rikollisuuden torjuntaa. Informantti L tiivistää olen-
 naisen: ”Itse laki on tällä hetkellä hyvä, mutta vakavien rikosten määritelmä voisi olla la-
 veampi ja PNR-datan pitäisi olla laajemmin matkustajatiedustelua tekevien viranomaisten
 hyödynnettävissä”. Tähän liittyen haastateltava O mainitsee: ”Viranomaisten intressien takia
 tiedonluovutusperusteita pitäisi laajentaa”. Haastateltava A toteaa: ”Lainsäädäntöä voisi ke-
 hittää tiedonvaihdon kynnystä madaltamalla, koska nykyinen PNR-laki edellyttää liian jäyk-
 kien reunaehtojen toteutumista. Käytännössä rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä havain-
 toja jää ilmoittamatta lainsäädännön vuoksi”. Samaa mieltä on myös informantti D, jonka
 mukaan: ”Tiedon käyttö on rajattu liian ylös. Viranomaisten tulisi pystyä käyttämään tietoa
 matalammalla kynnyksellä”. Informantti C tarkentaa: ”Tiedonvaihdon kynnys on liian jyrkästi
 rajattu ja tietoa tulisi voida käyttää vapaammin viranomaisten virkatehtäviin. Toisinaan
 eteen tulee tilanteita, jolloin tietoa rikosten selvittämiseksi olisi, mutta sitä ei voida jakaa
 tiedonvaihdon rajoitusten vuoksi. Eniten ongelmia aiheuttavat kadonneet henkilöt ja lapsi-
 kaappausasiat”.

Pitkän viranomaiskokemuksen omaavien asiantuntijoiden mielestä rikosten vakavuuden mää-
 ritteleminen pelkästään rikosnimikkeiden mukaan ei siis kerro koko totuutta asioiden vaka-
 vuudesta. Tätä asiaa informantti I avaa seuraavasti: ”Tiedonluovutuskynnystä pitäisi madaltaa
 nykyisestä. Esimerkiksi väkivaltarikoksissa ja uhkatilanteissa tietoa pitäisi pystyä

luovuttamaan ilman keinotekoisia esteitä ja saivartelua. Rikosnimikkeet eivät kerro läheskään aina koko totuutta tilanteiden vakavuudesta”. Tilanne turhauttaa myös haastateltavaa G: ”Ärsyttää tosi paljon, että on sellaisia tapauksia, missä PNR-dataa ei voida käyttää, vaikka siitä olisi hyötyä”. Ratkaisuksi asiaan haastateltava L ehdottaa: ”PNR-datan käsittely tulisi sallia kaikissa yhteiskunnan suojaamiseen liittyvissä asioissa, riippumatta rangaistusmaksimista”. Informantti F:n mielestä: ”PNR-laissa voisi olla määriteltynä, että kaikki ihmisen henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset kuuluvat tiedonvaihdon piiriin, riippumatta rikosnimikkeestä”. Informantti L:n mukaan: ”Vakavan rikollisuuden määritelmän pudottaminen kolmesta vuodesta kahteen olisi kompromissi, jonka kanssa voisin elää”.

Erilaista näkökulmaa edellä mainittuihin seikkoihin tuo haastateltava F:n näkemykset: ”Kynnys tiedonvaihtoon on kuitenkin matala ”saattaa olla osallisuutta” -kynnyksen vuoksi. Lisäksi on huomioitava, että jos PNR-tiedon vaihdon edellytyksiä ei olisi rajattu vakavaan rikollisuuteen, niin tiedonvaihdosta tulisi aika villiä ja tietoa jouduttaisiin käsittelemään merkityksettömien asioiden vuoksi, mikä johtaisi resurssien tuhlaamiseen”.

Yhtenä tiedonvaihdon kynnyksen madaltamisen konkreettisenä toimenpiteenä nähdään Puolustusvoimien lisääminen toimivaltaisten viranomaisten luetteloon. Samaan asiayhteyteen liittyy myös kansallisen turvallisuuden käsitteen lisääminen tiedonvaihdon edellytyksiin terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden rinnalle. Haastateltava B avaa asiaa kansainvälisestä näkökulmasta: ”Hyvä esimerkki on Ruotsin malli, jossa Puolustusvoimien työntekijä on Ruotsin matkustajatietokeskuksessa töissä. Lisäksi Ruotsin PNR-laissa on hyvää se, että siinä on mainittu kansallinen turvallisuus. Omasta mielestäni kansallisen turvallisuuden lisääminen antaisi Suomessakin työkaluja valtiollisten toimijoiden seuraamiseen”. Valtiollisten toimijoiden roolia valottaa informantti F:n näkemys: ”Ehkä haasteena on vakoilujutut, ja se että, mitä ne on vai onko ne mitään PNR-lain valossa”. Myös haastateltava G nostaa esille saman asian: ”On kummallista, että vakoilua ei ole sisällytetty PNR-lakiin”. Haastateltava P nostaa esiin mielenkiintoisen asian: ”Kaikkia vakavia rikoksia ei luokitella PNR-rikoksiksi, vaikka kolmen vuoden rangaistusvaatimus täyttyykin. Esimerkki tällaisesta on laitton tiedustelutoiminta, jonka maksimirangaistus on kuusi vuotta vankeutta”. Haastateltava A:n mukaan: ”Suomen PNR-laissa ei ole huomioitu sotilastiedustelua lainkaan ja se on yhteiskunnallisesti vakava asia. Sotilastiedustelun tulisi olla mukana toimivaltaisten viranomaisten luettelossa kansallisen turvallisuuden vuoksi”. Asiaa voidaan myös pohtia toisestakin näkökulmasta ja haastateltava E tarjoaa asiaan kriittisemmän näkökulman: ”Mitä lisäarvoa se toisi? Luulisi, että jos asia liittyy kansalliseen turvallisuuteen, niin se täyttäisi PNR-lain tiedonluovutus-kynnyksen muutenkin”. Haastateltava C näkee asiassa yhteyden nykyiseen geopoliittiseen tilanteeseen: ”Tässä maailmantilanteessa puolustusvoimat olisi tärkeä PNR-viranomainen, ja kansallinen turvallisuus pitäisi lisätä ehdottomasti PNR-lakiin, kun maailman tilannekin on mitä on. Kansallisen turvallisuuden lisääminen toisi selkeyttä PNR-tiedon käsittelyyn ja vähentäisi kikkailua tiedonvaihdossa”.

Tulosten valossa matkustajatietoa tulisi kerätä kaikista kaupallisista liikennemuodoista ja sillä nähdään olevan suuri vaikutus matkustajatiedustelun tuloksellisuudelle. Informantti L avaa asian merkityksellisyyttä: ”Kaikkien liikennemuotojen lisääminen olisi järkyttävä mullistus ja tulevaisuuden kannalta elinehto matkustajatiedustelulle. Kaikkien liikennemuotojen datan yhdisteleminen yhdestä tietovarannosta olisi matkustajatiedustelua mullistava asia”. Haastateltava B visioi: ”Ideaalimaailmassa meillä olisi yksi liikennemuotoneutraali PNR-laki, johon lisittäisiin kaikki liikennemuodot, koska sitten saisimme kaiken matkustajadatan varmuudella ja tietojen säilytysajat olisivat yhtenäisiä”. Haastateltava A:n kokemuksen valossa: ”Mitä enemmän dataa on, niin sitä paremmin rikollisuutta kyetään torjumaan. Kaikki matkustamiseen liittyvä tieto tulisi olla käytettävissä, ja kaikki liikennemuodot tulisi lisätä PNR-lakiin, koska ne muodostavat matkustamisen kokonaisuuden, jota kansainvälinen rikollisuus hyödyntää”. Tätä näkemystä tukee myös informantti H:n näkemys: ”Jos olisi identtinen data kaikista liikennemuodoista, niin se parantaisi tiedon analysointia”. Haastateltava D lähestyy asiaa näin: ”Kun pohditaan muiden liikennemuotojen sisällyttämistä PNR-lakiin, niin pitäisi miettiä, mitä lisäarvoa se toisi nykytilanteeseen. Jos tietoa saisi enemmän ja se olisi eheämpää kuin nykytilanteessa, niin silloin se voisi toimia. Jos kaikki tieto olisi yhteneväistä ja kansainvälisesti vertailukelpoista, niin sitten kaikki liikennemuodot voisi yhdistää PNR-lakiin”. Kaikkien liikennemuotojen tuomista saman lainsäädännön alle pidetään myös matkustajatiedustelua selkeyttävänä toimenä. Informantti G toteaa: ”Olisi kaikille selkeää, jos olisi vain yksi laki, joka ohjaisi matkustajatietojen käsittelyä”. Samoilla linjoilla on myös haastateltava F: ”Ottaisin kaikista liikennemuodoista saman datan samalta ajalta, se olisi tosi helppoa ja kaikille selkeää”. Haastateltava L tuo keskusteluun mukaan myös taloudellisen näkökulman: ”Jos kaikkien liikennemuotojen lisäämistä PNR-lakiin tarkastellaan veronmaksajankin kantilta, niin ehdottomasti kyllä, lain pitäisi olla liikennemuotoneutraali”. Informantti P kiinnittää asiassa huomion organisaatorakenteeseen: ”Jos kaikki liikennemuodot olisivat PNR-lain alla, niin se vaatisi myös sen, että kaikki toimivaltaiset PNR-viranomaiset työskentelisivät samassa paikassa”.

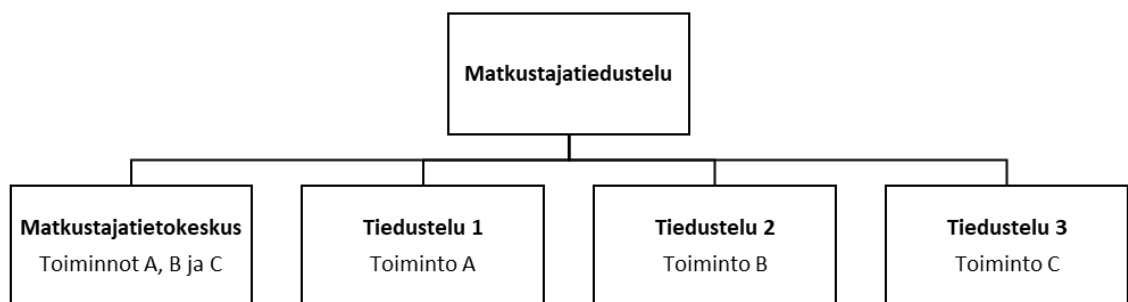
Tulosten mukaan muiden liikennemuotojen lisäämisessä PNR-lakiin voidaan nähdä myös negatiivisia vaikutuksia. Haastateltava D toteaa: ”On riski, että muiden liikennemuotojen lisääminen PNR-lakiin sitoo viranomaisten käsiä”. Haastateltava B:n mukaan: ”PNR-lain liikennemuotoja koskevan rajauksen hyvä puoli on se, että rajausta ilmaliikenteeseen antaa vapauksia muihin liikennemuotoihin käyttää tietoa vapaammin”. Myös haastateltava C:n mukaan: ”Muiden liikennemuotojen sisällyttäminen PNR-lakiin saattaisi tuoda rajoituksia nykytilanteeseen verrattuna”. Edellä mainittuihin liittyen haastateltava H mainitsee: ”Liikennemuotoneutraalius olisi hyvä asia, mutta se vaatisi tiedonvaihtokynnyksen madaltamista nykyisistä PNR-lain määritelmistä”. Lopuksi informantti C pohtii asiaa näin: ”Kannatan kaikkien liikennemuotojen sisällyttämistä PNR-lakiin, vaikka sillä jotain menetettäisiinkin nykytilanteeseen verrattuna. Laki ainakin velvoittaisi kaikki liikenteenharjoittajat toimittamaan tietoa”.

Myös tiedon keräämisen ajallinen ulottuvuus vaikuttaa rikollisuuden torjuntaan. Käytettävissä olevan tiedon tulisi olla kerätty riittävän pitkältä ajalta, johon liittyen haastateltava J mainitsee: ”Kaikki liikennemuodot saman lainsäädännön piiriin, mutta tiedon säilytysajoista pitäisi pitää myös huolta”. Informantti A avaa asiaa perusteellisemmin: ”Lainsäädäntöä pitäisi yhtenäistää siten, että kaikista liikennemuodoista olisi kerättävissä sama määrä dataa samalta ajalta. Sopiva tiedon säilytysaika on 3-5 vuotta”. Haastateltava I toteaa: ”Muutama vuosi olisi hyvä aika” ja informantti F:n mielestä: ”Vuosi on melko lyhyt aika, kolme vuotta on ihan riittävä”. Lyhyemmän säilytysajan puolestakin on näkemyksiä. Informantti C:n mukaan: ”Yksi vuosi on minimi tiedonsäilytysaika”, ja haastateltava D toteaa: ”Yhden vuoden tiedonsäilytysaika riittäisi kaikille suurimmaksi osaksi. Sillä päästäisiin eroon turhasta sihteerintyöstä ja työntekijät voisivat keskittyä tiedustelutyöhönsä”.

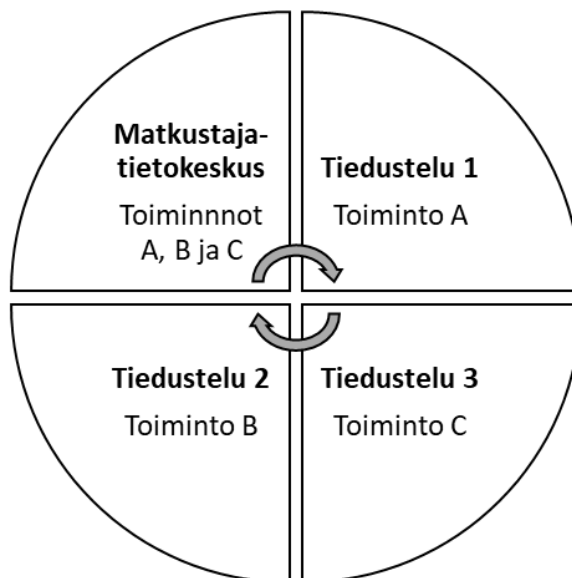
Merkille pantavaa on myös se, että tulosten mukaan nykyisen PNR-lain käyttöönotto vuonna 2019 saattaa aiheuttaa yhä viranomaisten välisiä vastakkainasetteluja, jotka vaikuttavat vielä tänäkin päivänä matkustajatiedustelun tiedonvaihtoon. Informantti F:n mukaan: ”Minulle on tullut sellainen mielikuva, että PNR-lain käyttöönoton myötä yksi toimivaltaisista viranomaisista tönäistiin voimakkaasti pois matkustajatiedustelutoiminnasta. Tapa millä PNR-laki ja kansallinen matkustajatietokeskus otettiin käyttöön saattaa hiertää välejä vielä tänäkin päivänä”. Myös haastateltava G epäilee ongelmien ulottuvan vuosien taakse: ”En tiedä, mistä yksiköiden väliset ongelmat johtuvat, mutta luulen, että kaikki on tapahtunut ennen meidän aikaa. Olen kuullut, että aiemmin töitä tehtiin yhdessä sopusoinnussa, mutta sitten tapahtui jotain ja osa henkilöstöstä heitettiin syrjään”. Myös haastateltava H on samaa mieltä: ”Luulen, että hankaluudet johtuvat yhden viranomaisen syrjäyttämisestä”. Tilanteen dramaattisuutta muistelee informantti P: ”Sermi tuli väliin ja sanottiin, että kohta lähdette kiitämään”. Myös informantti O:lla on näkemys asiasta: ”Rakennemuutoksessa hukattiin ihan järjetön määrä resursseja, kun lähdettiin jo valmiiksi toimivaa järjestelmää rakentamaan uudestaan. Jokainen meistä tiesi jo silloin, että ei tule toimimaan”. Informantti I analysoi tilannetta seuraavasti: ”Jos kaunat ulottuvat PNR-lain käyttöönoton ajoille asti, niin asiaa pitäisi miettiä uudelleen sieltä alkaen, koska ongelmat ovat syvälle juurtuneet”. Toivoa paremmastakin on, sillä tahtoa asioiden kehittämiseen näyttäisi olevan olemassa. Haastateltava F peilaa asiaa menneeseen: ”Vanhat matkustajatiedustelun toimijat olisivat halunneet olla tasavertaisina mukana toiminnan kehittämisessä”. Nykypäivän tilanteen informantti I kokee seuraavasti: ”Viranomaisten vastuut ovat muuttuneet ja jotkut toimijat haluaisivat olla enemmän mukana”. Informantti P toteaa: ”On tässä valoakin tunnelin päässä, sillä kuulopuheiden mukaan eri viranomaisten esihenkilöidenkin tavoitteet ovat yhteneväiset”.

4.2 Matkustajatiedustelun rakenne

Kuviossa 4 on esitelty tutkimustulosten perusteella rakennettu matkustajatiedustelun nykyinen rakenne divisioonarakenteen muodossa ja kuviossa 5 rakenne on muotoiltu kehämatriisin muotoon. Malleissa matkustajatiedustelun toimijoita kuvaavia yksiköitä ovat Matkustajatietokeskus sekä anonymisoidut yksiköt Tiedustelu 1, Tiedustelu 2 ja Tiedustelu 3. Yksiköiden matkustajatiedusteluun liittyvää eriytymistä kuvataan termein toiminto A, toiminto B ja toiminto C. Mallien perusteella näyttää siltä, että matkustajatiedustelu on harmoninen kokonaisuus, jossa eri toimijat ovat keskenään tasavertaisessa asemassa.



Kuvio 4: Matkustajatiedustelun rakenne divisioonarakenteen muodossa.



Kuvio 5: Matkustajatiedustelun rakenne kehämatriisin muodossa

4.2.1 Matkustajatiedustelun rakenne pintaa syvemältä

Matkustajatiedustelun kokonaisuus ei kuitenkaan vaikuttaisi toimivan parhaalla mahdollisella tavalla. Haastateltava C:n näkemyksen mukaan: ”Teoriassa organisaatorakenne toimii, mutta käytännössä siinä ilmenee ongelmia. Matkustajatiedustelun rakenne menee hötöksi eikä välttämättä ole kovin selkeä, ja ehkä ei toimikaan kaikilta osin kovin hyvin”. Informantti O:n mielestä: ”Matkustajatiedustelun rakenne ei ole toimiva, vaan me ollaan siilouduttu”. Informantti E toteaa: ”Kyllä se minulle aika epäselvää on, että kuka tekee mitäkin ja kuka vastaa mistäkin”. Samaa mieltä on myös haastateltava F: ”Ei mitään hajua, mitä jotkut yksiköt tekevät, enkä ymmärrä, mikä joidenkin yksiköiden funktio on. Monen toimijan takia matkustajatiedustelu on isossa kuvassa epäselvässä tilassa sen suhteen, että kuka tekee, mitä tekee ja miksi tekee”. Myös haastateltava I:lle rakenne näyttäytyy epäselvänä: ”En ole oman yksikön ulkopuolisista toimijoista kartalla ollenkaan, että mikä millekin yksikölle kuuluu”. Informantti B summaa asian näin: ”Nykyinen rakenne ei ole optimoitu, mutta suhteellisen tehokas kuitenkin. Kukaan ei johda matkustajatiedustelun kokonaisuutta ja strateginen suunta voisi olla selkeämpi. Yhdellä sanalla, matkustajatiedustelun rakenne on sekava”. Rakenteen sekavuuden merkityksen tiivistää informantti I: ”Mitä enemmän työssä on epäselvyyttä, niin sitä hankalammaksi työnteko menee”. Kaiken edellä mainitun kokoa osuvasti yhteen haastateltava M: ”Matkustajatiedustelussa on liikaa toimijoita eri paikoissa, ja sitä pitäisi yksinkertaistaa. Nyt se on sellaista sekametelisoppaa. Nykyinen toimintamalli ei ole hyvä, enkä ymmärrä mikä idea siinä on ollut, että tällaiseen on päädytty”. Informantti O: ”Summa summarum, koko homma ei ole kenenkään hanskassa”.

Kuten luvussa 4.1 mainittiin, niin vaikuttaa siltä, että kaikki matkustajatiedustelun toimijat eivät ole sopeutuneet PNR-lain implementoinnin vuonna 2019 mukanaan tuomaan rakenneuudistukseen. Haastateltava A toteaa: ”Laki määrittelee valta-aseman ja PNR-lain käyttöönoton myötä yksi viranomainen otti vastuun matkustajatiedustelusta. Kaikki toimijat eivät ole sopeutuneet valta-aseman muutokseen, ja siitä monet haasteet ja vaikeudet todennäköisesti johtuvatkin”. Informantti M syventää ymmärrystämme muistelemalla: ”Kun kansallinen matkustajatietokeskus laitettiin kasaan, niin yksi viranomainen nakattiin toiminnasta pois ja siitä aiheutui riitoja, kun työn jaosta tuli skismaa päälliköiden kesken. Mielestäni nykyisessä rakenteessa yksi viranomainen on ottanut liian ison vallan ja yrittää määrätä ihan kaikesta”. Informantti M myös vertaa nykytilannetta aikaan ennen rakenneuudistuksia: ”Ennen vanhaan olimme kaikki samassa huoneessa samanvertaisina ja vastuuviranomainen löytyi aina luontevasti, mutta matkustajatietokeskuksen myötä me muutettiin erilleen”. Menneiden aikojen perään haikailee myös haastateltava P: ”Ennen vanhaan homma toimi ja tietoa jaettiin yhden toimiston sisällä. Mitään ongelmia ei ollut”.

Vaikuttaa myös siltä, että sopeutumisvaikeudet ovat johtaneet yksiköiden välisen kilpailuasetelman syntymiseen. Haastateltava B:n mukaan: ”Tiettyjen toimintojen välillä on pientä kilpailua, ja kysymys on siitä, kuka saa kunnian tehdystä työstä ja tuloksista”. Informantti H:n näkemyksen mukaan: ”Eri yksiköillä tuntuu olevan vähän sellaista kilpailua keskenään, enkä tiedä onko tämä nyt hirveän hyvällä mallilla tällä hetkellä”. Informantti C:n näkemyksen mukaan: ”Ehkä suurin ongelma on se, että jotkut yksiköt pitävät toisiaan kilpailijoina eikä yhteistyökumppaneina. Kilpailuasetelma johtuu siitä, että PNR-lain käyttöönoton myötä matkustajatiedustelun perinteiset vetovastuut muuttuivat, ja vanhat toimijat kokivat, että heidän hiekkalaatikolleen tuli muita leikkimään”. Haastateltava M muotoilee asian näin: ”Tämähän nyt on ihan selkeästi sellainen kilpailutilanne, koska nyt eri yksiköt kilpailevat siitä, kuka havaitsee ensin asioita, ja kenen tilastoihin jutut menevät. Nyt kilpaillaan siis siitä, että kenen keikkoja mitkäkin tapaukset ovat, ja loppujen lopuksi kukaan ei tiedä, että kenen keikkoja ne alun perin olivat”.

Näyttää siis siltä, että rakenneuudistusten myötä eri toimijat kokevat toisen viranomaisen tulleen heidän ydinosaamisalueelleen pätemään, ja se aiheuttaa ristiriitoja ja tiedonvaihdon ongelmia. Haastateltava A:n mukaan: ”Ollaan tultu niin sanotusti toisten tontille, osittain osamattomanakin”. Samaa mieltä on myös informantti J: ”Toisen yksikön työntekijät kokevat olevansa pitkän linjan ammattilaisia ja he kokevat, että toisesta yksiköstä hypitään nenille, kun sieltä laitetaan tietoa”. Vaikuttaa siltä, että rakenneuudistuksen myötä matkustajatiedustelun roolit ja vastuut ovat muuttuneet epäselviksi, ja se aiheuttaa edellä mainitun kaltaisia tiedonvaihdon ongelmia. Haastateltava L huomauttaa: ”Niin kauan kuin niinkin perustavanlaatuinen ongelma kuin yksiköiden roolit on epäselvää, niin ongelmista ei päästä eroon. Kyllähän perusasiat pitäisi olla kirkkaana mielessä”. Perusasiaa ja roolia avaa informantti M:n näkemys: ”Ihmettelen, että toisessa yksikössä tehdään meidän työtä. Jos tehtävänä on tiedonvälitys, niin sitten vain välitetään tietoa ja annetaan muiden hoitaa muu työ”. Samaa mieltä on myös informantti O: ”Tässä pitäisi selvittää se, että mikä on minkäkin yksikön rooli”.

Vastakkainasettelun seurauksena vaikuttaa siltä, että tiedonvaihto on monin paikoin muuttunut yksisuuntaiseksi. Haastateltava B:n kokemusten mukaan: ”Palautteen puuttuminen on ongelma tiedonvaihdossa. Palaute ja kaksisuuntainen keskustelu olisi tärkeää”. Myös informantti F on samoilla linjoilla: ”Palautteenantoa voisi kehittää selkeästi paremmaksi”. Haastateltava A näkee asian näin: ”Tiedonvaihto on yksisuuntaista tai sitä ei ole ollenkaan, ja siinä me ollaan pulassa”.

Tulosten mukaan kaikilla matkustajatiedustelun toimijoilla ei myöskään ole kaikki työkalut käytössään. Tästä haastateltava A toteaa: ”Kaikilla osapuolilla ei ole kaikki työkalut käytössä, vaan kaikki näpertele omilla työkaluillaan. On absurdia, että me ei tiedetä, mitä he tekevät ja he eivät tiedä, mitä me tehdään. Eri toimijoiden tietoja yhdistelemällä olisimme parempia, mutta nykyisin tietojen yhdisteleminen riippuu täysin yksittäisen henkilön käytettävissä

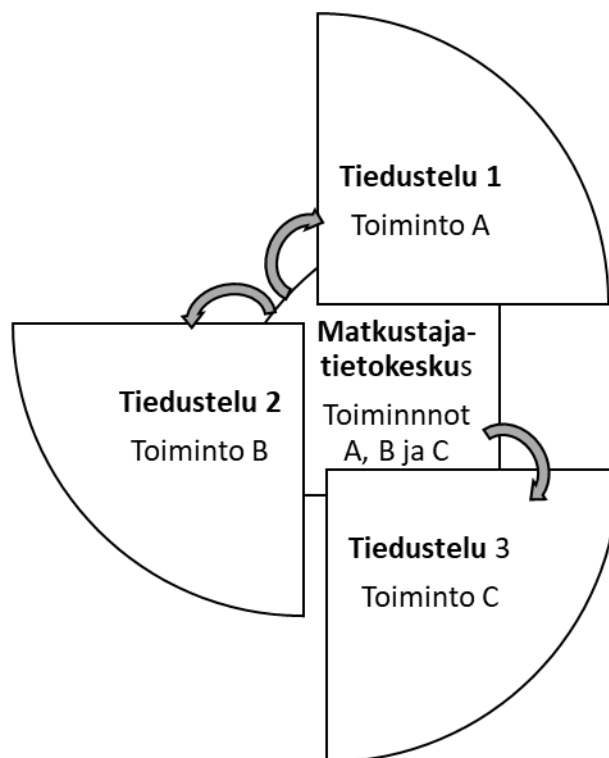
olevista työkaluista ja järjestelmäoikeuksista”. Informantti C:n mukaan: ”Tietojen yhdistäminen ja työkalujen käyttö toimii tällä hetkellä aika huonosti. On esimerkkejä, miten eri yksiköiden tietoja yhdistelemällä pystyttäisiin tekemään laadukkaampaa matkustajatiedustelua, mutta siihen ei ole kaikilla yksiköillä halua”. Haastateltava D kokee: ”Tietojen yhdistäminen ja työkalujen käyttö on tosi huonoa. Tietoa on viranomaisten omissa järjestelmissä ja kansioissa, mutta se ei ole kaikkien saatavilla. Ongelmana on, että matkustajatiedustelutieto on hajallaan vaikka sen pitäisi olla kaikkien saavutettavissa ja käytettävissä. Meillä ei ole kanavia ja välineitä tiedon jakamiseen, vaan tietoa kerätään viranomaisten omiin lokeroihin”. Asialla näyttäisi olevan liittymäpintaa viranomaisten väliseen vastakkainasetteluun, sillä informantti O toteaa: ”Kaikki ei pysty tällä hetkellä käsittelemään toisen yksikön tietoa neutraalisti”. Informantti L ajattelee asiasta näin: ”Tietoja ja työkaluja ei tällä hetkellä yhdistellä millään lailla, eikä oikeastaan ole haluakaan kilpailuasetelman vuoksi. Minun mielestä tilanne on ihan vääristynyt ja suoranaista hulluutta. Meillä kaikilla on sama päämäärä ja sama tavoite, mutta silti jätetään tietoisesti kertomatta kaikkien toimintaa hyödyttäviä asioita”.

Haastateltava M näkee asiassa myös hopeareunuksen: ”Meillä on määrätty työkalut ja toisilla on erilaiset määrätty työkalut. Toisen yksikön työkaluilla nähdään kattavasti historia ja meillä taas on työkalut, joilla nähdään tulevaisuus. Työkalujen ja tiedon yhdistäminen muuttaisi asioita kummasti. Eihän sen parempaa voisi ollakaan”. Myös informantti L on samaa mieltä: ”Tietojen ja työkalujen yhdisteleminen olisi mullistavaa, ja haluaisin uskoa, että joskus tällaiseen mennään”.

Vaikuttaa siltä, että matkustajatiedustelussa neljä eri työyksikköä tekee päällekkäistä työtä. Päällekkäisyydet näyttävät aiheuttavan tiedonvaihdon ongelmia sekä resurssien tuhlaamista. Asiaa alustavat näkemykset informanteilta N: ”Eri paikoissa tehdään samaa hommaa ja päällekkäisiä tehtäviä”, ja J: ”Aika moni yksikkö tekee matkustajatiedustelua, ja vieläpä päällekkäistä”. Samaa mieltä on myös haastateltava O: ”Työnjako on epäselvä ja useat ihmiset tekevät samaa asiaa”. Haastateltava A:n mukaan: ”Matkustajatiedustelua tehdään kansallisen matkustajatietoyksikön lisäksi kolmessa muussa yksikössä, jotka keskittyvät omiin yksittäisiin toimintoihinsa, mutta ovat kaikki päällekkäisiä toimintoja matkustajatietoyksikön toiminnan kanssa. Meillä tulee selkeästi päällekkäisyyksiä, tietokatkoksia ja ongelmia”. Informantti B:n mukaan: ”Matkustajatiedustelussa on päällekkäisyyttä, joka tarkoittaa sitä, että useassa yksikössä tehdään täysin samaa työtä saman datan pohjalta”. Haastateltava D puolestaan toteaa: ”Kaikilla on periaatteessa oma tehtävänsä, mutta vastuut menevät päällekkäin ja se aiheuttaa päällekkäistä työtä ja eripuraa. Se on aivan turhaa, ja vähäiset resurssit pitäisi pystyä käyttämään ilman päällekkäisyyksiä”. Informantti I:n näkemyksen mukaan: ”Sekavaa on kyllä johtaminen ja toiminnot eivät juttele oikein keskenään. Minulla on sellainen fiilis, että me tehdään hirveästi päällekkäistä hommaa eri paikoissa”.

Päällekkäisyyksien lisäksi tiedonvaihdon ongelmien juurisyiksi haastateltava A tarjoaa näkemystään: ”Tiedonvaihdon ongelmat johtuvat toimijoiden välisestä epäluottamuksesta, väärinkäsityksistä ja lain väärintulkinnasta”. Lainsäädännön roolia tiedonvaihdon esteiden taustalla valottaa myös informantti D:n näkemys: ”Haasteelliseksi asian tekee se, että lainsäädäntö määrittelee, mitkä rikokset kuuluvat millekin viranomaiselle. Ymmärrän myös PNR-lain vastuksen, sillä joillain viranomaisilla on myös vastuita, jotka eivät mene PNR-lain alle”. Huomionarvoista on myös haastateltava L:n näkemys: ”Se, että me ollaan eri paikoissa, niin se eskaloi tätä tilannetta”.

Kun kuviossa 5 esitellyn kehämatriisin osia liikutellaan limittäin kuvaamaan päällekkäisiä toimintoja, niin vaikuttaa siltä, että matkustajatiedustelun harmoninen kokonaisuus alkaa hajoamaan. Kuviossa 6 on kuvattu, miten matkustajatiedustelun toiminnot leikkaavat toisiaan ja aiheuttavat haasteita tiedonvaihdolle.



Kuvio 6: Päällekkäisten toimintojen perusteella muokattu kehämatriisi

4.2.2 Tiedonvaihdon ongelmiin liittyvät tekijät

Näyttää myös siltä, että päätöksenteon valta liittyy osaltaan tiedonvaihdon ongelmiin. Nykytilanteessa päätökset tarkastettavista matkustajista tehdään hajautetusti matkustajatiedustelurakenteen sisällä, eikä tieto kulje aina suoraan tarkastustyötä tekeville yksiköille. Haastateltava A:n mukaan: ”Matkustajatiedustelutiedon ei pitäisi kulkea minkään toisen tiedusteluyksikön kautta, vaan suoraan valvontatyötä tekevälle viranomaiselle, joka tekisi päätöksen toimenpiteistä tai niistä luopumisesta. Tiedonvaihdon seurauksena tehtävät tarkastuspäätökset tulisi tehdä jossain muualla kuin yhdessä matkustajatiedustelun toimijassa”. Myös informantti B on samoilla linjoilla: ”Nykyisessä päätöksentekomallissa analysoitu tiedustelutieto kierrätetään vielä toisen tiedusteluyksikön kautta ja siinä ei ole järkeä. Käytännössä meillä on valmis tuote, joka menee vielä uudelleen valmistukseen ennen kuin se on valmis. Väliportaati pitäisi ottaa pois”. Informantti F toteaa: ”En ymmärrä nykyistä päätöksentekomallia” ja informantti G:n mielestä: ”Päätöksentekomalli ei ole tällä hetkellä mielestäni asianmukainen. Kunpa voisimme laittaa tiedon suoraan, ilman kierrättämistä toisen yksikön kautta”.

Haastateltava B näkee päätöksenteon siirtämisessä myös toisen puolen: ”Minusta tuntuu, että he tulkitsevat PNR-lakia ainoana viranomaisena lain hengen mukaisesti oikein”. Samaa mieltä on myös informantti L: ”En koe päätöksentekomallissa mitään ongelmaa. Minun mielestä matkustajatietokeskus ei voi tehdä päätöstä, vaan päätös pitää tehdä toimivaltaisessa viranomaisessa”. Haastateltava O:lla on yksiselitteinen näkemys asiaan: ”Päätöksentekomalli on direktiivin mukainen ja aivan oikea”. Informantti M: ”Päätöksentekomalli perustuu työjärjestykseen ja päätöksenteko on jouduttu hajauttamaan, koska työskentelemme eri paikoissa”. Mielenkiintoisen näkökulman asiaan tarjoaa haastateltava L: ”Päätöksenteon hajauttaminen on aivan turhaa. Päätöksenteon rakenne voisi olla paljon kevyempi, jos se olisi rakennettu eri tavalla. Jos me oltaisiin kaikki samaa yksikköä, niin päätöksentekomallilla ei olisi merkitystä”.

Tulosten mukaan työn tavoite vaikuttaisi olevan keskeisessä roolissa tiedon jakamisen motiivaatiolähteenä. Informantti F toteaa yksiselitteisesti: ”Tavoitteena on turvallisuus”. Informantti L kokee, että: ”Kaikilla kenttähenkilöillä on sama tavoite, suojella meidän yhteiskuntaa”. Haastateltava A:n mukaan: ”Työn tavoite, eli rikollisuuden torjunta, motivoi jakamaan tietoa. Lisäksi tietoa jakamalla halutaan näyttää osaaminen ja päästä tuloksiin”. Informantti B puolestaan sanoo: ”Eri toimijoilla on sama tavoite. Tiedon jakamiseen motivoi se, että kun annat tietoa, niin saat tietoa. Myös oma hyöty motivoi tiedon jakamiseen”. Näyttäisi kuitenkin siltä, että asia ei ole aivan niin yksinkertainen, sillä haastateltava C toteaa: ”Yhteistyöhön motivoi jaetun tiedon tarjoama hyöty. Uskon, että tavoitteet ovat yhteneväisiä, mutta jokainen viranomainen joutuu kuitenkin perustelemaan oman olemassaolonsa ja se aiheuttaa lokeeroitumista”. Myös haastateltava M on samoilla linjoilla: ”Yhteiskunnallisesti tavoitteet ovat varmaan työntekijöillä samat, mutta yksikkötasolla saattaa olla eroavaisuuksia viranomaisten vastuista johtuen”. Informantti D puolestaan kokee asian näin: ”Avun tarjoaminen motivoi

tiedon jakamiseen, mutta niin kauan, kun viranomaisten tulokset perustuvat juttumääriin, niin tietoa pimitetään”. Tilastoinnin merkitystä tiedonvaihdon ongelmien taustalla avaa haastateltava L:n näkemykset: ”On erikoista, että yksikkö, joka ei itsessään ole toimivaltainen viranomaisena, pystyy sanomaan jonkun toimivaltaisen viranomaisen tapauksesta, että se on heidän keikka. Jos tietoa luovutetaan toiselle viranomaiselle arviointia varten, niin miten se voidaan tilastoida sen yksikön tulokseksi? Ja kyllähän se eskaloi tilannetta, kun kuulet että toinen yksikkö esittelee tuloksiaan, ja tiedät että se on todellisuudessa sinusta lähtöisin”. Haastateltava A:n ajatusten mukaan: ”Eri yksiköillä on sama tavoite, mutta silti pitää käydä. Tämä saattaa olla arvovalta-asioita, joissa joku yksikkö pelkää menettävänsä jotain. Luulen, että taustalla on valtataistelua eri toimijoiden välillä”. Samaa mieltä on myös informantti H: ”Näkisin, että tässä on valtataistelua meneillään”.

Yksittäisen työntekijän henkilökohtaiset resurssit näyttävät vaikuttavan tiedonvaihdon tehokkuuteen, ja myös työntekijöiden henkilökohtaisista suhteista näyttäisi olevan hyötyä tehtävien hoidossa. Informantti B avaa asiaa seuraavasti: ”Tiedon jakaminen ja työkalujen käyttö toimii yksiköiden välillä, mutta se riippuu henkilöistä ja siitä, kuka kysyy ja kuka on vastaa-massa. Omat henkilökohtaiset suhteeni perustuvat useiden vuosien yhteistyöhön toisen yksikön työntekijöiden kanssa. Myöhemmin tulleet työntekijät eivät välttämättä saa samoja tietoja kuin minä. Se ei ole ideaalitalanne, mutta henkilökohtaiset suhteet kuuluvat asiaan. Tosin niille ei pitäisi olla tarvetta, koska olemme ikään kuin samaa organisaatiota”. Haastateltava C toteaa: ”Tietojen vaihtaminen perustuu siihen, kuka toisessa yksikössä sattuu olemaan töissä. Toisilla on hyvät epäviralliset suhteet, mikä auttaa tosi paljon yksittäistä työntekijää saavuttamaan tuloksia”. Haastateltava A lausuu: ”Henkilökohtaisia suhteita on hyvä olla ja niitä joutuu hyödyntämään usein, sillä ne tehostavat toimintaa. Mitä laajemmat henkilökohtaiset verkostot, niin sen parempi”. Kriittisempää äänensävyä edustavat informantti D:n mielipide: ”Se on huono asia, jos tiedonvaihto perustuu henkilökohtaisiin suhteisiin”, sekä informantti E:n näkemys: ”Joillain henkilöillä on suuri määrä henkilökohtaisia kontakteja, joihin olla yhteydessä, mutta joillain ei ole yhtään. Näin tilanne ei saisi olla, vaan kaikilla pitäisi olla samat mahdollisuudet tiedonvaihtoon”. Myös haastateltava H näkee asiassa negatiivisen puolen: ”Henkilökohtaisten suhteiden käyttäminen voi johtaa sisäpiirien muodostumiseen, joihin kaikilla ei ole pääsyä”. Informantti O:n mukaan: ”Henkilökohtaisista suhteista pitäisi lähteä pois”.

4.3 Matkustajatiedustelun rakenteen kehittäminen

Matkustajatiedustelun rakenteen kehittämisen tarpeellisuuden puolesta puhuu informantti M: ”Tämä nykyinen tilanne ei ole hyvä ja siihen pitäisi saada joku ratkaisu”. Haastateltava L avaa asiaa konkreettisemmin: ”Se että yksi viranomainen päättää, mitä muut viranomaiset tekevät, on mielestäni vääristynyt ajatusmaailma. PTR-lain hengen mukaisesti viranomaisyhteistyön pitäisi olla hedelmällistä ja kaikkia viranomaisia hyödyttävää, mitä se ei tällä hetkellä ole”. Radikaaleimman näkemyksen asiaan tarjoaa informantti O: ”Historiassa Suomea pidettiin mallimaana sen suhteen, miten viranomaiset jakavat tietoa keskenään, mutta sitten kaikki sössittiin rakennemuutoksilla. Olen jo vähän väsynyt tähän, sillä ratkaisut olisivat hyvin yksinkertaisia”.

Tulosten mukaan, tiedonvaihdon parantamiseksi, matkustajatiedustelun rakennetta voitaisiin parantaa integroimalla kaikki matkustajatiedustelun toimijat yhteen yksikköön. Tätä näkemystä puoltaa haastateltava F:n toteamus: ”Integroiminen selkeyttäisi matkustajatiedon käsittelyä. Olisi vain yksi paikka, mistä matkustajatiedon saisi”. Selkeyden puolesta puhuu myös informantti I: ”Jos toiminnot yhdistettäisiin, niin se selkeyttäisi viranomaisten rooleja ja päällekkäisyyksien poistumisen myötä toiminta tehostuisi”. Informantti A:n mielestä: ”Eri yksiköiden tavoitteet ovat samat, ja sen vuoksi olisi järkevää lyödä kaikki pelimerkit ja osaaminen samaan kasaan”. Myös informantti B on samaa mieltä: ”Kaikki toimijat voisivat olla saman katon alla, jos hommat haluttaisiin oikeasti optimoida”. Vaikuttaa myös siltä, että integroinnin avulla voitaisiin ratkaista iso osa aiemmin esiin nostetuista ongelmista. Informantti N:n mukaan ”Yhdessä oleminen vähentäisi kilpailua”. Haastateltava H puolestaan toteaa: ”Jos kaikki toimijat olisivat yhdessä paikassa, niin matkustajatiedustelu olisi vielä aika paljon tehokkaampaa, eikä tehtäisi turhaa ja päällekkäistä hommaa. Integroinnin myötä kaikilla olisi samat järjestelmät ja työkalut käytössään”. Haastateltava L: ”Toimijoiden integroiminen yhteen olisi ihannetilanne ja siihen pitäisi pyrkiä. Hyötyjä ei voi edes pukea sanoiksi. Jos me oltaisiin samassa paikassa, niin mitään kilpailua ei olisi, koska olisimme samaa rakennetta. Sehän olisi mullistava asia, jos olisi kaikki tietotaito, yhteiset työkalut ja yhtenäinen lainsäädäntö samassa paikassa. Eihän sen parempaa tilannetta voisi ollakaan!”

Integroinnin konkreettisista hyödyistä haastateltava A mainitsee: ”Toimintojen integroinnin myötä tietoa olisi enemmän käsiteltävissä, tiedon käsittely olisi reaaliaikaisempaa, osaaminen kasvaisi ja työkalut olisivat laajemmin hyödynnettävissä. Yhdessä toimimalla saavutettaisiin lisähyötyä ja pystyttäisiin toimimaan paremmin, se on fakta”. Myös informantti C on samoilla linjoilla: ”Kaikki pitäisi keskittää yhteen yksikköön. Se olisi tehokkaampaa, siinä karsiutuisi päällekkäisyydet ja siten päästäisiin eroon kilpailuasetelmasta sekä laajennettaisiin käytössä olevia työkaluja”. Integroinnin hyötyjä kilpailuasetelman purkamisessa pohtii myös informantti G: ”Yhdessä yksikössä työskenteleminen olisi todella paljon selkeämpää, ja sitten poistuisi tämä naurettava kilpailuasetelma”. Haastateltava B:n mielestä: ”Toimintoja

yhdistämällä lisättäisiin tehokkuutta ja vähennettäisiin päällekkäisyyttä. Lisäksi toimintojen integroiminen poistaisi tiedonvaihdon ongelmat, koska silloin tietoa ei tarvitsisi vaihtaa eri yksiköiden kesken, vaan tiedonsiirto tapahtuisi yhden yksikön sisällä”. Haastateltava F tuo myös esiin tehokkuusnäkökulmaa: ”Päällekkäisiä toimintoja integroimalla voitaisiin henkilöstöresursseja vapauttaa kriittisimpiin tehtäviin”. Informantti D summaa asian seuraavasti: ”Totta kai yksiköiden integrointi parantaisi kaikkea! Eri yksiköissä on valtavasti ammattitaitoa, jota voisi hyödyntää”. Yksinkertaisimmillaan integroinnin hyödyt paljastaa informantti G:n toteamus: ”On helppo kysyä, kun toinen viranomainen istuu vieressä, mutta jos pitäisi vaikka soittaa, niin se jää tekemättä”. Haastateltava O: ”Kaikkien matkustajaliikenteen toimivaltaisten viranomaisten sijoittaminen yhteen paikkaan helpottaisi asioita, tiedon jakaminen parantuisi, tulokset parantuisivat. Eihän siinä olisi kuin voitettava”!

4.4 Matkustajatiedustelun tulevaisuus

Tulosten perusteella näyttää siltä, että matkustajatiedon merkitys ja rooli rikostorjunnassa kasvaa tulevaisuudessa. Haastateltava B visioi: ”Matkustajatiedustelun rooli kasvaa koko ajan. Suunta on se, että koko ajan voidaan enemmän ja enemmän ennalta estää rikoksia matkustajatiedustelun avulla. Kyky reagoida aikaisemmin paranee koko ajan, ja se on iso juttu”. Myös informantti L on samaa mieltä: ”Matkustajatiedustelu on korvaamatonta tulevaisuudessa. Matkustajatiedustelun kehittyminen vähentää eniten törkeiden rikosten riskiä Suomessa. Nykyaikainen nopea informaatioyhteiskunta vaatii ajantasaiset työkalut ja ammattitaitoiset työntekijät tekemään matkustajatiedustelua. Minun mielestä matkustajatiedustelu on yksi tärkeimmistä asioista, mitä lainvalvontasektorilla voidaan kehittää”. Informantti C:n näkemyksen mukaan: ”Me ollaan monessa jutussa ihan avainroolissa ja jatkossa tällaisia tapauksia tulee olemaan enemmän. Jos muu liikenne sisällytettäisiin PNR-lakiin, niin rooli kasvaisi varmasti”. Myös haastateltava D on samalla aaltopituudella: ”Luulen, että matkustajatiedon rooli tulevaisuudessa on vähän isompi. Luulen, että tulevaisuudessa meiltä myös odotetaan enemmän”. Asiaan liittyen informantti J toteaa ytimekkäästi: ”Työt varmaan lisääntyvät entistään”.

Matkustajatiedustelun asiantuntijoiden tulevaisuuden visio vaikuttaisi olevan hyvin yhdenmukainen ja kirkas. Haastateltava A näkee: ”Tulevaisuudessa tiedonvaihdon tulisi olla avoimempaa ja kaikkien toimijoiden tulisi olla tietoisia toistensa tekemisistä. Olisi parasta, jos kaikki toimijat yhdistettäisiin yhteen yksikköön, koska on aivan turhaa tehdä samoja hommia erikseen, ja kaikki toimijat tukisivat varmasti toisiaan”. Informantti M toteaa: ”Pitäisi olla vain yksi paikka, mistä kaikki pyöritetään”. Haastateltava L:n tulevaisuuskuva: ”PTR-rikostiedustelutyön ydin olisi siinä, että kaikki tekisivät töitä yhdessä, ja tiedonvaihto olisi luontevaa”. Informantti D maalaa tulevaisuutta näin: ”Näkisin, että oltaisiin yksi yksikkö, minkä sisällä toimittaisiin, ja missä parhaat ammattilaiset ovat tekemässä sitä, mitä he parhaiten osaavat. Toivottavasti tulevaisuudessa muista liikennemuodoista saadaan enemmän ja

määrämuotoista tietoa”. Samoilla linjoilla on myös haastateltava C: ”Tulevaisuudessa eri liikennemuotojen tietojen yhdistäminen voisi olla tehokkaampaa. Tulevaisuudessa tietoa on enemmän ja järjestelmät ovat tehokkaampia, ja pystymme hyödyntämään liikennemuotoneutraaliutta paremmin”. Informantti P:n näkemyksen mukaan: ”Jatkossa matkustajatiedustelu perustuu lakiin ja yhden matkustajatietokeskuksen systeemiin”.

Haastateltava B:llä on tulevaisuuteen liittyen ytimekkäät kommentit: ”Kaikki resurssit yhteen yksikköön. Tulevaisuudessa johtaminen on selkeämpää”. Samaa teemaa sivuaa informantti I:n toteamus: ”Rakenteessa pitäisi olla selkeät vastuut ja keskittymisen kohteet”. Myös informantti H:n näkemys huomioi johtamisen näkökulman: ”Tulevaisuudessa työskenneltäisiin yhdessä yksikössä eri viranomaisten kanssa. Johtamiseen otettaisiin mukaan kaikki viranomaiset”. Yhteisen toiminnan ja jaetun johtajuuden puolesta puhuu myös haastateltava L: ”Minun mielestä kaikkien pitäisi olla yhdessä PTR-rikostiedusteluyksikössä, ja kaikkien työntekijöiden pitäisi olla PTR-henkilöitä. Yksikön ylin johto voisi olla kenen tahansa vastuulla, mutta sen lisäksi yksikössä pitäisi olla johtajia jokaisesta PTR-viranomaisesta, jotka huolehtisivat oman toimialueensa vastuista yhteisten töiden lisäksi. Myös operatiivisen tasan työntekijöiden tehtävät olisivat jaettu eri viranomaisten vastuut huomioiden, ja silloin PTR-yhteistyön henki olisi puhtaimmillaan ja kaikilla olisi samanlainen valta”. Myös informantti O maalaa kuvaa tulevaisuuden organisaatorakenteesta: ”Niin kauan kuin yksi viranomainen päättää kaikesta, niin homma ei toimi. Tulevaisuudessa kaikki toimijat olisivat yhdessä. Poliisi olisi johtovuudessa, ja ylimmän johdon alla olisi kolme ryhmää, joita kutakin johtaisi yksi edustaja poliisista, Tullista ja Rajalta.”

Nykytilanteen ja tulevaisuuden vision välistä kehityskulkua kuvaa hyvin informantti I:n pohdinta: ”Kilpailuasetelmassa ei ole mitään järkeä, enkä ole koskaan ymmärtänyt, miksi meillä on yksi PTR-yksikkö ja useita viranomaisten omia yksiköitä tekemässä samaa työtä. Miksei meillä ole yhtä yksikköä, jossa kaikki toiminnot hoidettaisiin”. Haastateltava F:llä on samanlainen ratkaisu ongelmaan: ”Pitäisi olla yksi yksikkö, jonne keskitettäisiin kaikki matkustajatieto liikennemuodosta riippumatta, ja jossa tehdään kaikki matkustajatiedusteluun liittyvät toimenpiteet”.

Vaikuttaa siltä, että matkustajatiedustelun nykyrakennetta ei voida merkittävästi eheyttää yksiköiden välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta lisäämällä. Nykytilanteessa yhteistyötapaamisia on ainoastaan esihenkilö- ja päällystötasolla, ja yhtenä keinona tiedonvaihdon pienoiseksi parantamiseksi nähdään yhteistyön ja yhteisten tapaamisten lisääminen ja ulottaminen operatiiviselle tasalle. Haastateltava A huomauttaa: ”Yhteisiä palavereja on ainoastaan päällystötasolla. Operatiivisen tason toimijoiden säännölliset yhteiset palaverit parantaisivat varmasti tiedonvaihdon avoimuutta, enkä näkisi huonona vaikkapa yhteisen viikkopalaverin järjestämistä säännöllisesti kaikkien matkustajatiedustelun toimijoiden välillä”. Informantti P:n vaihtoehdossa: ”Matkustajatiedustelun operatiivisten toimijoiden palaverit kerran kuussa

voisi toimia”. Kriittisemmän näkökulman asiaan tarjoaa haastateltava L: ”Tässä hetkessä ja tällä rakenteella eri yksiköiden välistä yhteistyötä ei kannata kehittää millään lailla. Siitä ei olisi mitään pitempiaikaista hyötyä, vaan se olisi enemmänkin rahan ja ajan hukkaa. Tässä rakenteessa ei ole olemassa mitään uusia toimintatapoja, millä yhteistyötä voisi parantaa. Palaverien hyöty olisi hyvin marginaalinen, ja toiminta hiipuisi varmaan aika nopeasti pois”. Samaa asiaa viestivät myös informantti G: ”Palaveeraamisessa pitää olla joku pointti”, ja informantti D: ”Turhan palaveeraaminen ei hyödytä mitään”.

Yhteistyöhön liittyen näyttää siltä, että henkilökierroista saattaisi olla pientä hyötyä vuorovaikutuksen kehittämisessä. Haastateltava A:n mukaan: ”Henkilökierrot ovat aina silmiä avavia, ja viranomaisten työkierron ovat hyödyllisiä, samoin kuin osallistuminen eri viranomaisten järjestämille kurseille”. Informantti C:n mielestä: ”Kierroissa on se hyvä, että naamat tulevat tutuksi”, ja informantti B toteaa: ”Kun on tuttu naama, niin kynnys tiedonvaihtoon on matalampi. Siinä ymmärtää, että toinenkin on vain normaali ihminen”. Vastakkaisen näkemyksen tarjoaa haastateltava M: ”Aiemmat kierrot eivät ainakaan ole paranantaneet tiedonvaihtoa millään tavalla, eikä isossa mittakuvassa työkierron saavutettu mitään”. Myös informantti O:n näkemys on tylyn yksiselitteinen: ”Työkierron eivät parantaisi tiedonvaihtoa”.

Vastapuolen työntekijöihin tutustumisella näyttäisi kuitenkin olevan suora linkki luvussa 4.2.2 käsiteltyihin henkilökohtaisten suhteiden hyödyntämiseen matkustajatiedustelussa. Informantti L: ”Työkierron voisivat parantaa viestintää, kun ihmisiin tutustuu. Vuorovaikutus perustuu luottamukseen, ja jos et tunne vastapuolta, niin tiedonvaihto on vaikeaa”. Samaa mieltä on myös haastateltava M: ”On huomattavasti helpompaa ottaa yhteyttä, jos tuntee toisen”. Haastateltava G muotoilee asian merkityksen yksiselitteisesti: ”Sellaisilla henkilöillä on henkilökohtaisia suhteita, jotka tuntevat toisten yksiköiden ihmisiä”. Yksinkertaisimmillaan yhteistyötä voisi lisätä haastateltava I:n keinoin: ”Päivänkin tutustumiskäynnit olisivat hyviä. Olisi tosi kiinnostavaa päästä seuraamaan, mitä toiset tekevät, koska tällä hetkellä en tiedä käytännössä yhtään mitään heidän työstään”. Sama pätee myös toiseen suuntaan, mitä ajatusta informantti F avaa: ”Sidosryhmiä pitäisi kutsua enemmän tutustumaan meidän työhön”. Tällaisessa toiminnassa olisi myös huomioitava informantti M:n näkemys: ”Kierrot eivät saisi olla pakkopullaa, vaan mielekästä”. Yksinkertaisillakin ratkaisuilla saatettaisiin päästä lähemmäksi informanttien H ja G haaveita. Haastateltava H aloittaa: ”Matalamman kynnyksen tiedonvaihtoa kyllä kaivattaisiin”, ja informantti G lopettaa: ”Kaipaisin enemmän yhteishenkeä ja sitä, että ollaan saman asian äärellä”.

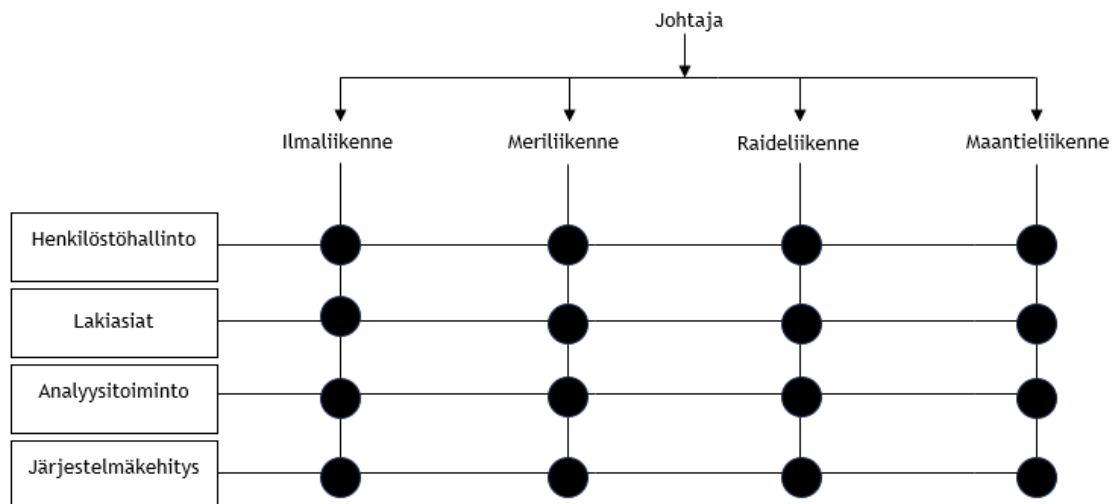
4.5 Tuotokset

Tämän opinnäytetyön ensisijaisena tavoitteena on antaa ehdotuksia lainsäädäntömuutosten laatimiseksi, joilla varmistetaan liikennemuotoneutraali matkustajatietojen käsittely. Tietoperustan ja tutkimushaastatteluiden synteessin perusteella PNR-lakiin tulisi tehdä seuraavan kaltaiset lisäykset ja muutokset:

1. PNR-lain (657/2019, 3§ 9.kohta) toimivaltaisten viranomaisten luetteloon tulisi lisätä Puolustusvoimat.
2. PNR-lain (657/2019, 7§) matkustajarekisteritietojen käsittelyä koskeva määrittely tulisi muuttaa muotoon: ”Matkustajatietoyksikkö saa käsitellä matkustajarekisteritietoja sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Rajaus ei koske toimivaltaisia viranomaisia kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä toimissa. Matkustajatietoyksikkö voi käsitellä PNR-tietoja, kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden edellyttämien tietojen toimittamiseksi. Rajaus ei koske myöskään ihmisen henkeen ja terveyteen liittyviä toimia. Matkustajatietoyksikkö voi käsitellä PNR-tietoja, kun se on tarpeen ihmisen hengen tai terveyden varmistamisen edellyttämien tietojen toimittamiseksi.”
3. PNR-lain (657/2019, 3§) määritelmiin tulisi lisätä kohta 11: ”Tässä laissa tarkoitetaan kansallisella turvallisuudella koko suomalaisen yhteiskunnan käsittävää turvallisuuden ja Suomen suvereniteetin suojelua. Kansallinen turvallisuus liittyy terrorismiin, vakoiin, hybridivaikuttamiseen, kyberuhkiin ja kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen.”
4. PNR-lain (657/2019) viittaukset ”lentoliikenteen harjoittajaan” tulisi muuttaa muotoon ”liikenteenharjoittaja”. PNR-laki tulisi ulottaa koskemaan lentoliikenteen lisäksi laiva-, maantie- ja raideliikennettä.
5. PNR-lain päivityksen yhteydessä tulisi varmistua siitä, että tiedon säilytysajat ovat jatkossakin riittävän pitkiä. Minimi tiedon säilytysaika on yksi vuosi, mutta kolmen vuoden säilytysaika takaisi tiedustelun ja rikostorjunnan tehokkuuden järjestäytyneen yhteiskunnan suojaamiseksi.

Opinnäytetyön toissijaisena tavoitteena oli kehittää poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen matkustajatiedusteluun liittyvää yhteistyötä ja poistaa matkustajatiedusteluun liittyviä rikostorjunnan tiedonvaihdon esteitä. Tutkimustulosten valossa matkustajatiedustelun rakennetta voitaisiin parhaiten parantaa integroimalla kaikki matkustajatiedustelun toimijat yhteen yksikköön. Integrointi tulisi toteuttaa siten, että kaikki nykyiset matkustajatiedusteluyksiköt säilytettäisiin, mutta toiminnot sijoitettaisiin työskentelemään samoihin tiloihin. Tällä ratkaisulla olisi mahdollista saavuttaa kuviossa 5 esitelty matkustajatiedustelun harmoninen kokonaisuus.

Kuvio 7 kuvaa matkustajatiedustelun tulevaisuuteen katsovaa, integroitua rakennetta, perinteisen organisaatiomatriisin muodossa. Tässä mallissa koko matkustajatiedustelu on organisoitu Suomen kansallisen matkustajatietokeskuksen alle. Matkustajatiedustelua johtaa poliisin asettama matkustajatietokeskuksen johtaja, ja toiminnan pääyksiköt muodostuvat liikenne- muotokohtaisista toiminnoista. Jokaisella pääyksiköllä on ryhmänjohtaja, joka vastaa oman liikennemuotonsa matkustajatiedustelun ohjaamisesta ja koordinoinnista. Nykyisistä liikennemääristä johtuen olisi tarkoituksenmukaisinta yhdistää raide- ja maantieliikenne yhdeksi toiminnoksi, jolloin jäljelle jäisi kolme toiminnan pääyksikköä. Kaikki PTR-viranomaiset huomioidussa esimerkissä ilmaliikennettä voisi johtaa Tulli, meriliikennettä poliisi ja raide-/maantieliikennettä Rajavartiolaitos. Liikennemuotokohtaisten pääyksiköiden sisälle sijoitetaan kaikkien PTR-viranomaisten henkilöstöä, jotka työskentelevät oman liikennemuotonsa parissa, omien virastojensa lakisäätelien tehtävien näkökulmasta. Kuvion vasemman laidan projektit ovat pääyksiköiden tukitoimintoja ja ne edesauttavat pääyksiköiden toimintaa. Myös kaikkiin tukitoimintoihin sijoitetaan henkilöstöä poliisista, Tullista ja Rajavartiolaitoksesta taloudellisen ja toiminnallisen tasavertaisuuden vuoksi.



Kuvio 7: Matkustajatiedustelun tulevaisuuden organisaatio matriisirakenteen muodossa

4.6 Tutkimuksen luotettavuus

Luotettavuuden arviointi on osa kaikkea tutkimustyötä, ja se liittyy tutkimuksen uskottavuuteen ja siihen, millaista painoarvoa ja siirrettävyyttä tutkimuksen tuloksilla on. Tutkimuksen luotettavuutta pohtimalla voidaan arvioida sitä, kuinka todenmukaisesti esitetyt tutkimustulokset kuvastavat tutkimuksen kohteena olevaa asiaa tai ilmiötä. Laadullisen tutkimuksen tärkeimpiä tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttavia tekijöitä on aineiston hankinnan perustelut. Lisäksi haastatteluaineistoon perustuvassa tutkimuksessa tulisi perustella, miten ja millä perusteella haastattelukysymykset on laadittu. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuteen liittyy myös kerätyn aineiston käsittelyn ja analyysin metodit. (Hakala 2024, laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta ja eettisyydestä).

Vilkan (2021, Tutkimuksen luotettavuus) mukaan laadullisen tutkimuksen voidaan katsoa olevan luotettava, kun tutkimuskohde ja tulkittu aineisto ovat yhteensopivia ja teoria on ehyt. Viime kädessä laadullisen tutkimuksen luotettavuus perustuu tutkijan rehellisyyteen, mikä liittyy hänen tekemiin tekoihin, valintoihin ja ratkaisuihin. Tutkijan tuleekin arvioida tutkimuksensa luotettavuutta tekemiensä valintojen perusteella. Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaessa tulee myös huomioida puolueettomuusnäkökulma, mikä korostuu tilanteissa, missä tutkija on osa tutkimaansa ilmiötä tai yhteisöä.

Tämän tutkimuksen kohteet, kerätty aineisto ja tietoperusta muodostavat uskottavan kokonaisuuden, joita opinnäytetyön tekijä on käsitellyt tutkimuksen kaikissa vaiheissa rehellisesti ja puolueettomasti. Tutkimusaineiston keräysmenetelmäksi valikoitui haastattelut, joiden avulla pyrittiin saamaan esiin sellaisia mielipiteitä, jotka muutoin olisivat saattaneet jäädä hankkeessa kuulematta. Haastateltaviksi valikoitui matkustajatiedustelun ammattilaisia kaikista toimivaltaisista viranomaisista, mahdollisimman kattavan aineiston keräämiseksi. Haastattelukysymykset laadittiin tietoperustan perusteella, ja tutkimuskysymyksiin peilaten. Haastattelut olivat yksilö- ja ryhmähaastatteluja, jotka taltioidtiin tietoturvaliselle laitteelle. Kerättyyn aineistoon oli pääsy ainoastaan opinnäytetyön tekijällä. Tutkimusaineistoa käsiteltiin sisällönanalyysin keinoin, minkä avulla siitä kyettiin tekemään puolueettomia tulkintoja. Tutkimuksen johtopäätöksiin ja ratkaisuihin päädyttiin yhdistämällä opinnäytetyön tekijän aiheeseen liittyvä esiyymmärrys, opinnäytetyön tietoperusta sekä tutkimuksen tulokset. Kehittämissuhteet ovat tarkoituksenmukaisia ja linjassa tutkimuksen tavoitteisiin nähden.

Sisällönanalyysin yhteydessä tehty aineiston pelkistäminen yksinkertaisti väistämättä aineistoa, mutta se oli välttämätöntä kerätyn aineiston käsittelemiseksi. Aineiston pelkistäminen saattoi aiheuttaa tutkimukseen satunnaisvirheitä, mutta opinnäytetyön tekijän aiheeseen liittyvä esiyymmärrys on auttanut minimoimaan tämän riskin. Opinnäytetyön tuloksiin vaikuttaneet seikat ovat tuotu kattavasti ja avoimesti esille. Tutkimuksen läpinäkyvyyden vuoksi sitä voidaan pitää luotettavana.

4.7 Tieteellisen käytännön periaatteet ja eettinen pohdinta

Tutkimuseettinen neuvottelukunta antaa korkeakouluopiskelijoille ohjeet hyvästä tieteellisestä käytännöstä. Ohjeessa korostuvat hyvien tutkimuskäytäntöjen ja vastuullisen tutkimuskulttuurin edistäminen. Hyvän tieteellisen käytännön peruseriaatteita ovat luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto, ja hyvä tieteellinen käytäntö ulottuu tieteellisen toiminnan koko elinkaaren ajalle. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023, 3 ja 11.) Myös ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto (ARENE) on antanut ammattikorkeakoulujen opinnäytetöiden eettiset suosituksensa. Suositusten mukaan ammattikorkeakoulujen opinnäytetöissä tulee kiinnittää erityistä huomiota henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojan toteutumiseen. Tarkennettuna tämä vaatimus koskee henkilötietojen käsittelyperusteita, tutkittavien informointia ja suostumusta sekä aineistojen pseudonymisointia ja anonymisointia. (ARENE 2020, 3 ja 7.) Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto (2020, 18) tarkentaa henkilötietojen määrittämäänsä vielä siten, että henkilötiedot koskevat kaikkia tunnistettavissa olevaan henkilöön liittyviä tietoja, joiden avulla henkilö voidaan tunnistaa suoraan, välillisesti tai epäsuorasti. Henkilötietojen käsittely pitää rajata ainoastaan tarkoituksenmukaisiin tietoihin. Tässä opinnäytetyössä ei kerätty suoria, välillisiä tai epäsuoria henkilötietoja. Tutkimusaineistoon on pääsy ainoastaan opinnäytetyön tekijällä itsellään ja aineisto tuhoetaan kuukausi opinnäytetyön julkaisemisen jälkeen.

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2023, 13-14) hyvistä tieteellisistä menettelytavoista tässä opinnäytetyössä korostuivat 1) tieteellisen työn tekemisen, 2) eettisyyden ja ennakkoinnin, 3) tutkimusaineiston käsittelyn ja hallinnan sekä 4) tekijyyden, julkaisemisen ja viestinnän periaatteet. Tieteellisen työhön liittyen tämä tutkimus suunniteltiin, toteutettiin ja dokumentoitiin huolellisesti ja mahdollisimman avoimesti aiempaa tutkimustietoa hyödyntäen. Eettisyys ja ennakkointi huomioitiin tarvittavilla tutkimusluvilla ja haastateltavien henkilökohtaisilla suostumuksilla, mikä mainitaan myös erikseen ARENEN (2020, 21) ohjeissa hyvän tutkimustavan mukaisena toimintana. Tieteellisen toiminnan toteutuksessa huomioitiin, ettei sen yhteydessä paljasteta viranomaisten salassa pidettävää tietoa eikä heidän teknisiä tai taktisia menetelmiään. Tutkimusaineiston käsittely ja hallinta rajattiin koskemaan ainoastaan opinnäytetyön tekijää. Aineiston käsittelyssä noudatettiin voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntöä sekä salassapitoon ja luottamuksellisuuteen liittyviä velvoitteita, mikä täyttää myös ARENEN (2020, 24) vaatimuksen, minkä mukaan opinnäytetyöntekijä vastaa siitä, että julkaistava tutkimus ei sisällä salassa pidettäviä tietoja tai ammattisalaisuuksia. Tutkimuksessa myös kunnioitettiin muiden tutkijoiden ja julkaisijoiden töitä viittaamalla niihin asianmukaisella tavalla.

Tämä opinnäytetyö toteutettiin hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti ja tieteellinen toiminta oli mahdollisimman avointa ja puolueetonta. Tutkimuksessa osoitettiin arvostusta tieteellisen toiminnan osapuolia kohtaan ja kannettiin oma vastuu koko tutkimuksen elinkaaren

ajan. Opinnäytetyö kirjoitettiin kokonaisuudessaan tutkimuksen tekijän toimesta. Tekoälyä hyödynnettiin opinnäytetyössä vieraskielisten lakitekstien kääntämisessä, sekä apuna lähdekirjallisuuden hakemisessa.

4.8 Tutkimuksen emansipatorisuus

Vilkan (2021, Tutkimusetiikka) mukaan eri toimialojen tutkimustyötä ohjaa ensisijaisesti käytännön hyödyt. Parhaimmillaan työelämän tutkimukset ovat myös emansipatorisia eli toimialan sekä sidosryhmien toimintatapoja ja yhteistyötä edistäviä. Emansipatorinen tutkimus pyrkii kyseenalaistamaan olemassa olevaa tietoa, toimintaa tai ajattelutapoja. Se tuottaa työelämään uusia ideoita, näkökulmia tai käsitteitä, ja se auttaa näkemään asioita uudella tavalla. Tähän liittyen tutkijan tulisi varmistaa, että tutkittavien antamaa tietoa ei voida käyttää tutkittavia, toimialaa tai sidosryhmiä haittaavalla tavalla.

Laadullisen tutkimuksen tärkeä tehtävä on olla emansipatorinen. Se tarkoittaa, että tutkimukseen haastateltavat eivät ole vain tiedon lähteitä, vaan tutkimuksen tulisi myös lisätä tutkittavien ymmärrystä tutkittavasta asiasta ja vaikuttaa myönteisesti heidän ajattelu- ja toimintatapoihinsa. Teemahaastattelu on hyvä tapa toteuttaa emansipatorisuutta työelämän kehittämishankkeissa. Ryhmähaastattelun aikana asiantuntijoilla on mahdollisuus muodostaa yhteinen kanta käsiteltäviin teemoihin, vaikka tätä ei ensisijaisesti tavoitellakaan. Emansipatorisuuden huomioiminen tutkimushaastatteluissa antaa tutkittaville mahdollisuuden oivaltamiselle ja aidosti kuunnelluiksi tulemiselle. (Vilka 2021, Tutkimushaastattelun muodot).

Tämän opinnäytetyön voidaan katsoa olevan emansipatorinen, sillä tutkimus pyrkii nimenomaan edistämään toimialan toimintatapoja ja vuorovaikutusta. Emansipatorisuuden puolesta puhuu myös tutkimuksen pyrkimys kyseenalaistaa nykyistä toimintaa ja ajattelutapoja, ja se tarjoaakin uusia näkökulmia PNR-lain (657/2019) sisältöön sekä matkustajatiedustelun rakenteisiin. Vaikka tutkimus kyseenalaistaakin voimassa olevia käytänteitä, niin opinnäytetyössä on huomioitu se, että tutkimuksen tietoja ei voida käyttää viranomaisia, viranomaistoimintaa tai matkustajatiedustelun toimialaa vahingoittavasti. Emansipatorisuutta tutkimuksessa edisti myös haastateltavien aito kohtaaminen aineiston keruun aikana. Tutkittavilta saadun palautteen perusteella tutkimushaastattelut lisäsivät tutkittavien ymmärrystä tutkimuksen aiheista, ja haastattelut saivat heidät tekemään omaan työhönsä, matkustajatiedustelun lainsäädäntöön sekä matkustajatiedustelun rakenteisiin liittyviä oivalluksia.

5 Johtopäätökset

Fenomenologisessa tutkimuksessa aiemmat teoreettiset näkemykset saavat suurempaa roolia, kun oman tutkimusaineiston tulokset ovat selvillä. Teoreettinen viitekehys toimii kriittisenä näkökulmana tutkijan tulkinnan ja tutkittavan asian välillä. Tämä mahdollistaa laajemman ymmärryksen syventymisen ja korjaantumisen aihetta kohtaan. (Vilkkä 2021, Fenomenologinen lähestymistapa.)

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia, miten matkustajatiedustelun tiedonvaihtoa voisi parantaa lainsäädännön keinoin, millaisia matkustajatiedustelun rakenteesta johtuvat tiedonvaihdon esteet ovat, ja miten matkustajatiedustelun rakennetta voisi parantaa, että mahdollisimman sujuva viranomaisten välinen tiedonvaihto mahdollistuisi. Vastauksia kysymyksiin haettiin matkustajatiedustelun ammattilaisten näkemyksistä ja kokemuksista, ja niitä peilattiin aiheeseen liittyvään tietoperustaan sekä opinnäytetyön tekijän omaan ennakkokäsitykseen.

Lainsäädännön kehittämiseen liittyen ennakkokäsityksenäni oli, että lainsäädännöstä on löydettävissä muutamia lakimuutostarpeita ja -ehdotuksia. Matkustajatiedustelun rakenteeseen liittyen oletuksenäni oli, että matkustajatiedustelun kokonaisuus ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Tutkielman tulokset noudattivat ennakkokäsityksiäni, mutta syvensivät ymmärrystäni matkustajatiedustelun nykytilasta ja tulevaisuuden näkymistä.

5.1 Lainsäädännön kehittäminen

Uusikylän ym. (2023, 52) mukaan hyvän lainvalmistelun perusteena on avoimuuteen perustuva tietopohja, joka koostuu mm. kansainvälisestä vertailusta ja sidosryhmien osallistamisesta. Näitä periaatteita noudattaen tutkielmassa tunnistettiin viisi PNR-lain (657/2019) kohtaa, joita muuttamalla olisi mahdollista päästä kohti tehokasta liikennemuotoneutraalia matkustajatietojen käsittelyä. Näistä kohdista kolme liittyy Puolustusvoimien lisäämiseen toimivaltaisten viranomaisten luetteloon ja kansallisen turvallisuuden lisäämiseen tiedonluovutusperusteisiin. Muutokset olisivat linjassa tietoperustassa esiteltyjen Ruotsin, Ranskan ja Tanskan PNR-lakien kanssa, jotka jo ottavat huomioon puolustustiedustelupalvelut ja kansallisen turvallisuuden käsitteen. Huomionarvoista on myös se, että PNR-lakiin (657/2019) liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 55/2018, kohta 5.2) todetaan puolustusministeriön huomauttaneen, ettei Puolustusvoimia ole ehdotuksessa määritelty toimivaltaiseksi viranomaiseksi, vaikka Puolustusvoimilla on tehtäviinsä liittyvä tarve käsitellä matkustajatietoja. Esityksen jatkovalmistelussa päädyttiin kuitenkin rajaamaan Puolustusvoimat toimivaltaisten viranomaisten ulkopuolelle, sillä Puolustusvoimien pääasiallisen tarkoituksen nähtiin olevan Suomeen kohdistuvan tiedustelutoiminnan ja sotilaallista maanpuolustusta vaarantavien rikosten estäminen ja paljastaminen, eikä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunta. Maailman geopoliittisen tilanteen muutokset ja yhteiskunnan turvaamisen uudet vaatimukset asettavat silloiset

näkemykset uudelleen arvioitavaksi. Puolustusvoimien ja kansallisen turvallisuuden lisääminen Suomen PNR-lakiin (657/2019) tarjoaisi ratkaisun hankkeen asettamis päätöksessä (2024a, 2) mainittuihin, ja Petteri Orpon hallitusohjelman peräänkuuluttamiin, kansallisen turvallisuuden ja järjestäytyneen yhteiskunnan suojaamiseen liittyviin tavoitteisiin.

PNR-lain (657/2019) lentoliikennettä koskevan rajauksen ulottaminen koskemaan kaikkia liikennemuotoja ja kaikkea kaupallista rajat ylittävää matkustamista olisi vastaus hankkeen liikennemuotoneutraaliutta koskevaan pyrkimykseen. Matkustajatiedon riittävän pitkän säilytysajan varmistamisella voitaisiin puolestaan taata matkustajatiedustelun tehokkuus ja mahdollistettaisiin rikostorjunnalliset edellytykset järjestäytyneen yhteiskunnan suojaamiseksi. PNR-lain ulottaminen kaikkeen kaupalliseen rajat ylittävään liikenteeseen olisi myös linjassa Belgian ja Ranskan kanssa, jotka ottavat PNR-lainsäädännössään huomioon omat kansalliset erityispiirteensä eri liikennemuotojen suhteen.

Kaikki edellä mainitut ehdotukset tukevat juuri päivitetyn yhteiskunnan turvallisuusstrategian antamia suuntaviivoja. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2025, 72-74) mukaan turvallisuuden toimintaympäristön muuttuessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toimijoiden rakenteita, lainsäädäntöä ja toimintatapoja on tarkasteltava ja kehitettävä olosuhteita vastaaviksi. Lisäksi turvallisuusviranomaisten, kuten poliisin, Rajavartiolaitoksen, Puolustusvoimien ja Tulilin yhteistyötä on kehitettävä turvallisuusympäristön muutosten mukaan yhteiskuntajärjestystä vaarantavien rikosten torjumiseksi ja uusiin uhkiin vastaamiseksi. Tavoitteena on, että hybridi-iskut, terrorismi, sabotaasiteot, kyberiskut, väkivaltainen ekstremismi ja radikalisaatio tai jengiytyminen, eivät saa kasvusijaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Yhteiskuntajärjestystä vaarantavan rikollisuuden torjunnan painopiste on ennalta estämisessä, joka muodostuu mm. kyvykkyydestä hankkia ja analysoida tietoa. Tämä työ perustuu kaikkien viranomaisten väliseen yhteistyöhön, ja erityisesti tiedon jakamiseen.

Huomionarvoista on myös tutkielman esiin nostama seikka lapsikaappausasioiden ongelmallisuudesta PNR-lain (657/2019) valossa. Yleissopimus lapsen oikeuksista (60/1991, johdanto) muistuttaa, että ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa Yhdistyneet Kansakunnat on julistanut lasten olevan oikeutettuja erityiseen huolenpitoon ja suojeluun. Lisäksi yleissopimuksen (60/1991, 9 ja 11 artikla) mukaan sopimusvaltioiden on taattava, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, ja ryhdyttävä toimiin ehkäistäkseen lasten laitomat maastakuljetukset. Tutkimuksen esiin nostamana kokonaan uutena asiana Suomi voisikin ajaa lasten oikeuksien vahvempaa huomioimista Euroopan parlamentin ja neuvoston PNR-direktiivissä (EU 681/2016) sekä kansallisessa PNR-lainsäädännössään.

5.2 Organisaatorakenteen kehittäminen

Matkustajatiedustelun rakenteen havaittiin olevan sirpaleinen ja rakennetta kehittämällä olisi mahdollista syventää poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötä sekä poistaa matkustajatiedusteluun liittyviä tiedonvaihdon esteitä. Kaikkien toimijoiden integroiminen yhteen yksikköön poistaisi päällekkäisyydet ja kilpailuasetelman, ja se olisi tehokkain tapa järjestää matkustajatiedustelun organisaatio. Integraatio olisikin vastaus Harisalon (2021, 22) esittämään organisaatiomuotoilun ydinkysymykseen, miten organisaatio rakennetaan mahdollisimman tehokkaaksi. Käytännössä integraatio ratkaisisi kaikki merkittävimmät olemassa olevat viranomaisten tiedonvaihdon ongelmat tasapainottamalla Weigeltin & Millerin (2013, 1414) esiin nostamia organisaatorakenteen keskeisiä osa-alueita - erilaistumista ja koordinaatiota. Tutkielman tuloksista nousee esiin eri viranomaisten tietojen yhdistelemisen sekä työkalujen käyttämisen ongelmat. Toimintojen integraatio tarjoaisi ratkaisun näihin ongelmiin ja samoilla linjoilla on myös Weigelt & Miller (2013, 1419), joiden mukaan haastavissa ja tietointensiivissä tehtävissä eri yksiköiden integroiminen yhteen parantaa yhteistyötä, ja auttaa yksiköitä hyödyntämään toistensa tietovarantoja sekä muita resursseja.

Toimintojen integraation avulla voitaisiin purkaa myös päätöksenteon valtaan liittyviä ongelmia, joita tutkielman tulokset nostivat esiin. Nykyinen hajautettu päätöksentekomalli tuntuu noudattavan Reyes-Gonzalezin, Agneessensin & Esteven (2024, 605-606) kuvailemaa tilannetta, missä yhteistyöverkostoilla pyritään eriarvoisuuksien vähentämiseen ja tasavertaiseen kanssakäymiseen, mutta missä toimijoiden eriävät näkemykset vääristävät verkoston rakennetta ja heikentävät tasapuolista kanssakäymistä. Integraatiolla ja vaikutusvallan keskittämisellä yksien seinien sisälle voitaisiin Raveendraan (2019, 28) viitaten parantaa merkittävästi työntekijöiden välisiä vuorovaikutusrakenteita ja yhteistyötä. Tarkoituksenmukaisin tapa integraation toteuttamiselle olisi sijoittaa matkustajatiedustelun eri toimijat työskentelemään samoihin tiloihin. Itsenäisten yksiköiden työskenteleminen samoissa tiloissa olisi myös linjassa PTR-strategian (Poliisi 2025b, 5) joustavan yhteistyön ja tehokkuuden linjausten kanssa, joiden mukaan toimitilojen ja välineistön yhteiskäyttöä tulisi lisätä.

Opinnäytetyön tekijän omakohtaiseen kokemukseen perustuen, viranomaisten organisaatorakenteet muotoillaan lähtökohtaisesti linjaorganisaatiomallien, kuten divisioona- ja funktionaalinen rakenne, mukaisesti. Tällainen organisaatiomuotoilu noudattaa Harisalon (2021, 25-26) sekä Viitalan & Jylhän (2019, 143) näkemyksiä, joiden mukaan divisioona- ja funktionaalisen rakenteen käyttäminen on perusteltua silloin, kun toiminta on selkeästi jaoteltua ja toiminnassa kaivataan selkeitä johtosuhteita sekä vastuunjakoja. Tutkielman tulosten perusteella matkustajatiedustelun organisaatiossa on kuitenkin useita päällekkäisiä toimintoja, jotka hämärtävät työnjakoa, vastuiden jakautumista sekä johtosuhteita. Päällekkäisyyksien koetaan aiheuttavan useita ongelmia, joista yhtenä merkittävimmistä pidetään resurssien tuhaamista, josta Viitala & Jylhäkin (2019, 143) varoittaa. Toimintojen integraation yhteydessä

matkustajatiedustelun rakennetta tulisikin tarkastella matriisirakenteen muodossa. Harisaloa (2021, 27) mukaillen matriisirakenne auttaa yhdistämään tehtäviä sekä edistämään oppimista ja tiedon jakamista organisaation sisällä. Matriisijattelun puolesta puhuu myös Viitalan & Jylhän (2019, 145) näkemys, minkä mukaan matriisirakenne tehostaa resurssien käyttöä ja on joustavampi kuin funktionaalinen- tai divisioonarakenne.

Viitalan & Jylhän (2019, 142) mukaan ongelmat virallisen organisaation toiminnassa voivat johtaa epävirallisen organisaation vahvistumiseen, ja näin on tutkielman tulosten mukaan saattanut käydäkin. Opinnäytetyön tekijän ennako-oletuksena oli, että virallisen organisaation rinnalla kulkeva epävirallinen organisaatio heikentää matkustajatiedustelun työn tuloksellisuutta. Tutkielman tulosten mukaan epävirallinen organisaatio ja henkilökohtaiset suhteet voivat parantaa työn tuloksellisuutta, mutta ongelmaksi muodostuu se, että kaikilla työn tekijöillä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia hyödyntää suhteita, ja joillakin henkilöillä niitä ei ole lainkaan käytettävissään. Reyes-Gonzalezin, Agneessensin & Esteven (2024, 605) mukaan useista toimijoista koostuvat yhteistyöverkostot ovat tehokkaita vain, jos ne yhdistävät eri tietolähteitä ja jakavat tietoa keskenään. Toimintojen integroiminen ratkaisi nämäkin ongelmat, mutta toissijainen vaihtoehto yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittämiseksi on yksiköiden välisen vuorovaikutuksen lisääminen, mikä mahdollistaisi henkilökohtaisten suhteiden synty-
misen. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa matkustajatiedustelun operatiivisten toimijoiden yhteisiä palaverieja tai henkilökiertoja. Vaikka näillä toimintamalleilla ei koeta saavutettavan merkittävää parannusta tiedonvaihtoon, niin Weigeltn & Millerin (2013, 1413) näkemyksen mukaan eri toimijoiden välistä yhteistyön ja tiedon jakamisen kynnystä voidaan madaltaa työkiertojen ja yhteisten tapaamisten avulla.

5.3 Tutkimuksen sovellettavuus kansallisesti ja kansainvälisesti

Työelämälähtöisiä tutkielmia voidaan arvioida esimerkiksi niiden antaman uuden tiedon, laadun, tieteellisyyden, vaikuttavuuden tai ammatillisen hyödynnettävyyden mukaan. (Vilka 2021, Tutkimuksen arviointi.) Tämän tutkielman lainsäädäntöön liittyviä tuloksia ja johtopäätöksiä voidaan hyödyntää kansallisesti PNR-lainsäädännön kehittämishankkeissa nyt ja tulevaisuudessa. Lasten oikeuksien huomioimisella olisi mahdollista saada aikaan myös Euroopan laajuista vaikuttavuutta. Organisaatorakenteisiin liittyviä tuloksia voidaan hyödyntää kansallisesti ja kansainvälisesti tilanteissa, missä monen toimijan päällekkäisistä toiminnoista pyritään muodostamaan yhtenäinen kokonaisuus. Erityisesti viranomaismaailmassa, missä organisaatiot rakennetaan linjaorganisaatioiden muotoon, työyksiköitä kannattaisi tarkastella matriisirakenteen näkökulmasta. Vaikka tämä opinnäytetyö tarkasteli viranomaistoimintaa, niin tutkielman tietoja voidaan soveltaa myös yksityisen- ja kolmannen sektorin toimijoihin, jotka ovat kooltaan keskisuuria tai suuria ja koostuvat useista eri toiminnoista.

5.4 Tulevaisuuden näkymät ja jatkotutkimus

Tilastokeskuksen (2025a ja b) mukaan vuonna 2024 matkustajamäärä Suomen lentoasemilla oli noin 16 miljoonaa matkustajaa ja Suomen laivaliikenteessä noin 13,6 miljoonaa matkustajaa. Yleisradio (2025) kertoo jutussaan Elinkeinoelämän keskusliiton visiosta, jossa Suomesta rakennettaisiin raideliikennetunnelit Helsinki - Tallinna, Turku - Tukholma ja Vaasa - Uumaja reiteille sekä parannettaisiin Pohjois-Suomen ja Ruotsin välistä raideyhteyttä. Vaikka tunneli-hankkeet eivät toteutuisikaan, niin tulevaisuudessa Suomeen suuntautuva rajat ylittävä liikenne koostuu ilma-, meri, maantie ja raideliikenteen muodostamasta kokonaisuudesta. Matkustamisen ja matkustajatiedon kokonaisuus on juuri se asia, mihin tulevaisuudessa tulee kiinnittää enemmän huomiota, niin sisäisen kuin ulkoisenkin turvallisuuden näkökulmista katsottuna. Kokonaisuudessa on huomioitava poliisin (2025b, 2) PTR-strategiassa esiin nostama asia, minkä mukaan turvallisuusviranomaisten välinen tiivis yhteistyö ja strateginen kumppanuus on keskeistä kaikkina aikoina, mutta yhteistyön merkitys korostuu yhä kompleksisemmaksi muuttuvassa maailmassa.

Huomionarvoista on myös yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2025, 20 ja 38) alleviivaamat seikat, joiden mukaan muuttuneiden uhkien torjuminen asettaa myös uudenlaisia vaatimuksia viranomaisten toiminnalle ja yhteistyölle. Turvallisuusympäristön muuttuessa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on hämärtynyt ja tämä asettaa erityisiä vaatimuksia viranomaistoiminnan koordinaatiolle. Viranomaisten yhteistoiminta korostuu ja erilaisissa tilanteissa on kyettävä optimoimaan resurssien käyttö kokonaisuutta parhaiten palvelevalla tavalla. Lisäksi on huomioitava, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen on perustuttava lainsäädäntöön ja toimivaltaisen viranomaisen malliin.

Tutkielman valossa matkustajatiedustelun merkitys ja rooli rikostiedustelussa todennäköisesti kasvaa. Jotta tulevaisuudessa matkustajatiedon käsittely on avoimempaa ja eri liikennemuotojen tietojen yhdisteleminen tehokkaampaa, niin tilanne vaatinee katsantokannan laajentamisen PNR-lain ulkopuolelle. Vaikka ideaalitalanteessa kaikkea matkustajatiedustelua ohjaisi vain yksi laki, niin eri viranomaisten lakisääteiset tehtävät asettavat rajoituksia tähän ihanteeseen. PNR-laki on rajattu koskemaan terrorismia ja muuta vakavaa rikollisuutta, mutta ainoastaan näihin määritelmiin tukeutuminen ei mahdollista kaikkia viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä edes PNR-lain ”saattaa olla osallisuutta” kirjauksen myötä. Aiheeseen liittyvässä jatkotutkimuksessa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen lakisääteisiä tehtäviä tulisi verrata PNR-lainsäädäntöön, ja pohtia miltä osin PNR-laki tukee tehtävien hoitamista, ja miltä osin se on ristiriidassa tehtävien hoitamisen kannalta. Jatkotutkimus voisi toimia esiselvityshankkeena PNR-lain kokonaisuudistukselle, jossa laki kirjoitettaisiin uuteen, koko viranomaistoimintaa ja suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta paremmin palvelemaan, muotoon.

Lähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 794/2016.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 681/2016.

Code de la sécurité intérieure. Artiklat L232-4 ja L232-7/2024. (Ranskan sisäinen turvallisuus-säännöstö)

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten 1484/2017. (Saksan PNR-laki)

Harisalo, R. 2021. Organisaatioteoriat. 2., uudistettu laitos. E-kirja. Helsinki: Tietosanoma.

Hakala, J. T. 2024. Laadullisen tutkimuksen ABC: Menetelmäopas opinnäytteen tekijälle. E-kirja. Helsinki: Gaudeamus.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 55/2018

Lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen 1180/2018. (Ruotsin PNR-laki)

Laki lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa 657/2019.

Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009.

Laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 108/2018.

Laki rikostorjunnasta Tullissa 623/2015.

Le traitement de données à caractère personnel système API-PNR France. Artiklat R232-12 - R232-22. (Ranskan PNR-laki)

Lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer 1706/2018. (Tanskan PNR-laki)

Mustapää, J. 2021. Matkustajarekisteritietolaki (PNR-laki) - synty, nykytila ja tulevaisuus. Opinnäytetyö. Poliisiammattikorkeakoulu. Tampere. Viitattu 6.1.2025.

https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/510895/ON_Mustapaa.pdf?sequence=2

Poliisilaki 872/2011.

Poliisi. 2025a. Matkustajatietojärjestelmä. Viitattu 3.2.2025. <https://poliisi.fi/matkustaja-tietojarjestelma>

- Poliisi. 2025b. Poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Suojelupoliisin PTR-strategia vuosille 2025–2028. Viitattu 14.3.2025. <https://poliisi.fi/documents/25235045/28127375/PTR-strategia.pdf/099a1f02-a4c5-ca9c-627a-1ff4629c6399/PTR-strategia.pdf?t=1738221219377>
- Raveendran, M. 2019. Seeds of change: How current structure shapes the type and timing of reorganizations. *Strategic management journal*, 41(1), pp. 27-54. Viitattu 24.1.2025. <https://onlinelibrary-wiley-com.nelli.laurea.fi/doi/epdf/10.1002/smj.3084>
- Reyes-Gonzalez, J. A., Agneessens, F. & Esteve, M. 2024. Shaping influence in governance networks: The role of motivations and information exchange. *Public administration*. London, .102(2), pp. 601-625. Viitattu 23.1.2025. <https://onlinelibrary-wiley-com.nelli.laurea.fi/doi/full/10.1111/padm.12942>
- Sisäministeriö. 2024a. Asettamis päätös: Lainsäädäntöhanke lain lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa muuttamiseksi. Viitattu 2.12.2024. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c5977ad3-9b73-494d-8ebb-42ef0b5ec19a/faab4065-e7f3-4a22-a940-2fad68a55995/ASETTAMISPAA-TOS_20240628050848.PDF
- Sisäministeriö. 2024b. Sisäministeriö. Viitattu 2.12.2024. <https://intermin.fi/ministerio>
- Sisäministeriö. 2024c. Mitä on kansallinen turvallisuus? Viitattu 23.1.2025. <https://intermin.fi/kansallinen-turvallisuus/mita-on-kansallinen-turvallisuus>
- Tilastokeskus. 2025a. StatFin/Ilmaliikenne/12ii - Kotimaan lentoasemien matkustajamäärät ja rahtitonnit vuosittain, 2019-2024. Viitattu 24.3.2025. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_ilmastatfin_ilmapxt_12ii.px/table/tableViewLayout1/
- Tilastokeskus. 2025b. StatFin/Ulkomaan meriliikenne/12j4 - Matkustajaliikenne Suomen ja ulkomaiden välillä satamittain ja maittain, 1970-2025. Viitattu 24.3.2025. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_uvliikstatfin_uvliikpxt_12j4.px/table/tableViewLayout1/
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. 2023. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Helsinki: Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023. https://tenk.fi/sites/default/files/2023-03/HTK-ohje_2023.pdf
- Turvallisuuskomitea. 2025. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia - Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166024/VN_2025_1.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Uusikylä, P., Keinänen, A., Vartiainen, N., Ervasti, K., Salminen, V., Kettinen, J., Lintinen, U., Köppä, L. & Lindström, E. 2023. Kohti laadukasta lainvalmistelua: Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston kanslia. Viitattu 18.1.2025. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164678/VNTEAS_2023_13.pdf?utm_source=chatgpt.com

Viitala, R. & Jylhä, E. 2019. Johtaminen: Keskeiset käsitteet, teoriat ja trendit. E-kirja. Helsinki: Edita.

Vilkkä, H. 2021. Tutki ja kehitä. 5., päivitetty painos. E-kirja. Jyväskylä: PS-kustannus.

Weigelt, C. & Miller, D. J. 2013. Implications of internal organization structure for firm boundaries. Strategic management journal, 34(12), pp. 1411-1434. Viitattu 26.1.2025. <https://onlinelibrary-wiley-com.nelli.laurea.fi/doi/epdf/10.1002/smj.2074>

Wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens 43/2016. (Belgian PNR-laki)

Yleisradio. 2025. Elinkeinoelämä haluaa junayhteyden Turusta Tukholmaan. 6.2.2025. <https://yle.fi/a/74-20141760>

Yleissopimus lapsen oikeuksista 60/1991.

Julkaisemattomat lähteet

Jääskeläinen, J. 2025a. Matkustajatiedustelun työntekijän haastattelu 12.2.2025. Vantaa.

Jääskeläinen, J. 2025b. Matkustajatiedustelun työntekijän haastattelu 25.2.2025. Vantaa.

Jääskeläinen, J. 2025c. Matkustajatiedustelun työntekijöiden ryhmähaastattelu 05.03.2025. Vantaa.

Jääskeläinen, J. 2025d. Matkustajatiedustelun työntekijöiden ryhmähaastattelu 15.03.2025. Vantaa.

Jääskeläinen, J. 2025e. Matkustajatiedustelun työntekijöiden ryhmähaastattelu 28.3.2025. Vantaa.

Jääskeläinen, J. 2025f. Matkustajatiedustelun työntekijöiden ryhmähaastattelu 31.03.2025. Vantaa.

Kuviot

Kuvio 1: Työnjaon funktionaalinen rakenne (Harisalo 2021, 26).	14
Kuvio 2: Tulosalue- eli divisioonaorganisaatio (Harisalo, 2019, 27).	14
Kuvio 3: Matriisiorganisaatio (Harisalo, 2019, 27).	15
Kuvio 4: Matkustajatiedustelun rakenne divisioonarakenteen muodossa.	29
Kuvio 5: Matkustajatiedustelun rakenne kehämatriisin muodossa.	29
Kuvio 6: Päällekkäisten toimintojen perusteella muokattu kehämatriisi	33
Kuvio 7: Matkustajatiedustelun tulevaisuuden organisaatio matriisirakenteen muodossa	41

Liitteet

Liite 1: Haastattelukysymykset	54
Liite 2: Fenomenologisen sisällönanalyysin tutkimusaineiston käsittelyn ensimmäinen vaihe: Matkustajatiedustelun tiedonvaihtoon liittyvien asiasisältöjen litterointi teemoittain.	55
Liite 3: Fenomenologisen sisällönanalyysin tutkimusaineiston käsittelyn toinen ja kolmas vaihe: Lakiin ja rakenteeseen liittyvien asiasisältöjen pelkistäminen (vaihe 2) ja luokittelu yläkäsitteisiin (vaihe 3).	67

Liite 1: Haastattelukysymykset

Teema 1: Matkustajatiedustelun lainsäädäntö ja viranomaisten välinen tiedonvaihto

Mitä hyvää nykyisessä PNR-lainsäädännössä on tiedonvaihdon kannalta?

Mitä haasteita tai rajoitteita nykyinen lainsäädäntö aiheuttaa tiedonvaihdolle?

Miten lainsäädäntöä voisi kehittää, jotta tiedonvaihto viranomaisten välillä helpottuisi?

Mitä hyviä käytäntöjä muilla mailla on, jotka voisivat soveltua Suomen lainsäädäntöön?

Mitä mieltä olet PNR-lain toimivaltaisten viranomaisten luettelosta?

Mitä mieltä olet PNR-lain mukaisista tiedon käsittelyn perusteista?

Mitä mieltä olet PNR-lain liikennemuotoja koskevasta rajauksesta?

Teema 2: Matkustajatiedustelun rakenteet ja viranomaisten välinen tiedonvaihto

Miten kuvailisit koko matkustajatiedustelun rakennetta ja johtamista?

Miten tehokkaana pidät matkustajatiedustelun nykyisiä järjestelyjä?

Minkälaisia ongelmia matkustajatiedustelun tiedonvaihdossa esiintyy?

Miten kuvailisit matkustajatiedustelun päätöksentekomalleja?

Miten eri toimijat yhdistävät tietoa ja työkaluja tällä hetkellä?

Minkälainen merkitys henkilökohtaisilla suhteilla on tiedonvaihtoon?

Miten yhteneväiset eri toimijoiden tavoitteet ovat?

Miten valta näyttäytyy matkustajatiedustelun rakenteessa?

Mikä motivoi toimijoita jakamaan tietoa toisilleen?

Miten toimijoiden integroiminen yhteen vaikuttaisi tiedonvaihtoon?

Millainen olisi mahdollisimman tehokas matkustajatiedustelun organisaatorakenne?

Teema 3: Matkustajatiedustelun kehittäminen ja tulevaisuuden näkymät

Millaisena näet matkustajatiedustelun tulevaisuuden Suomessa?

Mitä uusia toimintamalleja voisi kehittää matkustajatiedustelun tiedonvaihdon sujuvoittamiseksi?

Miten yhteiset palaverit tai työkierrot parantaisivat tiedonvaihdon avoimuutta?

Mitä muita ajatuksia matkustajatiedustelun tulevaisuus herättää?

Liite 2: Fenomenologisen sisällönanalyysin tutkimusaineiston käsittelyn ensimmäinen vaihe: Matkustajatiedustelun tiedonvaihtoon liittyvien asiasisältöjen litterointi teemoittain.

Teema 1: Matkustajatiedustelun lainsäädäntö ja viranomaisten välinen tiedonvaihto:

A: ”Lainsäädäntöä voisi kehittää tiedonvaihdon kynnystä madaltamalla, koska nykyinen PNR-laki edellyttää liian jäykkien reunaehtojen toteutumista. Käytännössä rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä havaintoja jää ilmoittamatta lainsäädännön vuoksi.”

A: ”Hyvää on se, että dataa kerätään ja sitä on paljon. Mitä enemmän dataa on, niin sitä paremmin rikollisuutta kyetään torjumaan.”

A: ”Näkisin, että toimivaltaisten viranomaisten joukossa voisi olla muitakin viranomaisia kuin nykyiset lain määrittelemät poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Suomen PNR-laissa ei ole huomioitu sotilastiedustelua lainkaan ja se on yhteiskunnallisesti vakava asia.”

A: ”Sotilastiedustelun tulisi olla mukana toimivaltaisten viranomaisten luettelossa kansallisen turvallisuuden vuoksi.”

A: ”Kaikki liikennemuodot tulisi lisätä PNR-lakiin, koska ne muodostavat matkustamisen kokonaisuuden, jota kansainvälinen rikollisuus hyödyntää.”

A: ”Kaikki matkustamiseen liittyvä tieto tulisi olla käytettävissä.”

A: ”Lainsäädäntö pitäisi yhtenäistää siten, että kaikista liikennemuodoista olisi kerättävissä sama määrä dataa samalta ajalta.”

A: ”Sopiva tiedon säilytysaika on 3-5 vuotta.”

B: ”Nykyinen PNR-lainsäädäntö aiheuttaa tulkintaongelmia viranomaisten kesken.”

B: ”Minusta tuntuu, että he tulkitsevat PNR-lakia ainoana viranomaisena lain hengen mukaisesti oikein”.

B: ”Hyvä esimerkki on Ruotsin malli, jossa Puolustusvoimien työntekijä on Ruotsin matkustajatietokeskuksessa töissä.”

B: ”Ruotsin PNR-laissa on hyvää se, että siinä on mainittu kansallinen turvallisuus.”

B: ”Kansallisen turvallisuuden lisääminen antaisi Suomessa työkaluja valtiollisten toimijoiden seuraamiseen.”

B: ”PNR-lain liikennemuotoja koskevan rajauksen hyvä puoli on se, että rajaus ilmaliikenteseen antaa vapauksia muihin liikennemuotoihin käyttäen tietoa vapaammin.”

B: ”Ideaalimaailmassa meillä olisi yksi liikennemuotoneutraali PNR-laki.”

B: ”Lisäisin kaikki liikennemuodot PNR-lakiin, koska sitten saisimme kaiken matkustajadatan varmuudella ja tietojen säilytysajat olisivat yhtenäisiä.”

C: ”Tässä maailmantilanteessa puolustusvoimat olisi tärkeä PNR-viranomainen”

D: ”PNR-laki on melko uusi juttu ja yksi PNR-lain parhaita puolia on se, että se on ylipäättään ole-massa. Aiemmin tiedonvaihtoa ja tiedonsaantia ei säädelty näin selkeästi.”

C: ”Tiedonvaihdon kynnys on liian jyrkästi rajattu”

C:”Tietoa tulisi voida käyttää vapaammin viranomaisten virkatehtäviin. Toisinaan tulee tilanteita, jolloin tietoa rikosten selvittämiseksi olisi, mutta sitä ei voida jakaa tiedonvaihdon rajoitusten vuoksi”

D:”Tiedon käyttö on rajattu liian ylös. Viranomaisten tulisi pystyä käyttämään tietoa matalammalla kynnyksellä”

C:”Eniten ongelmia aiheuttaa kadonneet henkilöt ja lapsikaappausasiat”

C:”Kansallinen turvallisuus pitäisi lisätä ehdottomasti PNR-lakiin, kun maailman tilannekin on mitä on”

E:”Luulisi, että jos asia liittyy kansalliseen turvallisuuteen, niin se täyttäisi PNR-lain tiedonluovutus-kynnyksen muutenkin”

E:”Mitä lisäarvoa se toisi”

C:”Kansallisen turvallisuuden lisääminen toisi selkeyttä PNR-tiedon käsittelyyn ja vähentäisi kikkailua tiedonvaihdossa”

D:”On riski, että muiden liikennemuotojen lisääminen PNR-lakiin sitoo viranomaisten käsiä”

C:”Muiden liikennemuotojen sisällyttäminen PNR-lakiin saattaisi tuoda rajoituksia nykytilanteeseen verrattuna”

D:”Kun pohditaan muiden liikennemuotojen sisällyttämistä PNR-lakiin, niin miettiä pohtia, mitä lisäarvoa se toisi nykytilanteeseen. Jos tietoa saisi enemmän ja se olisi eheämpää kuin nykytilanteessa, niin silloin se voisi toimia”

D:”Jos kaikki tieto olisi yhteneväistä ja kansainvälisesti vertailukelpoista, niin sitten kaikki liikennemuodot voisi yhdistää PNR-lakiin”

C:”Kannatan kaikkien liikennemuotojen sisällyttämistä PNR-lakiin, vaikka sillä jotain menettäisiinkin nykytilanteeseen verrattuna. Laki ainakin velvoittaisi kaikki liikenteenharjoittajat toimittamaan tietoa.”

C:”Yksi vuosi on minimi tiedonsäilytysaika.”

D:”Yhden vuoden tiedonsäilytysaika riittäisi kaikille suurimmaksi osaksi. Sillä päästäisiin eroon turhasta ”sihteerintyöstä” ja työntekijät voisivat keskittyä tiedustelutyöhönsä”

F: ”Kynnys tiedonvaihtoon on kuitenkin matala saattaa olla osallisuutta -kynnyksen vuoksi”

F:”Jos PNR-tiedon vaihdon edellytyksiä ei olisi rajattu vakavaan rikollisuuteen, niin tiedonvaihdosta tulisi aika villiä ja tietoa jouduttaisiin käsittelemään merkityksettömien asioiden vuoksi, mikä johtaisi resurssien tuhlaamiseen”

F:”Ehkä haasteena on vakoilujutut, ja se että, mitä ne on vai onko ne mitään PNR-lain valossa”

F:”Ottaisin kaikista liikennemuodoista saman datan samalta ajalta, se olisi tosi helppoa ja kaikille selkeää”

F:”PNR-laissa voisi olla määriteltynä, että kaikki ihmisen henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset kuuluvat tiedonvaihdon piiriin, riippumatta rikosnimikkeestä”

F:”Vuosi on melko lyhyt aika, kolme vuotta on ihan riittävä”

F: ”Minulle on tullut sellainen mielikuva, että PNR-lain käyttöönoton myötä yksi toimivaltaisista viranomaisista tönäistiin voimakkaasti pois matkustajatiedustelutoiminnasta. Tapa millä PNR-laki ja kansallinen matkustajatietokeskus otettiin käyttöön saattaa hiertää välejä vielä tänäkin päivänä”

G: ”Ärsyttää tosi paljon, että on sellaisia tapauksia, missä PNR-dataa ei voida käyttää, vaikka siitä olisi hyötyä”

G: ”On kummallista, että vakoilua ei ole sisällytetty PNR-lakiin”

G: ”Olisi kaikille selkeää, jos olisi vain yksi laki, joka ohjaisi matkustajatietojen käsittelyä”

H: ”Liikennemuotoneutraalius olisi toisaalta hyvä asia, mutta se vaatisi tiedonvaihtokynnyksen madaltamista nykyisistä PNR-lain määritelmistä”

H: ”Jos olisi identtinen data kaikista liikennemuodoista, niin se parantaisi tiedon analysointia”

I: ”Mieluummin kaikki liikennemuodot samaan, mutta tiedonluovutuskyynnystä pitäisi madaltaa nykyisestä. Esimerkiksi väkivaltarikoksissa ja uhkatilanteissa tietoa pitäisi pystyä luovuttamaan ilman keinotekoisia esteitä ja saivartelua. Rikosnimikkeet eivät kerro läheskään aina koko totuutta tilanteiden vakavuudesta”

I: ”Muutama vuosi olisi hyvä aika”

I: ”Jos kaunat ulottuvat PNR-lain käyttöönoton ajoille, niin asiaa pitäisi miettiä uudelleen sieltä asti, koska ongelmat ovat syvälle juurtuneet”

J: ”Kaikki liikennemuodot saman lainsäädännön piiriin, mutta tiedon säilytysajoista pitäisi pitää myös huolta”

L: ”Itse laki on tällä hetkellä hyvä, mutta vakavien rikosten määritelmä voisi olla laveampi ja PNR-datan pitäisi olla laajemmin matkustajatiedustelua tekevien viranomaisten hyödynnettävissä”.

L: ”Liikenteenharjoittajan velvoittaminen tiedonkeruuseen on hyvä asia”

L: ”Minun mielestä PNR-datan käsittely tulisi sallia kaikissa yhteiskunnan suojaamiseen liittyvissä asioissa, riippumatta rangaistusmaksimista”

L: ”Vakavan rikollisuuden määritelmän pudottaminen kolmesta vuodesta kahteen olisi kompromissi, jonka kanssa voisin elää”

L: ” Jos kaikkien liikennemuotojen lisäämistä PNR-lakiin tarkastellaan veronmaksajankin kantilta, niin ehdottomasti kyllä, lain pitäisi olla liikennemuotoneutraali”

L: ”Kaikkien liikennemuotojen lisääminen olisi järkyttävä mullistus ja tulevaisuuden kannalta eilinehto matkustajatiedustelun kannalta. Kaikkien liikennemuotojen datan yhdisteleminen yhdestä tietovarannosta olisi matkustajatiedustelua mullistava asia.”

O: ”Haasteena on, että PNR-laki ei huomioi viranomaisten muuta toimintaa kuin terrorismia ja vakavaa rikollisuutta”

O: ”Viranomaisten intressien takia tiedonluovutusperusteita pitäisi laajentaa”

P: ”Kaikkia vakavia rikoksia ei luokitella PNR-rikoksiksi, vaikka kolmen vuoden rangaistusvaatimus täyttyykin. Esimerkki tällaisesta on laiton tiedustelutoiminta, jonka maksimirangaistus on kuusi vuotta vankeutta”

P: ”Jos kaikki liikennemuodot olisivat PNR-lain alla, niin se vaatisi myös sen, että kaikki toimivaltaiset PNR-viranomaiset työskentelisivät samassa paikassa”.

Matkustajatiedustelun rakenteet ja viranomaisten välinen tiedonvaihto:

A: ”Meillä tulee selkeästi päällekkäisyyksiä, tietokatkoksia ja ongelmia.”

A: ”Matkustajatiedustelua tehdään kansallisen matkustajatietoyksikön lisäksi kolmessa muussa yksikössä, jotka keskittyvät omiin yksittäisiin toimintoihin, mutta ovat kaikki päällekkäisiä toimintoja matkustajatietoyksikön toiminnan kanssa.”

A: ”Yhdessä toimimalla saavutettaisiin lisähyötyä ja pystyttäisiin toimimaan paremmin, se on fakta.”

A: ”Tiedonvaihto on yksisuuntaista tai sitä ei ole ollenkaan, ja siinä me ollaan pulassa.”

A: ”Tiedonvaihdon ongelmat johtuvat toimijoiden välisestä epäluottamuksesta, väärinkäsityksistä ja lain väärintulkinnasta.”

A: ”Matkustajatiedustelulainsäädännön yhdenmukaistaminen ja yhteisen tulkintanäkemyksen muodostaminen vähentäisi tiedonvaihdon esteitä”

A: ”Kaikki näpertelee omilla työkaluillaan. On absurdia, että me ei tiedetä, mitä he tekevät ja he eivät tiedä, mitä me tehdään”.

A: ”Toimintojen integroinnin myötä tietoa olisi enemmän käsiteltävissä, tiedon käsittely olisi reaaliaikaisempaa, osaaminen kasvaisi ja työkalut olisivat laajemmin hyödynnettävissä.”

A: ”Yksi ongelma on, että eri toimijoiden tietoja yhdistelemällä olisimme parempia, mutta nykyisin tietojen yhdisteleminen riippuu täysin yksittäisen henkilön käytettävissä olevista työkaluista ja järjestelmäoikeuksista.”

A: ”Kaikilla osapuolilla ei ole kaikki työkalut käytössä”

A: ”Henkilökohtaisia suhteita on hyvä olla ja niitä joutuu hyödyntämään usein, sillä ne tehostavat toimintaa. Mitä laajemmat henkilökohtaiset verkostot, niin sen parempi”

A: ”Eri yksiköiden tavoitteet ovat samat, ja sen vuoksi olisi järkevää lyödä kaikki pelimerkit ja osaaminen samaan kasaan”

A: ”Eri yksiköillä on sama tavoite, mutta silti pitää pyrkiä. Tämä saattaa olla arvovalta-asioita, joissa joku yksikkö pelkää menettävänsä jotain. Luulen, että taustalla on valtaistelu eri toimijoiden välillä.”

A: ”Laki määrittelee valta-aseman ja PNR-lain käyttöönoton myötä poliisi otti vastuun matkustajatiedustelusta. Kaikki toimijat eivät ole sopeutuneet valta-aseman muutokseen ja siitä monet haasteet ja vaikeudet todennäköisesti johtuukin.”

A: ”Ollaan tultu niin sanotusti toisten tontille, osittain osaamattomanakin”

A: ”Työn tavoite eli rikollisuuden torjunta motivoi jakamaan tietoa”

A: ”Tietoa jakamalla halutaan näyttää osaaminen ja päästä tuloksiin”

A: ”Yhteisiä palavereja on ainoastaan päällystötasolla”

A: ”Viranomaisten työkierrrot ovat aina hyödyllisiä, samoin kuin osallistuminen eri viranomais-
ten järjestämille kurseille”

A: ”Henkilökierto on aina silmiä avaavaa”

B: ”Yhdellä sanalla, matkustajatiedustelun rakenne on sekava”.

B:”Matkustajatiedustelussa on päällekkäisyyttä.”

B:”Kaikki toimijat voisivat olla saman katon alla, jos hommat haluttaisiin oikeasti optimoida.”

B:”Kukaan ei johda matkustajatiedustelun kokonaisuutta.”

B:”Strateginen suunta voisi olla selkeämpi.”

B: ”Palautteen puuttuminen on ongelma tiedonvaihdossa.”

B:”Palaute ja kaksisuuntainen keskustelu olisi tärkeää.”

B:”Toimintoja yhdistämällä lisättäisiin tehokkuutta ja vähennettäisiin päällekkäisyyttä.”

B:”Nykyinen rakenne ei ole optimoitu, mutta suhteellisen tehokas kuitenkin”

B:”Päällekkäinen työ tarkoittaa sitä, että useassa yksikössä tehdään täysin samaa työtä saman datan pohjalta”

B:”Toimintojen integroiminen poistaisi tiedonvaihdon ongelmat, koska silloin tietoa ei tarvit-
sisi vaihtaa eri yksiköiden kesken, vaan tiedonsiirto tapahtuisi saman yksikön sisällä”

B:”Tiedon jakaminen ja työkalujen käyttö toimii yksiköiden välillä, mutta se riippuu henki-
löistä ja siitä, kuka kysyy ja kuka on vastaamassa.”

B:”Henkilökohtaiset suhteeni perustuvat useiden vuosien yhteistyöhön toisen yksikön työntekijöiden kanssa. Myöhemmin tulleet työntekijät eivät välttämättä saa samoja tietoja kuin minä.”

B:”Se ei ole ideaalitalanne, mutta henkilökohtaiset suhteet kuuluvat asiaan. Tosin niille ei pitäisi olla tarvetta, koska olemme ikään kuin samaa organisaatiota.”

B:”Eri toimijoilla on sama tavoite.”

B:”Tiettyjen toimintojen välillä on pientä kilpailua, ja kysymys on siitä, kuka saa kunnian tehdystä työstä ja tuloksista.”

B:”Nykyisessä päätöksentekomallissa analysoitu tiedustelutieto kierrätetään vielä toisen tiedustelu yksikön kautta ja siinä ei ole järkeä. Käytännössä meillä on valmis tuote, joka menee vielä uudelleen valmistukseen ennen kuin se on valmis. Väliportaatt pitäisi ottaa pois.”

B:”Tiedon jakamiseen motivoi se, että kun annat tietoa, niin saat tietoa.”

B:”Oma hyöty motivoi tiedon jakamiseen.”

D:”Se on huono asia, jos tiedonvaihto perustuu henkilökohtaisiin suhteisiin”

C:”Matkustajatiedustelun rakenne menee hötöksi eikä välttämättä ole kovin selkeä, ja ehkä ei toimikaan kaikilta osin kovin hyvin.”

E:”Kyllä se minulle aika epäselvää on, että kuka tekee mitäkin ja kuka vastaa mistäkin”

D:”Haasteelliseksi asian tekee se, että lainsäädäntö määrittelee, mitkä rikokset kuuluvat milläkin viranomaiselle.”

D:”Kaikilla on periaatteessa oma tehtävänsä, mutta vastuut menevät päällekkäin ja se aiheuttaa päällekkäistä työtä ja eripuraa. Se on aivan turhaa, ja vähäiset resurssit pitäisi pystyä käyttämään ilman päällekkäisyyksiä”.

C:”Ehkä suurin ongelma on se, että jotkut yksiköt pitävät toisiaan kilpailijoina eikä yhteistyökumppaneina”

C:”Teoriassa organisaatorakenne toimii, mutta käytännössä siinä ilmenee ongelmia”

C:”Kilpailuasetelma johtuu siitä, että PNR-lain käyttöönoton myötä matkustajatiedustelun perinteiset vetovastuut muuttuivat, ja vanhat toimijat kokivat, että heidän hiekkalaatikon tulti muuta leikkimään”

D:”Ymmärrän PNR-lain vastustuksen, sillä joillain viranomaisilla on myös vastuita, jotka eivät mene PNR-lain alle”

C: ”Tietojen yhdistäminen ja työkalujen käyttö toimii tällä hetkellä aika huonosti. On esimerkkejä, miten eri yksiköiden tietoja yhdistelemällä pystyttäisiin tekemään laadukkaampaa matkustajatiedustelua, mutta siihen ei ole kaikilla yksiköillä halua”

C:”Tietojen vaihtaminen perustuu siihen, kuka toisessa yksikössä sattuu olemaan töissä”

D:” Koen, että se on tosi huonoa. Tietoa on viranomaisten omissa järjestelmissä ja kansioissa, mutta se ei ole aina kaikkien saatavilla”

E:”Joillain henkilöillä on suuri määrä henkilökohtaisia kontakteja, joihin olla yhteydessä, mutta joillain ei ole yhtään”

C:”Toisilla on hyvät epäviralliset suhteet ulkomaille, mikä auttaa tosi paljon yksittäistä työntekijää saavuttamaan tuloksia.”

E:”Näin tilanne ei saisi olla. Kaikilla pitäisi olla samat mahdollisuudet tiedonvaihtoon”

D:”Ongelmana on, että matkustajatiedustelutieto on hajallaan, ja sen pitäisi olla kaikkien saavutettavissa ja käytettävissä”

D:”Yhteistyöhön motivoi jaetun tiedon tarjoama hyöty. Uskon, että tavoitteet ovat yhteneväisiä, mutta jokainen viranomainen joutuu kuitenkin perustelevaan oman olemassaolonsa ja se aiheuttaa lokeroitumista”

D:”Avun tarjoaminen motivoi tiedon jakamiseen”

D:”Ongelma on enemmän siinä, ettei meillä ole kanavia ja välineitä tiedon jakamiseen. Tietoa kerätään viranomaisten omiin lokeroihin”

D:”Niin kauan, kun viranomaisten tulokset perustuvat juttumääriin, niin tietoa pimitetään”

C: ”Kaikki pitäisi keskittää yhteen yksikköön. Se olisi tehokkaampaa, siinä karsiutuisi päällekkäisyydet ja siten päästäisiin eroon kilpailuasetelmasta sekä laajennettaisiin käytössä olevia työkaluja”

D: ”Totta kai yksiköiden integrointi parantaisi kaikkea! Eri yksiköissä on valtavasti ammattitaitoa, jota voisi hyödyntää”.

D:”Turhan palaveeraaminen ei hyödytä mitään”

C:”Kierroissa on se hyvä, että naamat tulee tutuksi”

F:”Ei mitään hajua, mitä jotkut yksiköt tekevät”

F:”En ymmärrä, mikä joidenkin yksiköiden funktio on”

F:”Palautteenantoa voisi kehittää selkeästi paremmaksi”

F:”En ymmärrä nykyistä päätöksentekomallia”

F:”Integroiminen selkeyttäisi matkustajatiedon käsittelyä. Olisi vain yksi paikka, mistä matkustajatiedon saisi”

F:”Päällekkäisiä toimintoja integroimalla voitaisiin henkilöstöresursseja vapauttaa kriittisimpiin tehtäviin”

F:”Vanhat matkustajatiedustelun toimijat olisivat halunneet olla tasavertaisina mukana toiminnan kehittämisessä”

F:”Tavoitteena on turvallisuus”

F:”Mönen toimijan takia matkustajatiedustelu on isossa kuvassa epäselvässä tilassa sen suhteen, että kuka tekee, mitä tekee ja miksi tekee”

G: ”Kilpailuasetelmassa ei ole mitään järkeä, enkä ole koskaan ymmärtänyt, miksi meillä on yksi PTR-yksikkö ja useita viranomaisten omia yksiköitä tekemässä samaa työtä. Miksei meillä ole yhtä yksikköä, jossa kaikki toiminnot hoidettaisiin”

G:”Kunpa voisimme laittaa tiedon suoraan, ilman kierrättämistä toisen yksikön kautta”

G:”Päätöksentekomalli ei ole tällä hetkellä mielestäni asianmukainen”

G:”Yhdessä yksikössä työskenteleminen olisi todella paljon selkeämpää, ja sitten poistuisi tämä naurettava kilpailuasetelma”

G:”En tiedä, mistä yksiköiden väliset ongelmat johtuvat, mutta luulen, että kaikki on tapahtunut ennen meidän aikaa”

G:”Olen kuullut, että aiemmin töitä tehtiin yhdessä sopusoinnussa, mutta sitten tapahtui jokin osa henkilöstöstä heitettiin syrjään”

G:”Sellaisilla henkilöillä on henkilökohtaisia suhteita, jotka tuntevat toisten yksiköiden ihmisiä”

G:”On helppo kysyä, kun toinen viranomainen istuu vieressä, mutta jos pitäisi vaikka soittaa, niin se jää tekemättä”

G:”Palaveeraamisessa pitää olla joku pointti”

G:”Kaipaisin enemmän yhteishenkeä ja sitä, että ollaan saman asian äärellä”

H:”Eri yksiköillä tuntuu olevan vähän sellaista kilpailua keskenään. En tiedä onko tämä nyt hirveän hyvällä mallilla tällä hetkellä”

H:”Jos kaikki olisivat yhdessä paikassa, niin matkustajatiedustelu olisi vielä aika paljon tehokkaampaa, eikä tehtäisi turhaa ja päällekkäistä hommaa”

H:”Integroinnin myötä kaikilla olisi samat järjestelmät ja työkalut käytössään”

H:”Henkilökohtaisten suhteiden käyttäminen voi johtaa sisäpiirien muodostumiseen, joihin kaikilla ei ole pääsyä”

H:”Näkisin, että tässä on valtataistelu meneillään”

H:”Luulen, että hankaluudet johtuvat yhden viranomaisen syrjäyttämisestä”

I:”Sekavaa on kyllä johtaminen ja toiminnot eivät juttele oikein keskenään. Minulla on sellainen fiilis, että me tehdään hirveästi päällekkäistä hommaa eri paikoissa”

I:”En ole oman yksikön ulkopuolisista toimijoista kartalla ollenkaan, että mikä millekin yksikölle kuuluu”

I:”Jos toiminnot yhdistettäisiin, niin se selkeyttäisi viranomaisten rooleja ja päällekkäisyyksien poistumisen myötä toiminta tehostuisi”

I:”Mitä enemmän työssä on epäselvyyttä, niin sitä hankalammaksi työnteko menee”

I:”Rakenteessa pitäisi olla selkeät vastuut ja keskittymisen kohteet”

I:”Päivänkin tutustumiskäynnit olisivat hyviä. Olisi tosi kiinnostavaa päästä seuraamaan, mitä toiset tekevät, koska tällä hetkellä en tiedä käytännössä yhtään mitään heidän työstään”

J:”Aika moni yksikkö tekee matkustajatiedustelua, ja vieläpä päällekkäistä”

J:”Toisen yksikön työntekijät kokevat olevansa pitkän linjan ammattilaisia ja he kokevat, että toisesta yksiköstä hypitään nenille, kun sieltä laitetaan tietoa”

J:”Viranomaisten vastuut ovat muuttuneet ja jotkut toimijat haluaisivat olla enemmän mukana”

L: ”Minun mielestä kaikkien pitäisi olla yhdessä PTR-rikostiedustelu-yksikössä, ja kaikkien työntekijöiden pitäisi olla PTR-henkilöitä. Yksikön ylin johto voisi olla kenen tahansa vastuulla, mutta sen lisäksi yksikössä pitäisi olla johtajia jokaisesta PTR-viranomaisesta, jotka huolehtisivat oman toimialueensa vastuista yhteisten töiden lisäksi. Myös operatiivisen tasan työntekijöiden tehtävät olisivat jaettu eri viranomaisten vastuut huomioiden, ja silloin PTR-yhteistyön henki olisi puhtaimmillaan ja kaikilla olisi samanlainen valta”.

L: ”PTR-rikostiedustelutyön ydin olisi siinä, että kaikki tekisivät töitä yhdessä, ja tiedonvaihto olisi luontevaa”

L: ”On erikoista, että yksikkö, joka ei itsessään ole toimivaltainen viranomainen, pystyy sanomaan jonkun toimivaltaisen viranomaisen tapauksesta, että se on heidän keikka. Jos tietoa luovutetaan toiselle viranomaiselle arviointia varten, niin miten se voidaan tilastoida sen yksikön tulokseksi. Ja kyllähän se eskaloi tilannetta, kun kuulet että toinen yksikkö esittelee tuloksiaan, ja tiedät että se on todellisuudessa sinusta lähtöisin”.

L: ”Niin kauan kuin niinkin perustavanlaatuinen ongelma kuin yksiköiden roolit on epäselvää, niin ongelmista ei päästä eroon. Kyllähän perusasiat pitäisi olla kirkkaana mielessä”

L: ”Toimijoiden integroiminen yhteen olisi ihannetilanne ja siihen pitäisi pyrkiä. Hyötyjä ei voi edes pukea sanoiksi. Jos me oltaisiin samassa paikassa, niin mitään kilpailua ei olisi, koska olisimme samaa rakennetta. Sehän olisi mullistava asia, jos olisi kaikki tietotaito, yhteiset työkalut ja yhtenäinen lainsäädäntö samassa paikassa. Eihän sen parempaa tilannetta voisi olla”.

L: ”Tietojen ja työkalujen yhdisteleminen olisi mullistavaa, ja haluaisin uskoa, että joskus tällaiseen mennään”

L: ”En koe päätöksentekomallissa mitään ongelmaa. Minun mielestä matkustajatietokeskus ei voi tehdä päätöstä, vaan päätös pitää tehdä toimivaltaisessa viranomaisessa”

L: ”Päätöksenteon hajauttaminen on aivan turhaa. Päätöksenteon rakenne voisi olla paljon kevyempi, jos se olisi rakennettu eri tavalla. Jos me oltaisiin kaikki samaa yksikköä, niin päätöksentekomallilla ei olisi merkitystä”

L: ”Tietoja ja työkaluja ei tällä hetkellä yhdistellä millään lailla, eikä oikeastaan ole haluaakaan kilpailuasetelman vuoksi”

L: ”Kaikilla kenttähenkilöillä on sama tavoite, suojella meidän yhteiskuntaa”

L: ”Minun mielestä tilanne on ihan vääristynyt ja suoranaista hulluutta. Meillä kaikilla on sama päämäärä ja sama tavoite, mutta silti jätetään tietoisesti kertomatta kaikkien toimintaa hyödyttäviä asioita. Tämä on todella huono tilanne”

L: ”Se että yksi viranomainen päättää, mitä muut viranomaiset tekevät, on mielestäni vääristynyt ajatusmaailma. PTR-lain hengen mukaisesti viranomaisyhteistyön pitäisi olla hedelmällistä ja kaikkia viranomaisia hyödyttävää, mitä se ei tällä hetkellä ole”.

L: ”Tässä hetkessä ja tällä rakenteella eri yksiköiden välistä yhteistyötä ei kannata kehittää millään lailla. Siitä ei olisi mitään pitempiäaikaista hyötyä, vaan se olisi enemmänkin rahan ja ajan hukkaa. Tässä rakenteessa ei ole olemassa mitään uusia toimintatapoja, millä yhteistyötä voisi parantaa. Palavereiden hyöty olisi hyvin marginaalinen, ja toiminta hiipuisi varmaan aika nopeasti pois”

M: ”Matkustajatiedustelussa on liikaa toimijoita eri paikoissa, ja sitä pitäisi yksinkertaistaa. Nyt se on sellaista sekametelisoppaa. Nykyinen toimintamalli ei ole hyvä, enkä ymmärrä mikä idea siinä on ollut, että tällaiseen on päädytty”

M: ”Ennen vanhaan olimme kaikki samassa huoneessa samanvertaisina ja vastuuviranomainen löytyi aina luontevasti, mutta matkustajatietokeskuksen myötä me muutettiin erilleen”.

M: ”Kun kansallinen matkustajatietokeskus laitettiin kasaan, niin yksi viranomainen nakattiin toiminnasta pois ja siitä aiheutui riitoja, kun työn jaosta tuli skismaa päälliköiden kesken. Mielestäni nykyisessä rakenteessa yksi viranomainen on ottanut liian ison vallan ja yrittää määrätä ihan kaikesta”

M: ”Tämähän nyt on ihan selkeästi sellainen kilpailutilanne, koska nyt eri yksiköt kilpailevat siitä, kuka havaitsee ensin asioita, ja kenen tilastoihin jutut menevät. Nyt kilpaillaan siis siitä, että kenen keikkoja mitkäkin tapaukset ovat, ja loppujen lopuksi kukaan ei tiedä, että kenen keikkoja ne alun perin olivat”.

M: ”Meillä on määrätyt työkalut ja toisilla on erilaiset määrätyt työkalut. Toisen yksikön työkaluilla nähdään kattavasti historia ja meillä taas on työkalut, joilla nähdään tulevaisuus.

M: ”Työkalujen ja tiedon yhdistäminen muuttaisi asioita kummasti. Eihän sen parempaa voisi ollakaan”

M: ”Tämä nykyinen tilanne ei ole hyvä ja siihen pitäisi saada joku ratkaisu”.

M: ”Ihmettelen, että toisessa yksikössä tehdään meidän työtä. Jos tehtävänä on tiedonvälitys, niin sitten vain välitetään tietoa ja annetaan muiden hoitaa muu työ”.

M: ”Pitäisi olla vain yksi paikka, mistä kaikki pyöritetään”

M: ”Päätöksentekomalli perustuu työjärjestykseen ja päätöksenteko on jouduttu hajauttamaan, koska työskentelemme eri paikoissa”

M: ”Yhteiskunnallisesti tavoitteet ovat varmaan työntekijöillä samat, mutta yksikkötasolla saattaa olla eroavaisuuksia viranomaisten vastuista johtuen”

N: ”Eri paikoissa tehdään samaa hommaa ja päällekkäisiä tehtäviä. Vähän liiankin paljon.”

N: ”Yhdessä oleminen vähentäisi kilpailua”

O: ”Kaikkien matkustajaliikenteen toimivaltaisten viranomaisten sijoittaminen yhteen paikkaan helpottaisi asioita, tiedon jakaminen parantuisi, tulokset parantuisivat. Eihän siinä olisi kuin voitettavaa”!

O: ”Matkustajatiedustelun rakenne ei ole toimiva, vaan me ollaan siilouduttu.”

O: ”Summa summarum, koko homma ei ole kenenkään hanskassa”

O: ”Työnjako on epäselvä ja useat ihmiset tekevät samaa asiaa”

O: ”Päätöksentekomalli on direktiivin mukainen ja aivan oikea”

O: ”Kaikki ei pysty tällä hetkellä käsittelemään toisen yksikön tietoa neutraalisti”

O: ”Henkilökohtaisista suhteista pitäisi lähteä pois”

O: ”Historiassa Suomea pidettiin mallimaana sen suhteen, miten viranomaiset jakavat tietoa keskenään, mutta sitten kaikki sössittiin rakennemuutoksilla. Olen jo vähän väsynyt tähän, sillä ratkaisut olisivat hyvin yksinkertaisia”

O: ”Rakennemuutoksessa hukattiin ihan järjetön määrä resursseja, kun lähdettiin jo valmiiksi toimivaa järjestelmää rakentamaan uudestaan. Jokainen meistä tiesi jo silloin, että ei tule toimimaan”.

O: ”Tässä pitäisi selvittää se, että mikä on minkäkin yksikön rooli”

P: ”On tässä valoakin tunnelin päässä, sillä kuulopuheiden mukaan eri viranomaisten esihenkilöidenkin tavoitteet ovat yhteneväiset”

P: ”Sermi tuli väliin ja sanottiin, että kohta lähdette kiitämään”.

P: ”Ennen vanhaan homma toimi ja tietoa jaettiin yhden toimiston sisällä. Mitään ongelmia ei ollut”.

Matkustajatiedustelun kehittäminen ja tulevaisuuden näkymät:

A: ”Koko matkustustiedustelu organisoitaisiin yhden viraston alle, ja koko henkilöstö siirtyisi tämän yhden viraston alle tekemään matkustajamuotoneutraalia matkustajatiedustelua. Henkilöstö koostuisi kaikkien toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä.”

A: ”Operatiivisen tason toimijoiden säännölliset yhteiset palaverit parantaisivat varmasti tiedonvaihdon avoimuutta”

A: ”Toivoisin, että tulevaisuudessa kaikki matkustajatieto löytyy 100 % kattavuudella yhdestä paikasta”

A: ”Uskon, että tulevaisuudessa matkustajatiedon merkitys rikostorjunnassa kasvaa entisestään”

A: ”En näkisi huonona, vaikkapa yhteisen viikkopalaverin järjestämistä säännöllisesti kaikkien matkustajatiedustelun toimijoiden välillä”

A: ”Tiedonvaihdon seurauksena tehtävät tarkastuspäätökset tulisi tehdä jossain muualla kuin yhdessä matkustajatiedustelun toimijassa”

A: ”Tulevaisuudessa tiedonvaihdon tulisi olla avoimempaa ja kunkin toimijoiden tulisi olla tietoisia toistensa tekemisistä”

A: ”Matkustajatiedustelutiedon ei pitäisi kulkea minkään toisen tiedusteluyksikön kautta, vaan suoraan valvontatyötä tekeväälle viranomaiselle, joka tekisi päätöksen toimenpiteistä tai niistä luopumisesta”

A: ”Olisi parasta, jos kaikki toimijat yhdistettäisiin yhteen yksikköön, koska on aivan turhaa tehdä samoja hommia erikseen, ja kaikki toimijat tukisivat varmasti toisiaan.”

B: ”Kaikki resurssit yhteen yksikköön”

B: ”Tulevaisuudessa johtaminen on selkeämpää”

B: ”Matkustajatiedustelun rooli kasvaa koko ajan”

B: ”Suunta on se, että koko ajan voidaan enemmän ja enemmän ennalta estää rikoksia matkustajatiedustelun avulla”

B: ”Kyky reagoida aikaisemmin paranee koko ajan, ja se on iso juttu.”

B: ”Kun on tuttu naama, niin kynnys tiedonvaihtoon on matalampi. Siinä ymmärtää, että toinenkin on vain normaali ihminen”

B: ”Näkisin, että oltaisiin yksi yksikkö, minkä sisällä toimittaisiin, ja missä parhaat ammattilaiset ovat tekemässä sitä, mitä he parhaiten osaavat. Toivottavasti tulevaisuudessa muista liikennemuodoista saadaan enemmän ja määrämutoista tietoa”

C: ”Tulevaisuudessa eri liikennemuotojen yhdistäminen voisi olla tehokkaampaa”

C: ”Tulevaisuudessa tietoa on enemmän ja järjestelmät ovat tehokkaampia, ja pystymme hyödyntämään liikennemuotoneutraaliutta paremmin”

D: ”Luulen, että matkustajatiedon rooli tulevaisuudessa on vähän isompi. Luulen, että tulevaisuudessa meiltä myös odotetaan enemmän”

C: "Me ollaan monessa jutussa ihan avainroolissa ja jatkossa tällaisia tapauksia tulee olemaan enemmän"

C: "Jos muu liikenne sisällytettäisiin PNR-lakiin, niin rooli kasvaisi varmasti"

F: "Pitäisi olla yksi yksikkö, jonne keskitettäisiin kaikki matkustajatieto liikennemuodosta riippumatta, ja jossa tehdään kaikki matkustajatiedusteluun liittyvät toimenpiteet"

F: "Sidosryhmiä pitäisi kutsua enemmän tutustumaan meidän työhön"

H: "Tulevaisuudessa työskenneltäisiin yhdessä yksikössä eri viranomaisten kanssa. Johtamiin otettaisiin mukaan kaikki viranomaiset".

H: "Matalamman kynnyksen tiedonvaihtoa kyllä kaivattaisiin"

J: "Työt varmaan lisääntyvät entisestään"

L: "Matkustajatiedustelu on korvaamatonta tulevaisuudessa. Matkustajatiedustelun kehittymisen vähentää eniten törkeiden rikosten riskiä Suomessa. Nykyaikainen nopea informaatioyhteiskunta vaatii ajantasaiset työkalut ja ammattitaitoiset työntekijät tekemään matkustajatiedustelua. Minun mielestä matkustajatiedustelu on yksi tärkeimmistä asioista, mitä lainvalvontasektorilla voidaan kehittää".

L: "Työkierrot voisivat parantaa viestintää, kun ihmisiin tutustuu"

L: "Vuorovaikutus perustuu luottamukseen, ja jos et tunne vastapuolta, niin tiedonvaihto on vaikeaa"

M: "Aiemmat kierrot eivät ainakaan ole parantaneet tiedonvaihtoa millään tavalla, eikä isossa mittakuvassa työkierroilla saavutettu mitään".

M: "On huomattavasti helpompaa ottaa yhteyttä, jos tuntee toisen"

M: "Kierrot eivät saisi olla pakkopullaa, vaan mielekästä"

O: "Niin kauan kuin yksi viranomainen päättää kaikesta, niin homma ei toimi. Tulevaisuudessa kaikki toimijat olisivat yhdessä. Poliisi olisi johtovastuussa, ja ylimmän johdon alla olisi kolme ryhmää, joita kutakin johtaisi yksi edustaja poliisista, Tullista ja Rajalta."

O: "Työkierrot eivät parantaisi tiedonvaihtoa"

P: "Jatkossa matkustajatiedustelu perustuu lakiin ja yhden matkustajatietokeskuksen systeemiin"

P: "Matkustajatiedustelun operatiivisten toimijoiden palaverit kerran kuussa voisi toimia"

Liite 3: Fenomenologisen sisällönanalyysin tutkimusaineiston käsittelyn toinen ja kolmas vaihe: Lakiin ja rakenteeseen liittyvien asiasisältöjen pelkistäminen (vaihe 2) ja luokittelu yläkäsitteisiin (vaihe 3).

Vaihe 3: Lakiin liittyvät asiasisällöt, kategoria a) lain hyvät puolet

PNR-laki on tärkeä.

PNR-laki on hyvä.

Asioiden säätäminen lailla selkeyttää asioita.

Saattaa olla osallisuutta -määritelmä madaltaa tiedonvaihdon kynnystä.

Yksi vuosi on minimi tiedonsäilytysaika.

Sopiva tiedon säilytysaika on 3-5 vuotta.

Mitä enemmän dataa on, niin sitä paremmin rikollisuutta kyetään torjumaan.

Laki mahdollistaa tiedon käsittelyn suuresta tietomassasta.

PNR-tiedonvaihdon rajaukset säästävät resursseja.

Vaihe 3: Lakiin liittyvät asiasisällöt, kategoria b) lain uudistamisen tarpeet

Tiedonvaihdon kynnyks on liian jyrkästi rajattu.

Tiedonvaihdon kynnyksiä tulisi madaltaa.

Vakavien rikosten määritelmää pitäisi madaltaa.

Tiedonvaihdon edellytysten korkea taso estää rikollisuuden torjuntaa.

Tieto tulisi olla vapaammin käytettävissä rikollisuuden torjuntaan.

PNR-dataa ei voi aina käyttää, vaikka siitä olisi hyötyä.

Rikosnimikkeet eivät kerro koko totuutta tilanteen vakavuudesta.

Ihmisen henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset voisivat kuulua tiedonvaihdon piiriin.

Ehdottomiin kiinniottoihin liittyvät etsintäkuulutukset pitäisi pystyä ilmoittamaan.

Maahantulokiellot ovat ongelmallisia.

Puolustusvoimat tulisi lisätä toimivaltaisten viranomaisten joukkoon.

Puolustusvoimien puuttuminen aiheuttaa ongelmia.

Tässä maailmantilanteessa puolustusvoimat olisi tärkeä PNR-viranomainen.

Haasteena on vakoilujutut.

Kansallinen turvallisuus tulisi lisätä PNR-lakiin.

Yksi laki selkeyttäisi toimintaa.

Kaikki liikennemuodot tulisi lisätä PNR-lakiin.

Liikennemuotoneutraalius olisi myös taloudellisesti järkevää

Muiden liikennemuotojen lisääminen PNR-lakiin saattaisi olla riski.

Muiden liikennemuotojen tiedonluovutusperusteet eivät saisi kiristyä.

Kaikista liikennemuodoista tulisi olla kerättävissä sama määrä dataa samalta ajalta.

Identtinen data parantaisi tiedon analysointia.

Kaikki matkustamiseen liittyvä tieto tulisi olla käytettävissä.

Kaiken matkustajadatan yhdisteleminen mullistaisi matkustajatiedustelun

Matkustajatiedon pitäisi olla tasalaatuista.

PNR-lainsäädäntö aiheuttaa tulkintaongelmia viranomaisten kesken.

PNR-laki ei huomioi viranomaisten muuta toimintaa kuin terrorismia ja vakavaa rikollisuutta

Viranomaisten omien intressien takia tiedonluovutusperusteita pitäisi laajentaa

Matkustajatiedustelulainsäädännön yhdenmukaistaminen ja yhteisen tulkintanäkemyksen muodostaminen vähentäisi tiedonvaihdon esteitä.

Samaa työtä tehdään päällekkäin eri lainsäädännön puitteissa.

Lainsäädäntö jaottelee viranomaisten toimia.

Vastuut menevät päällekkäin.

PNR-lain käyttöönotto 2019 saattaa hiertää välejä vielä nykyäänkin.

PNR-laki on liian byrokraattinen

Vaihe 3: Rakenne, kategoria a) rakenteen hyvät puolet

Eri yksiköissä on valtavasti ammattitaitoa.

Aiemmin työskentely yhdessä sujui hyvin.

Eri yksiköiden tietoja yhdistelemällä pystyttäisiin saamaan parempia tuloksia.

Henkilökohtaisista suhteista on hyötyä.

Tietojen yhdisteleminen riippuu yksittäisen työntekijän henkilökohtaisista resursseista.

Tiedon jakaminen riippuu henkilökohtaisista suhteista.

Eri yksiköiden tavoitteet ovat samat.

Yksikkötasolla tavoitteissa saattaa olla eroavaisuuksia.

Työn tavoite motivoi jakamaan tietoa.

Avun tarjoaminen motivoi tiedon jakamiseen.

Yhteistyöhön motivoi jaetun tiedon tarjoama hyöty.

Tietoa jakamalla halutaan näyttää osaaminen ja päästä tuloksiin.

PTR-työn ydin on yhdessä tekeminen

Henkilökierrot ovat hyviä.

Työkierroissa tulee naamat tutuiksi.

Henkilökierrot kehittävät osaamista.

Lyhyetkin kierrot olisivat hyviä.

Osapuolten tunteminen madaltaa tiedonvaihdon kynnystä.

Toivoa paremmasta on

Vaihe 3: Rakenne, kategoria b) rakenteen kehittämiskohteet

Teoriassa organisaatorakenne toimii, mutta käytännössä siinä ilmenee ongelmia.

Nykyinen rakenne ei ole optimoitu.

Kokonaisuus ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

Rakenne ei toimi kaikilta osin.

Matkustajatiedustelun rakenne on sekava.

Matkustajatiedustelu on epäselvässä tilassa.

Matkustajatiedustelu on siiloutunut.

Nykyinen tilanne ei pitäisi olla mahdollinen.

Nykyistä toimintamallia ei ymmärretä.

Tiedonvaihto toimi ennen nykyistä rakennetta.

Viranomaisyhteistyön taso on laskenut matkustajatiedustelussa.

Toimiva järjestelmä rakennettiin risaksi.

Matkustajatiedustelua pitäisi yksinkertaistaa.

Aiemmin yhteistyö oli sujuvaa.

Matkustajatietokeskuksen perustamisessa ei huomioitu kaikkia PTR-viranomaisia.

Matkustajatietokeskus on liiaksi yhden viranomaisen vastuulla.

Yhdellä viranomaisella on määräävä asema.

Ennen kaikki viranomaiset olivat tasavertaisia.

Johtaminen on sekavaa.

Johtamisessa pitäisi huomioida kaikki PTR-viranomaiset.

Vastuut ovat epäselviä.

Yksiköiden roolit tulisi selvittää.

Päätöksentekomallissa on epäselvyyksiä.

Päätöksentekomallissa ei ole ongelmaa.

Matkustajatietokeskus ei voi tehdä päätöstä.

Päätöksentekomallilla ei olisi merkitystä, jos kaikki olisivat yhdessä yksikössä.

Päätöksenteon hajauttaminen on aivan turhaa.

Päätöksenteko on jouduttu hajauttamaan rakenteesta johtuen

Päätöksenteko perustuu viranomaisen työjärjestykseen

Matkustajatiedon tulisi kulkea suoraan operatiivisille yksiköille.

Tiedon kierrättäminen aiheuttaa tehottomuutta.

Jotkut yksiköt pitävät toisiaan kilpailijoina eikä yhteistyökumppaneina.

Yksiköiden välillä on kilpailua.

Kilpailuasetelman vuoksi tietoa pantataan.

Tilastoinnissa on epäselvyyksiä.

Henkilökohtaiset suhteet voivat aiheuttaa kuppikuntaisuutta.

Tiedonvaihdon ongelmat alkavat henkilöitymään.

Yhteishenki on puutteellista.

Tiedon jakamisen kanavat ovat puutteellisia.

Tietoa pimitetään.

Tieto on vaikeasti saatavilla.

Yksisuuntainen tiedonvaihto aiheuttaa ongelmia.

Palautteen antamisessa on ongelmia.

Päällekkäinen työ aiheuttaa resurssien tuhlausta tietokatkoksia ja ongelmia.

Resurssit pitäisi käyttää tehokkaammin.

Neljä yksikköä tekee päällekkäistä työtä.

Päällekkäisyyttä on paljon.

Ongelmat ovat syvälle juurtuneet.

Ongelmat juontavat juurensa vuosien taakse.

Matkustajatiedustelua ei ole kehitetty tasavertaisesti.

Ongelmat johtuvat yhden viranomaisen syrjäyttämisestä.

Yksiköiden välillä on valtataistelua.

Yhden viranomaisen merkittävä valta-asema vääristää matkustajatiedustelua

Toimintojen hajauttaminen eskaloi tiedonvaihdon ongelmia

Kaikki toimijat eivät ole sopeutuneet PNR-lain implementoinnin mukanaan tuomaan rakenneuudistukseen.

Tiedonvaihdon ongelmat johtuvat toimijoiden välisestä epäluottamuksesta, väärinkäsityksistä ja lain väärintulkinnasta.

Olemassaolon perusteleva aiheuttaa lokeroitumista.

Päteminen toisen toimijan vahvuusalueella aiheuttaa ristiriitoja ja tiedonvaihdon haasteita.

Toimintojen integroiminen poistaisi tiedonvaihdon ongelmia.

Integroiminen parantaisi tiedonvaihtoa ja työn tehokkuutta.

Toimintojen integroiminen vähentäisi mustasukkaisuutta.

Integroiminen poistaisi päällekkäisyyksiä ja vapauttaisi henkilöstöresursseja.

Yhdessä paikassa toimiminen poistaisi kilpailun

Kaikki näpertelee omilla työkaluillaan.

Kaikilla osapuolilla ei ole kaikki työkalut käytössä.

Eri toimijoilla on eri työkalut

Toisen yksikön työkaluilla nähdään menneisyys ja toisen työkaluilla tulevaisuus

Tietojen yhdistäminen ja työkalujen käyttö onnistuu heikosti.

Tietoja ja työkaluja ei yhdistellä kilpailuasetelman vuoksi.

Työkalujen ja tiedon yhdistäminen olisi paras ratkaisu

Tietojen ja työkalujen yhdisteleminen olisi mullistavaa

Yhdessä tekemällä turhia tarkastuksia voitaisiin välttää.

Matkustajatiedustelun johtamisessa on ongelmia.

Rakenteessa ja johtamisessa tulisi huomioida kaikki viranomaiset

Rakenteessa pitäisi olla selkeät vastuut.

Toimivaltuusasioita ei huomioida tarpeeksi

Matkustajatietokeskuksen rooli on epäselvä.

Matkustajatietokeskuksella on näyttämisen tarve.

Matkustajatietokeskus yrittää ottaa liian isoa roolia

Yksiköiden välinen kyräily liittyy valtataisteluun.

Nykyinen tilanne on vääristynyt.

Nykyisessä rakenteessa yhteistyötä ei voi parantaa millään keinoin.

Aiemmat työkierrot eivät ole parantaneet tiedonvaihtoa.

Yhteisiä palavereja on ainoastaan päällystötasolla.

Vaihe 3: Tulevaisuuden näkymät

Kaikki toimijat yhteen tekemään matkustajamuotoneutraalia matkustajatiedustelua.

Integroiminen olisi ihannetilanne

Tulevaisuudessa kaikki matkustajatieto löytyy yhdestä paikasta.

Yhdessä paikassa toimiminen vähentäisi kilpailua.

Vuorovaikutus toimii parhaiten kasvotusten.

Eri liikennemuotojen tietojen yhdisteleminen vaatii toimivat työkalut.

Kaikkien viranomaisten pitäisi olla johtamassa matkustajatiedustelua.

Tulevaisuudessa johtamisen pitäisi olla selkeämpää.

Tulevaisuudessa tiedonvaihdon tulisi olla avoimempaa ja kunkin toimijoiden tulisi olla tietoisia toistensa tekemisistä.

Säännölliset yhteisen palaverit kaikkien matkustajatiedustelun toimijoiden välillä.

Sidosryhmäyhteistyötä voisi lisätä.

Matalan kynnyksen tiedonvaihdolle on tarvetta.

Yhteisten palavereiden hyöty jäisi minimaaliseksi.

Tulevaisuudessa liikennemuotoneutraaliuden merkitys matkustajatiedustelussa kasvaa.

Tulevaisuudessa matkustajatiedon merkitys rikostorjunnassa kasvaa entisestään.

Matkustajatiedustelu vähentää törkeitä rikoksia.

Matkustajatiedustelu on korvaamaton asia tulevaisuudessa.

Suuntana on rikosten ennalta estäminen.

Muiden liikennemuotojen sisällyttäminen PNR-lakiin kasvattaisi matkustajatietoyksikön roolia.

Tulevaisuudessa matkustajatietoyksiköltä odotetaan enemmän.