



3.8.2026

Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö asiassa VN/6617/2025, 8.6.2026

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi erityislaki järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta. Laissa säädettäisiin järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Lisäksi ehdotuksessa ehdotetaan muutoksia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin, rahankeräyslakiin, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin, rahapelilakiin, yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin.

Yleistä

Esityksen tavoitteena on suojata yhteiskuntaa ja yksilöitä vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta tehostamalla järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa tiedonvaihtoa ja analyysiä sekä järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa. Järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan yleisenä tavoitteena on järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen, haitallisten kehityskulkujen varhainen tunnistaminen ja katkaiseminen sekä järjestäytyntä rikollisuutta tukevan toiminnan vaikeuttaminen tai estäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ennen kuin toiminta kehittyi yksittäisiksi vakaviksi rikoksiksi. Rahanpesun estäminen onkin keskeinen osa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa.

Valtiovarainministeriön edustaja on osallistunut esityksen valmisteluun työryhmässä ja esitysluonnoksessa on otettu huomioon valtiovarainministeriön valmistelun aikana esittämiä näkökohtia. Valtiovarainministeriö kannattaa yleisesti esitysluonnosta ja sen tavoitteita ja pitää sitä perusteltuna järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan tehostamiseksi. Yhä vakavammaksi kehittyvän järjestäytyneen rikollisuuden torjunta edellyttää viranomaisten välistä tehokasta yhteistyötä ja oikea-aikaista tiedonvaihtoa ja lisäksi sitä, että järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa voidaan rikosprosessuaalisten

keinojen lisäksi hyödyntää myös hallinnollisia keinoja nykyistä paremmin rikollisen toiminnan ennalta ehkäisemiseksi ja sen toimintaedellytysten heikentämiseksi.

Rahanpesun torjunta ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä saatava tiedot

Järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden keskeinen tavoite on rikoksilla saadun taloudellisen hyödyn hankkiminen ja sen muuntaminen lailliseksi varallisuudeksi. Rikollisryhmät voivat käyttää laillisia yritysrakenteita rikoshyödyn alkuperän häivyttämiseen, rikollisen toiminnan peittämiseen ja varojen hallintaan. Tämän estämisessä asiakkaan tuntemisvelvoitteet ja epäilyttävien liiketoimien tunnistaminen ovat avainasemassa ja siten rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten, kuten pankkien, asianajajien ja tilintarkastajien velvoitteet tuntea ja tarkistaa asiakkaidensa yritysrakenteet ja tosiasialliset edunsaajat tukevat osaltaan järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa.

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskus, joka kokoaisi ja analysoisi eri viranomaisilta ja yksityisiltä yhteisöiltä saatavaa tietoa. Keskuksen tehtävänä olisi muodostaa ja ylläpitää valtakunnallista tilanneymmärrystä järjestäytyneestä rikollisuudesta, luokitella järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä ryhmiä ja henkilöitä, antaa lausuntoja ja luovuttaa järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä tietoja sekä tunnistaa, kehittää ja jakaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan parhaita käytäntöjä, toimintatapoja ja työmenetelmiä.

Keskuksella olisi esityksen mukaan esimerkiksi oikeus saada rahanpesunselvittelykeskukselta rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 4 §:ssä tarkoitetut rahoitustiedot ja -analyysit. Näillä tiedoilla tarkoitetaan esityksen mukaan esimerkiksi kansallisesta keskitetystä pankkitilirekisteristä eli pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä saatavia tietoja. Valtiovarainministeriö toteaa näiltä osin, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentissa oleva säännös rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta luovuttaa rahoitustietoja- ja analyysia perustuu rahoitustietodirektiivin (EU) 2019/1153 3 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoon (HE 163/2021), jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion on nimitettävä niiden viranomaistensa joukosta, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin liittyvissä syytetoimissa ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka voivat pyytää ja saada rahoitustietoja ja -analyysia rahanpesun selvittelykeskuksilta.

Perustettavaksi ehdotettava järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskus on esityksen mukaan keskusrikospoliisin sisällä oleva itsenäinen moniviranomaistoimija. Tästä syystä valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää sisäministeriön huomiota kysymykseen siitä, olisiko tarkoituksenmukaista, että analyysikeskus saisi pankkitilejä ja niiden tilitapahtumia sekä arvopaperitietoja koskevat tiedot suoraan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on kyselypohjainen järjestelmä, josta on mahdollista pyytää tietoa tiettyä viranomaistehtävää varten. Se ei siten ole varsinainen viranomaisrekisteri vaan se muodostuu tiedonhakujärjestelmistä ja Tullin ylläpitämästä tilirekisteristä. Koska pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 1 b §:ssä

on säädetty, että tiedonluovuttajalta (esimerkiksi pankilta) saatuja tietoja ei saa käsitellä muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jota varten tiedot on luovutettu, valtiovarainministeriö esittää jatkovalmistelussa arvioitavaksi, tulisiko esityksessä tarkoitettu analyysikeskus lisätä erillisenä viranomaisena pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöoikeutettuihin viranomaisiin, vai onko riittävää, että analyysikeskuksen tiedonsaantioikeus esimerkiksi valvontajärjestelmästä saataviin arkaluonteisiin tilitapahtumatietoihin toteutettaisiin rahanpesun selvittelykeskuksen kautta. Esityksen jatkovalmistelussa olisi lisäksi hyvä varmistaa, onko pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetuissa laissa määritelty kaikki ne käyttötarkoitukset, joihin analyysikeskuksen olisi tarkoitus käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä saamia tietoja.

Vaikka esityksessä ei sen perustelujen mukaan ehdoteta analyysikeskuksen toiminnassa mukana oleville toimivaltaisille viranomaisille uusia toimivaltuuksia tiedonhankintaan, esityksestä ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan käy täysin selvästi ilmi, miten mukana olevat toimivaltaiset viranomaiset toimisivat analyysikeskuksessa omien toimivaltuuksiensa rajoissa. Vaikka analyysikeskuksen tehtävistä puhutaan kokonaisuutena ja esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 1 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan edustaja ei voisi soveltaa keskuksen tehtävissä toimivaltaista viranomaista koskevassa lainsäädännössä viranomaiselle säädettyjä tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia, esityksen mukaan analyysikeskuksen toiminnassa mukana olevilla esitutkintaviranomaisilla olisi kuitenkin analyysikeskuksessa myös rikosten ennalta estämiseen liittyviä tehtäviä. Esityksestä ei myöskään käy täysin selvästi ilmi, miten mukana olevat viranomaiset saisivat hyödyntää omaan itsenäiseen viranomaistyöhönsä analyysikeskuksen tietoja, joihin heillä ei oman tiedonsaantioikeuksiensa nojalla ole oikeutta. Viranomaisten välinen tietojenvaihto ja yhteistyö on ratkaisevan tärkeää yhä monimutkaisemman ja erilaisia teknologioita välineitä ja maksutapoja hyödyntävän rikollisuuden selvittämisessä, mutta on keskeistä, että toiminnassa kunnioitetaan perusoikeuksia ja oikeudellisia menettelytakeita.

Hallitusten välinen globaali toimintaryhmä Financial Action Task Force (FATF) antaa rahanpesun sekä terrorismin rahoittamisen ja joukkotuhoaseiden leviämisen rahoittamisen estämiseksi suosituksia ja myös seuraa niiden täytäntöönpanoa jäsenmaissa mm. määrääjain tehtävillä maa-arvioinneilla. FATF suosittelee pelikasinotoiminnan osalta tarvittavia sääntelytoimenpiteitä sen varmistamiseksi, etteivät rikolliset tai heidän lähipiiriinsä kuuluvat henkilöt voi omistaa merkittävää tai määräysvaltaa tuottavaa osuutta pelikasinosta, toimia sen johdossa tai kasinon operoijana. FATF kiinnitti Suomea koskevassa vuoden 2019 maa-arviossa huomiota siihen, että pelikasinotoimintaa harjoittavien toimijoiden operatiivisesta johtamisesta vastaavien henkilöiden osalta ei Suomessa ole erityistä sääntelyä. Vuoden 2023 seurantaraportissaan FATF toisti tämän huolensa. Siten esityksessä rahapelilain 10 §:n 2 momenttiin ehdotettava muutos operatiivisen johdon luotettavuusarvioinnin lisäämisestä toimiluvan myöntämisprosessiin on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan erittäin kannatettava. Muutoksella varmistetaan, että Suomen seuraavassa, vuosina 2026–2028 toteutettavassa FATF:n maa-arviossa Suomen lainsäädäntö voidaan tältä osin todeta FATF:n suositusten mukaiseksi.

Rahankeräykseen liittyy usein riski petosrikollisuudesta, kuten rahankeräysten järjestäminen vilpillisessä mielessä. Järjestäytyneet rikollisryhmät, niiden jäsenet, kannattajajäsenet sekä muu lähipiiri arvioitiin vuonna 2024 julkaistussa NPO-sektorin (yleishyödylliset toimijat, non-profit organisations) riskiarviossa NPO-toimijoihin kohdistuvaksi rahanpesun uhkaksi. Siten rahankeräyslakiin ehdotettava lisäys mahdollisuudesta hyödyntää harmaan talouden selvityksyksiköstä annetussa laissa tarkoitettuja velvoitteidenhoitoselvityksiä rahankeräyslupan myöntämisessä tai peruuttamisessa on myös erittäin kannatettava. Ehdotettavan muutoksen myötä rahankeräyslupan myöntäjillä olisi mahdollisuus selvittää, onko luvanhakija tai sen johtoon kuuluva henkilö, tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö tai omistaja laiminlyönyt taloudellisia velvoitteita tai onko hänet luokiteltu järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi. Ehdotettavilla muutoksilla vastataan toukokuussa 2026 julkaistun kansallisen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelman tavoitteeseen vahvistaa NPO-sektorin rahoituslähteiden ja toiminnan näkyvyyttä ja siten pienentää riskiarviossa haivattuja riskejä.

Järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden luokitteluun liittyvä päätöksenteko ja siihen liittyvät vastuukysymykset

Esityksen 1. lain 7 §:n mukaan perustettava analyysikeskus voisi 6 §:ssä tarkoitetun analyysin perusteella luokitella tietyn henkilöryhmän järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi, kehittyväksi rikollisryhmäksi ja erityisen vaaralliseksi järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi. Lisäksi keskus voisi luokitella tietyn ajan koossa pysyvän yhteenliittymän rikollisverkostoksi. Yksittäisen henkilön keskus voisi laissa säädetyin edellytyksin luokitella järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi. Näiltä osin valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä jää epäselväksi, miten analyysikeskuksen rekisteröintipäätökset ja lausunnot käytännössä valmisteltaisiin ja tehtäisiin. Luonnoksen 1. lain 7 §:n 5 mom. mukaan rekisteriin vietävien tietojen luokittelusta päättää keskuksessa työskentelevä päällystään kuuluva poliisimies, ja päätös tehdään kirjallisesti. Epäselvää on, tehtäisiinkö rekisteröintipäätös esittelystä ja mikä taho esittelisi päätöksen sekä lisäksi vielä se, miten vastuu yleisesti ottaen jakautuisi keskuksen sisällä toimivaltaisten viranomaisten kesken. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksen 1. lain 7 §:ssä tarkoitetut luokitukset eivät vastaa rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä rangaistavaksi säädettyä järjestäytyneen rikollisryhmä toimintaan osallistumista, jonka soveltaminen edellyttää, että henkilö on jo osallistunut aktiivisesti ryhmän tekemän vakavan rikokseen tai sen rangaistavaan yritykseen. Nyt ehdotettuun rekisteriin voidaan merkitä mm. henkilö, jonka voidaan analyysin perusteella perustellusti olettaa mahdollistavan kehittyvän rikollisryhmän tai -verkoston toimintaa. Rekisteriin voitaisiin merkitä henkilöitä keskuksen päällystään kuuluvan poliisimiehen päätöksellä ja perustellusta epäilystä. Tässä yhteydessä on huomionarvioista se, että analyysikeskuksen toimivaltaisiin viranomaisiin kuuluu esimerkiksi Kansaneläkelaitos (KELA), jonka tehtäviin kuuluu ihmisten perustoimeentulon turvaaminen.

Valtiovarainministeriö esittää huolensa esityksen vaikutuksista rekisteriin merkittävien luokiteltujen henkilöiden oikeusturvaan ottaen huomioon, että epäilyyn perustuvalla

rekisterimerkinnällä voi olla merkittävä vaikutus muun muassa henkilön hakemien etuuksien ja tukien päätösharkinnassa.

KELA ja siihen liittyvät virkamiesoikeudelliset kysymykset

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei KELA ole valtion virasto ja että sen henkilöstöön kuuluvat ovat pääsääntöisesti työsopimussuhteisia. Esitysluonnoksessa ei esitetä rikosoikeudellisen virkavastuun (RL 40 luku) ja vahingonkorvausvastuun ulottamista koskemaan myös muita kuin valtion virkamiehiä heidän hoitaessaan lakiehdotuksen mukaisia osin arkaluonteista tietoa sisältäviä tehtäviä. Virkavastuun ulottaminen työsopimussuhteisiin on vakiintunut ratkaisu vastaavissa tilanteissa. Sen puuttuminen on tässä yhteydessä valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan merkittävä aukko.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että koska tehtävässä käytetään julkista valtaa, kyse on julkisen tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Uuden julkisen tehtävän antaminen KELA:lle tapahtuu aina erillisellä lailla tai lakia muuttamalla. Tehtävän antamisen tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset. Tehtävän antaminen KELA:lle tulee olla tarkoituksenmukaista, eikä tehtävä saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä hyvää hallintoa. Esityksen jatkovalmistelussa perusteluissa olisi ainakin lyhyesti todettava, että tämä kysymys ja tilanne on tunnistettu. Keskuksen tehtävien hoitoon liittyy edellä mainitun rikosoikeudellisen virkavastuun lisäksi hallinnon yleislakien kuten hallintolain (434/2003), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), julkisuuslain (621/1999) ja kielilakien (423/2003) noudattaminen.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi esityksen vaikutukset henkilöstöön sekä sen virkamiesoikeudelliset vaikutukset kuvata tarkemmin.

Valtiokonttorin rooli järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisessa torjunnassa

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Valtiokonttori hoitaa Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 mom. mukaan valtion velanhoito-, sijoitus- ja rahoituspalveluja sekä valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä (1 kohta) ja huolehtii osaltaan valtion vahingonkorvaus- ja etuusasioista, jäämistöoikeudellisista asioista, maksuvapautusasioista sekä eräiden vakuutusten laiminlyöntimaksujen ja vakuutusmaksua vastaavien maksujen määräämisestä (3 kohta). Valtiokonttorilla voisi edellä mainittujen tehtäviensä perusteella olla annettavaa myös järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisessa torjunnassa. Valtiovarainministeriö esittääkin esitysluonnoksen jatkovalmistelussa harkittavaksi, että myös Valtiokonttori lisättäisiin 1. lakiehdotuksen 1 § 2 momentissa tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi mahdollisen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi valtionavustuksissa ja korvausasioissa.

Lupa- ja valvontaviraston (LVV) laajenevat tehtävät ja muuttuvat prosessit sekä niiden resurssivaikutukset

Analyysikeskuksen toiminta ja tiedon hyödyntäminen muun muassa lupa- ja valvontatehtävien hoitamisessa edistävät valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen tavoitteiden toteutumista. Lisäksi ehdotuksen mukainen sääntely edistäisi LVV:n tehtävien laadukasta hoitamista siten, että LVV:n vastuulla olevissa rekisteröinti-, lupa- ja valvonta-asioissa voitaisiin aiempaa systemaattisemmin huomioida hakijan tai toimijan mahdolliset yhteydet järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksen perustamisella on merkitystä LVV:n tehtävien ja prosessien sekä resurssien käytön kannalta. LVV:llä olisi ehdotetun sääntelyn mukaan uusia viranomaisyhteistyön ja tietojenvaihdon tehtäviä. Lisäksi esityksen vaikutukset kohdistuvat todennäköisesti kaikkiin niihin LVV:n valvontatoimiin sekä kaikkiin prosesseihin, joissa hakijan tai toimijan luotettavuusarviointi on merkityksellinen osa päätöksentekoa.

Ehdotetun 1. lain 10 §:n 1 mom. 1 kohdan mukaan keskus voi pyynnöstä tai oma-aloitteisesti antaa lausunnon viranomaiselle oikeutta tai lupaa koskevassa asiassa, jos oikeuden tai luvan myöntämisen edellytykseksi on laissa säädetty asianosaisen nuhteettomuus, rehellisyys, luotettavuus, hyvämainaisuus tai muu näihin rinnastettava seikka taikka jos keskuksen tietojen käyttämisestä oikeutta tai lupaa koskevassa asiassa on säädetty erikseen.

Lupa- ja valvontaviraston rekisteröinti-, lupa- ja valvontapäätöksiin liittyy laajasti hakijan luotettavuuden arviointia. Esityksestä jää kuitenkin epäselväksi muun muassa se, olisiko lausunnon pyytäminen vai sen oma-aloitteinen antaminen pääsääntöisenä käytäntönä.

Esityksen perustelujen mukaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan viranomaisyhteistyön kannalta olennaisia ovat muun muassa LVV:n työsuojeluun ja ympäristöasioihin liittyvät tehtävät. (s. 32). Esityksessä on kuitenkin käsitelty niukasti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia LVV:n prosesseihin. Näyttää kuitenkin siltä, että lausuntoja voitaisiin LVV:n tehtävissä hyödyntää muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajan rekisteröintipäätöksissä, perintärekisteripäätöksissä, kiinteistön- ja vuokrahuoneistonvälittäjien rekisteröintipäätöksissä, panttilainaamon lupapäätöksissä, löytötavaratoimiston lupapäätöksissä, rahanpesun valvontarekisteripäätöksissä ja alkoholilain mukaisissa päätöksissä.

Valtiovarainministeriö pitää esityksen mahdollisia julkisiin hankintoihin liittyviä myönteisiä vaikutuksia hyvänä. Näitä myönteisiä vaikutuksia saavutettaisiin siten, että hankintayksiköillä voisi olla enemmän tietoa tarjoajien taustoista ja tarjoajien poissulkemisperusteiden soveltaminen voisi tehostua. Tällä olisi merkitystä muun muassa kriittisiä toimintoja koskevissa hankinnoissa. Esityksessä jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi se, voidaanko analyysikeskuksen lausuntoa pitää sellaisenaan tarjoajan poissulkemisperusteena. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa myös tätä kysymystä. Asialla on merkitystä tarjoajien oikeusturvan kannalta.

Esityksen vaikutusarvio-osion (4.2.2. vaikutukset viranomaisten toimintaan) mukaan keskukselle ehdotettujen tiedonluovutuksia ja lausuntojen antamista koskevien säännösten piiriin kuuluisi merkittävä määrä viranomaisten lupa-, tuki- ja avustusmenettelyitä. Tarkkaa arviota tietojen ja lausuntojen luovuttamiseen liittyvien tilanteiden määrästä ei ole mahdollista muodostaa ennen keskuksen toiminnan aloittamista, mutta alustavan arvion mukaan lausunnon tarvetta olisi tarpeen arvioida vuosittain sadoissa tilanteissa. Luokitteluun ja lausuntojen antamiseen liittyvässä toiminnassa olisi varauduttava myös lausunnon kohteena olevien kansalaisten oikeusturvakeinojen käyttöön. Keskuksen lausuntoja voitaisiin käyttää eri viranomaisissa kielteisten hallinnollisten päätösten perusteena, jolloin keskukselta vaadittaisiin resursseja myös lausuntojen tarkempia perusteluita koskevien tietopyyntöjen sekä mahdollisten hallintotuomioistuinkäsittelyjen yhteydessä (s. 52). Tähän liittyen valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotuksen mukaisella sääntelyllä voi siten olla LVV:tä huomattavasti työllistävää vaikutusta ottaen huomioon myös LVV:n asiakkaiden käytössä olevat oikeusturvakeinot.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen 1. lain 1 § asettaisi Lupa- ja valvontavirastolle velvollisuuden antaa resurssin analyysikeskuksen käyttöön ilman vastaavaa rahoitusta. Esitysluonnoksesta puuttuu hallituksen esityksen laatimisohjoiden mukainen jakso suhde talousarvioon, eikä esityksestä käy selkeästi ilmi, miten esityksestä poliisille ja muille viranomaisille tulevat laajenevat ja uudet tehtävät on tarkoitus rahoittaa.

Vaikutusarvioissa esitysluonnoksen sivulla 51 todetaan, että keskukselle esitettävien tehtävien hoitaminen edellyttäisi lisäresursseja erityisesti keskusrikospoliisissa, joka vastaisi keskuksen toiminnasta johtavana viranomaisena sekä ohjaisi, koordinoisi ja kehittäisi keskuksen toimintaa. Sivulla 50 arvioidaan analyysikeskuksen toimivan tilaratkaisun edellyttävän keskusrikospoliisille noin 500 000 euron lisärahoitusta ja Poliisihallituksen mahdollisen kokonaan uuden tietojärjestelmän kehittämiskustannusten olevan noin 1 344 000 euroa. Vaihtoehtona yksittäisen, pelkästään analyysikeskusta palvelevan tietojärjestelmän kehittämiselle on poliisin käytössä jo olevien järjestelmien hyödyntäminen ja kehittäminen edelleen. Vaihtoehtoisesti uuden tietojärjestelmän kehittämiselle voitaisiin kehittää poliisin nykyisiä tietojärjestelmiä 500 000 euron kertaluontoisin kustannuksin (lisäksi noin 30 000 euron järjestelmien integrointikustannukset/per tietojärjestelmä) ja lisäksi vuosittaisin noin 3 miljoonan euron ylläpitokustannuksin.

Esityksen sivulla 50 todetaan, että toiminnan käynnistyttyä saattaa kuitenkin ilmetä tarvetta muuttaa myös keskuksen toimintaan osallistuvien viranomaisten käytössä olevia tietojärjestelmiä. Tietojärjestelmäkustannuksia voisi syntyä poliisin lisäksi myös muille toimivaltaisille viranomaisille. Kustannuksia aiheutuisi esimerkiksi järjestelmien mahdollisesta integraatiosta keskuksen käytössä olevaan analyysitoiminnan mahdollistavaan tietojärjestelmään. Toimivaltaisten viranomaisten osallistumista tietojärjestelmäkustannuksiin tulisi lisäksi tarkastella lain voimaantulon jälkeen siltä osin kuin järjestelmillä tuettaisiin muiden viranomaisten analyysityötä ja tilannekuvatoimintaa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että LVV:lle on kohdennettu 16 miljoonan euron säästötavoite hallituskaudella. Samalla virastolle osoitetaan toistuvasti eri hallinnonalojen lainsäädännössä uusia tai laajenevia tehtäviä, joiden hoitaminen LVV:n kutistuvien resurssein on

mahdotonta. LVV:llä on vain vähän mahdollisuuksia resursoida järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan tehtäviä. Pääsääntöisesti jokaisen LVV:tä ohjaavan ministeriön tulisi varmistaa uusien tehtävien resurssit huolehtimalla tarvittavat määrärahat talousarviomenettelyssä viraston toimintamenomomentille, esittämällä kevennyksiä LVV:n asianomaisen osaston tehtäviin tai sen hoitamien asioiden käsittelyprosesseihin siten, että prosessien keventymisen myötä vapautuvat resurssit voidaan kohdentaa esityksen mukaisiin uusiin tehtäviin, tai siirtämällä pysyvästi tehtävän resurssoinnin edellyttämät määrärahat ministeriön pääluokasta LVV:n toimintamenomomentille.

Tiedonhallinnan arviointi ja tietojärjestelmiin liittyvät kustannukset

Esityksen mukainen uusi analyysikeskus ja sen mukainen toimintarakenne tulisi merkitsemään viranomaisille nykyistä laajempaa tiedonvaihtoa ja tietojen käyttöä. Muutoksella mahdollistettaisiin viranomaisille hyvin laajat tiedonsaanti- ja tiedonluovutus oikeudet myös salassapitosäännösten estämättä sekä mahdollisuus tietojen koontiin eri rekistereistä ja myös yksityisiltä toimijoilta sekä henkilötietojen nykyistä laajempi käyttäminen yhteisessä analyysissä. Esitetyn analyysikeskuksen rekisterin poikkeuksellinen luonne erittäin laajana ja monilähteenä analyysirekisterinä ja tekoälyn hyödyntäminen analyysityön tukena korostavat tarvetta tiedonhallinnan riittävän seikkaperäiseen arviointiin. Analyysikeskuksen työssä painottuu vahvasti tiedonhallintaan ja -analyysiin liittyvät seikat ja siksi poliisin ja muiden julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) tarkoitettujen tiedonhallintayksiköinä toimivien toimivaltaisten viranomaisten tulisi arvioida esityksen tiedonhallinnan muutosvaikutukset tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaisesti ja tarvittaessa päivitettävä tiedonhallintamallinsa, asiakirjajulkisuuskuvauksensa ja muu tarvittava dokumentaatio vastaamaan uuden sääntelyn mukaisia toimintamalleja.

Valtiovarainministeriö toteaa, että tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava mainitun lain 5 §:n 3 momentin mukainen muutosvaikutusten arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

Esityksessä on arvioitu tiedonhallintaa koskevia vaikutuksia jaksossa 4.2.3. Vaikutusten arvioinnissa ei ole kuitenkaan arvioitu tarkemmin, miten tiedonhallintalaissa säädetyt vastuut jakautuisivat keskuksen toiminnan osalta. Tiedonhallintalaissa säädetyt vastuut kohdentuvat joko viranomaiseen tai tiedonhallintayksikköön. Tiedonhallintalaissa viranomaisella tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia. Tiedonhallintayksiköistä säädetään tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentissa. Esityksestä ei käy ilmi, mikä keskuksen asema olisi suhteessa julkisuuslaissa tarkoitettuun viranomaisen määritelmään ja tiedonhallintalaissa säädettyyn tiedonhallintayksikön määritelmään. Esityksen jatkovalmistelussa on selkeytettävä keskuksen ja siihen kytkeytyvien viranomaisten roolia mainitusta näkökulmasta, ja arvioitava, onko keskus julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen, joka vastaa tiedonhallintalaissa viranomaiselle säädetyistä vastuista.

Esityksen mukaiset tiedonsaanti- ja tiedonluovutusoikeudet myös salassapitosäännösten estämättä sekä mahdollisuus tietojen koontiin eri rekistereistä edellyttää tiedonhallintalain 22 §:n mukaisesti yhteentoimivuuden ja tiedon elinkaaren systemaattista tarkastelua, mikä voidaan todeta jäävän esityksessä joiltain osin puutteelliseksi ja edellyttäisi jatkovalmistelussa tarkentavaa arviointia.

Ehdotetun sääntelyn mukaan Poliisihallitus vastaisi keskuksen tietojärjestelmistä tiedonhallintalain mukaisesti. Poliisihallituksen vastuulla olisi perusteluiden mukaan esimerkiksi varmistaa keskuksen tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan, arvioida tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat olennaiset riskit, varautua häiriötilanteisiin, määritellä tietojärjestelmien käyttöoikeudet ja huolehtia lokitietojen keräämisestä. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene suoraan tarkoitetaanko tällä, että Poliisihallitus vastaisi tiedonhallintayksikkönä tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksikölle säädetyistä vastuista eikä esityksessä ole muutoinkaan arvioitu tiedonhallintayksikön asemaa.

Tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan laissa tiedonhallintayksiköllä tarkoitetaan valtion virastoja ja laitoksia. Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava, että tiedonhallintayksikössä on määriteltä tiedonhallintalaissa ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtion virasto -käsite rinnastuu tämän perusteella virkamieslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuun virastoon, joka on perustettu lailla tai valtioneuvoston asetuksella, ja jonka toimivalla johdolla on riittävä toimivalta päättää tiedonhallinnan järjestämistä koskevien vaatimusten toteuttamisesta. Tiedonhallintalain sääntelytavan tarkoituksena on ollut jäsentää viranomaisen suhdetta tiedonhallinnan järjestämisestä vastaavaan koko organisaation kattavaan tiedonhallintayksikköön. Esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava, mikä virasto vastaisi tiedonhallintayksikkönä keskuksen toimintaan liittyvistä tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksikölle ja sen johdolle säädetyistä vastuista ja tarvittaessa täsmennettävä sääntelyä tältä osin.

Tietojärjestelmiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten suuruusluokkaa on esityksessä arvioitu ja ne on tuotu esille tietojärjestelmiin kohdistuvina investointeina sekä käyttövaikutuksina, mutta kustannusarvion tarkkuutta ja jaottelua tulisi esityksessä arvioida tarkemmalla tasolla. Esityksen keskeinen toiminnallinen muutos vaikuttaisi olevan useiden viranomaisten rekisterien integraatiot, jotka ovat kustannuksiltaan merkittävä osa tämän tyyppisessä muutoksessa ja, jonka takia esityksen kustannusvaikutuksia tulisi jatkossa tarkentaa näiden osalta. Esitys keskittyy pitkälti analyysikeskukseen, minkä takia esityksessä olisi tarvetta myös arvioida, tarvitaanko muutoksia muissa viranomaisten tietojärjestelmissä esityksen mukaisten toimintojen takia ja mitkä ovat näiden mahdolliset kustannusvaikutukset.

Valtakunnan viranomaisten toimivalta Ahvenanmaalla

Järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollinen torjunta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991, jäljempänä itsehallintolaki) 27 §:n rikosoikeutta koskevan 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen jatkovalmistelussa olisi selvitettävä ja säädettävä tarkemmin siitä, minkä viranomaisen toimivaltaan ja tehtäviin kuuluu yhteistyö Ahvenanmaalla toimivien valtionviranomaisten sekä maakunnan viranomaisten kanssa mm. valtakunnallisen tilanneymmärryksen muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi. Ahvenanmaan maakunnan asema alueena, jossa riski yhteiskunnan toimintaan haitallisesti vaikuttavien tapahtumien osalta on kohonnut, on todettu mm. valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa (VN 85/2025). Analyysikeskuksen on valtionviranomaisena Ahvenanmaalla toimiessaan otettava huomioon myös Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetty kielellinen asema sekä se, mitä esimerkiksi asiointi- ja virkakielestä säädetty.

Ahvenanmaan osalta tehtävä työ tulisi huomioida myös arvioitaessa esityksen vaikutuksia.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Terhi Järvikare

VN/6617/2025-VM-139

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: