

Keskusrikospoliisin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta

1 Asia

Sisäministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi erityislaki järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta (jäljempänä *JR-erityislaki*). Laissa säädettäisiin Keskusrikospoliisin johtamasta järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta (jäljempänä *keskus*) sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Lisäksi muutoksia esitetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin, rahankeräyslakiin, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin, rahapelilakiin, yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin.

Keskusrikospoliisi on osallistunut Sisäministeriön työryhmätyöhön, joka on valmistellut nyt lausuttavana olevan hallitusohjelman mukaisen luonnoksen hallituksen esitykseksi. Keskusrikospoliisi pitää esitettyjä muutoksia kokonaisuudessaan kannatettavina jäljempänä tarkemmin esitetyin perusteluin.

Esityksen tavoitteena on suojata yhteiskuntaa ja yksilöitä vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta tehostamalla järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa tietojenvaihtoa ja analyysia sekä järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa. Tarkoituksena on ehkäistä laillisten yhteiskuntarakenteiden hyväksikäyttöä rikollisessa toiminnassa. Keskusrikospoliisi pitää lakiesitystä välttämättömänä yhteiskunnan ja yksilöiden suojaamiseksi kansainvälistyvältä järjestäytyneeltä ja muulta vakavalta rikollisuudelta.

2 Keskusrikospoliisin lausunto

2.1 Laki järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta

Yleistä

Esityksellä vahvistetaan järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa sekä parannetaan viranomaisten yhteistä tilannekuvaa järjestäytyneestä rikollisuudesta. Järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan tavoitteena on esityksessä kuvatulla tavalla järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen, haitallisten kehityskulkujen varhainen tunnistaminen ja katkaiseminen sekä järjestäytyntä rikollisuutta tukevan toiminnan vaikeuttamien tai estäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Hallituksen esityksessä järjestäytyneellä rikollisuudella tarkoitetaan laajempaa vakavan rikollisuuden osa-aluetta kuin perinteisesti esimerkiksi rikosoikeudessa on ymmärretty. Käsite pitää sisällään muun muassa kehittyviä rikollisryhmiä, yhteiskunnallisesti haitallisia katujengejä sekä, rakenteeltaan varsinaisia järjestäytyneitä rikollisryhmiä löyhempiä rikollisverkostoja. Keskusrikospoliisi pitää valittua tulkintalinjaa onnistuneena huomioiden lakiesityksen tavoitteet, järjestäytyneen rikollisuuden toimintamallit sekä järjestäytyneen rikollisuuden toimintaympäristössä tapahtuneet viimeaikaiset muutokset.

Keskusrikospoliisi pitää tarkoituksenmukaisena, että hallinnollinen rikostorjunta keskittään lainsäädännöllisesti järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskukseen, joka toimii Keskusrikospoliisin johdolla ja Keskusrikospoliisissa. Keskittämisellä mahdollisesta toiminnan koordinointi, selkeät prosessit sekä päällekkäisyyksien välttäminen eri toimijoiden kesken. Keskukseen keskittämistä Keskusrikospoliisiin on pidettävä kannatettavana ratkaisuna huomioiden Keskusrikospoliisin rooli, lakisääteiset tehtävät ja ammattitaito jo nykyisellään järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Lisäksi analyysikeskuksen vastuulle tulevia tehtäviä vastaavia tehtäviä hoidetaan jo osin Keskusrikospoliisissa. Keskusrikospoliisilla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus huomioida analyysikeskuksen toiminnan ohjaamisessa ja koordinoinnissa myös Keskusrikospoliisin muut lakisääteiset velvoitteet niiden tarkoituksenmukaisessa yhteensovittamisessa.

Keskusrikospoliisi haluaa tuoda tässä yhteydessä esille, että järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksen toiminnan käytännön organisointi edellyttää riittävää ja osaavaa henkilöstöä, vahvaa tietosuoja- ja turvaohjausta, huolellisesti määriteltyä luokittelumenettelyä ja toiminnan vaiheittaista käyttöönottoa sekä analyysiohjelmistoja. Asiasta tarkemmin jäljempänä taloudellisia vaikutuksia koskevan arvioinnin yhteydessä.

Järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskus ja keskuksen tehtävät

Laissa järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta säädettäisiin järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Keskukseen johtavana viranomaisena toimisi lain 1 §:n mukaan Keskusrikospoliisi, joka vastaisi keskuksen toiminnasta sekä ohjaisi, koordinoisi ja kehittäisi keskuksen toimintaa. Keskukseen toimintaan osallistuisivat toimivaltaisina viranomaisina lisäksi poliisi, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto, Rikosseuraamuslaitos, Ulosottolaitos, Tulli, Verohallinto, Liikenne- ja viestintävirasto, Lupa- ja valvontavirasto sekä Kansaneläkelaitos. Toimivaltaiset viranomaiset nimeäisivät keskuksen edustajansa, joka voisi käyttää ehdotetun uuden lain mukaisia toimivaltuuksia suorittaessaan keskuksen tehtäviä.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että eri viranomaisten toiminnan ohjauksen malleja, seurantaa ja raportointia tarkennetaan Keskusrikospoliisiin ja muiden viranomaisten välisissä yhteistoimintasopimuksissa Poliisihallituksen ohjaamalla tavalla.

Keskukseen tehtävänä olisi ehdotetun uuden lain 3 §:n mukaan edistää järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja heikentää järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä muodostamalla ja ylläpitämällä valtakunnallista tilanneymmärrystä järjestäytyneestä rikollisuudesta.

desta, luokittelemalla järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä ryhmiä ja henkilöitä, antamalla lausuntoja ja luovuttamalla järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä tietoja sekä tunnistamalla, kehittämällä ja jakamalla järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan parhaita käytäntöjä, toimintatapoja ja työmenetelmiä.

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä ryhmiä ja henkilöitä koskevien tietojen kerääminen ja luokittelu sekä näiden tietojen pohjalta laadittavat lausunnot sekä muut rekisteristä annettavat tiedot viranomaisille muodostavat merkittävän uuden tehtäväkokonaisuuden järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan tehostamiseksi. Lisäksi keskuksen tulee edellä kuvatusti ylläpitää tilanneymmärrystä järjestäytyneestä rikollisuudesta ja kehittää järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan parhaita käytäntöjä, toimintatapoja ja työmenetelmiä.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan analyysikeskuksen tehtävät edellyttävätkin keskuksen nimettäviltä henkilöiltä erityistä osaamista järjestäytyneestä rikollisuudesta sekä sitä koskevan tiedon käsittelystä ja luokittelusta. Lisäksi keskuksessa tulee olla osaamista lausuntojen laatimisesta, salassa pidettävän tiedon käsittelystä sekä tiedonluovutuksia koskevan sääntelyn rajoituksista.

Keskuksen oikeus saada tietoja toimivaltaiselta viranomaiselta

Keskuksen oikeudesta saada tietoja keskuksen toimintaan osallistuvilta toimivaltaisilta viranomaisilta säädetään lain 4 §:ssä. Kyse olisi käytännössä jatkuvasta ja säännönmukaisesta tiedonsaannista, koska toimivaltaisten viranomaisten hallussa olevat tiedot muodostavat pohjan keskuksen tehtävien suorittamiseksi välttämättömälle analyysille.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan sääntely on tältä osin tarkoituksenmukainen ja kattava. Kuitenkin Keskusrikospoliisi haluaa jo tässä yhteydessä tuoda esille, että keskuksen rekisteristä ei voi tulla keskuksen toimintaan osallistuvien viranomaisten rekisterien täydellisiä kopioita. Tiedonluovutukset ovat yksittäistapauksellisia analyysikeskuksen tehtäviin sidottuja ja tapauskohtaiseen harkintaan perustuvia. Tiedonluovutusten käytännön toteutuksista on sovittava keskuksen ja keskuksen toimintaan osallistuvien viranomaisten välisissä yhteistoimintasopimuksissa.

Keskusrikospoliisi kiinnittää kuitenkin huomioita hallituksen esitysluonnoksen sivulla 74 olevaan mainintaan, jonka mukaan keskuksella ei olisi oikeutta saada poliisin henkilötietolain 10 §:ssä tarkoitettuja DNA-näytteiden laadun varmistamiseksi käsiteltäviä tietoja, joita saa käyttää vain niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Selvyyden vuoksi kyseinen rajaus olisi syytä tuoda näkyville myös pykälätasolla.

Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan sivulla 78, että säännös ei loisi keskukselle ehdotonta oikeutta tiedonsaantiin, vaan tiedonsaantioikeuksien toteuttamisessa olisi huomioitava myös muualla lainsäädännössä tietojen luovuttamiselle asetetut rajoitukset. Esimerkkinä esityksessä viitataan passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrisiin tietoihin sekä salaisilla tiedonhankinta- tai pakkokeinokeinoilla hankittuun tietoon liittyviin rajoi-

tuksiin. Keskusrikospoliisin pyytää arvioimaan mahdollisuutta selkeyttää itse säännöstekstiä tältä osin. Nykyinen pykälämuotoilu vaikuttaisi oikeuttavan keskuksen saamaan luettellut tiedot salassapitosäännösten estämättä.

Hallituksen esitysluonnoksen 4 §:n 3 momentin mukaan tiedon luovuttava viranomainen voi rajoittaa tietojen luovuttamista taikka asettaa luovuttamansa tiedon käsittelylle keskusta velvoittavia rajoituksia tai ehtoja. Käytännössä tietojen luovuttamista voitaisiin perustelujen mukaan rajoittaa esimerkiksi siten, että luovutettavasta tietojoukosta suodatettaisiin kokonaan pois tietyn tyyppiset tiedot tai tietoryhmät tai tiettyyn asiaryhmään liittyviä tietoja ei luovutettaisi lainkaan. Keskusrikospoliisi pitää mahdollisuutta rajoittaa tietojen luovuttamista välttämättömänä erityisesti poliisin hallussa olevien tietojen osalta (esim. tietolähdetiedot tai salaisella tiedonhankinnalla hankitut tiedot).

Lisäksi Keskusrikospoliisi pitäisi tärkeänä, että keskuksen toimintaa johtavalle Keskusrikospoliisille tehtäisiin ilmoitus, mikäli tietojen luovuttamista on rajoitettu.

Tietojen luokittelu

Järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskus voi esitetyn 6 §:n mukaisesti luokitella tietyn ryhmän 1) *järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi*, 2) *kehittyväksi rikollisryhmäksi* tai 3) *erityisen vaaralliseksi rikollisryhmäksi*.

Ehdotettu järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä on osittain laajempi kuin rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin määritelmä, sillä kohdassa esitetään käytettäväksi yleisempää mainintaa vakavista rikoksista viittamatta rikosten enimmäisrangaistuksiin tai yksilöityihin rikoslain rikoksiin. Keskusrikospoliisi pitää esitettyä sääntelyratkaisua tarkoituksenmukaisena, sillä se mahdollistaa joustavamman varautumisen nopeasti muuttuvaan järjestäytyneen rikollisuuden toimintakenttään kuten esityksessäkin todetaan.

Kehittyvillä rikollisryhmillä viitataan esityksen perustelujen mukaisesti erityisesti katujengi-rikollisuuteen. Kehittyviltä rikollisryhmiltä ei edellytettäisi toisi kuin järjestäytyneiltä rikollisryhmiltä ja rikoslaissa tarkoitetuilta rikollisjoukoilta, että ryhmät olisivat tietyn ajan koossa pysyviä. Säännös mahdollistaa siten mahdollisimman varhaisen vaiheen reagoinnin hallinnollisen rikostorjunnan näkökulmasta.

Sääntely mahdollistaisi myös tietyn ryhmän luokittelun *erityisen vaaralliseksi järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi*. Perusteet luokittelulle ovat asialliset, mutta esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi tällainen ryhmittely on tarpeen. Tarve liittyy todennäköisesti tilannekuvaan ja tilanneymmärrykseen, sillä mitään erilaisia oikeusvaikutuksia luokittelulla erityisen vaaralliseksi rikollisryhmäksi ei ole.

Edellä kuvattujen luokittelujen lisäksi olisi mahdollista luokitella tietyn ajan koossa pysyvä yhteenliittymä *rikollisverkostoksi*. Hieman esityksen perusteella jää epäselväksi tarve näin hienojakoiselle jaottelulle eri yhteenliittymien ja ryhmien välillä. Tiedon tallennusoikeudet rekisteriin ovat kaikkien ryhmittymiin liittyvien henkilöiden osalta samanlaiset.

Keskuksen rekisteri

Lain 8 §:ssä säädettäisiin keskuksen rekisteristä sekä 9 §:ssä keskuksen rekisterin sisällystöstä. Keskusrikospoliisi pitää säännöksiä kattavina sekä henkilöllisen laajuuden että tietosisältöjen osalta.

Tässä yhteydessä Keskusrikospoliisi haluaa korostaa sitä, että analyysikeskuksen rekisteristä ei voi tulla kaikkien toimintaan osallistuvien viranomaisten rekisterien kopiota. Toimintaan osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten tiedonluovutukset ovat yksittäistapauksellisia ja harkintaan perustuvia, joiden osalta on mahdollista myös asettaa edellä kuvatulla tavalla rajoituksia. Analyysikeskuksen rekisteri muodostuu pikkuhiljaa sen tehtäviin linkittyvien yksittäisten tietopyyntöjen ja niihin saatujen vastausten kautta. Kun tietty henkilö on jo todettu kuuluvan järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvaksi ja tieto on tallennettu keskuksen rekisteriin, voidaan tätä tietoa hyödyntää keskuksen tehtävissä laissa säädetyllä tavalla.

Lausunnon antaminen

Lain 10 §:ssä säädettäisiin keskuksen oikeudesta antaa pyynnöstä tai oma-aloitteisesti lausuntoja oikeutta ja lupaa koskeviin asioihin, hankintalaissa tarkoitettulle hankintayksikölle, Maahanmuuttovirastolle sekä syyttäjälaitokselle yhdistyksen lakkauttamista koskevassa asiassa. Lausunnot olisi tarkoitettu osaksi asian selvittämiseen liittyvää selvitystä, joka tulisi huomioida vastaanottavassa viranomaisessa osana tapauskohtaista kokonaisuusharkintaa. Harkintavalta säilyisi hallintoasiassa toimivaltaisella viranomaisella.

Lausuntojen antaminen on yksi merkittävä analyysikeskuksen tehtävistä. Tehtävän asianmukainen hoitaminen vaatii rekisterin ajantasaisen tietosisällön lisäksi ammattitaitoisen henkilöstön, joka osaa arvioida rekisteriin tallennettujen tietojen merkitystä kulloisessakin vireille tulevassa hallintoasiassa.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että lakitasoisesti määriteltäisiin lausunnon antamisesta päättävä taho vastaavalla tavalla kuin 7 §:ssä määritellään tietojen luokittelusta. Lausunnon antamisesta päättävä taho tulee olla Keskusrikospoliisin päällystöön kuuluva poliisimies.

Esityksessä analyysikeskuksen antamien lausuntojen määrän on arvioitu olevan vuositasolla joitakin satoja. Keskusrikospoliisi haluaa tuoda esille, että kirjattavien lausuntojen tarvetta ja määrää on todellisuudessa vaikea arvioida tässä vaiheessa. Lausuntopölyymien kasvu voi muodostua huomattavasti arvioitua suuremmaksi. Viiveet lausunnoissa voivat vaikuttaa hallinnollisen torjunnan tehokkuuteen. Esityksessä lausunnon antamiselle ei ole asetettu määräaikoja. Kuitenkin on mahdollista, että lausunnon pyytäjä voi olla sidottu hallinnollisessa substanssilainsäädännössään hyvinkin tiukkoihin aikamääreisiin lupaharkinnan osalta. Esityksessä ei ole selvitetty, onko tällaisia määräaikoja olemassa ja miten ne vaikuttavat analyysikeskuksen lausuntoprosessiin.

Keskusrikospoliisi haluaa tässä yhteydessä tuoda esille, että Keskusrikospoliisin tehtäviin kuuluu jo nykyisellään merkittäviä määräaikoihin sidottuja hallinnollisen rikostorjunnan

lausuntovastuita. Keskusrikospoliisi lausuu esimerkiksi turvallisuusselvityslain 25.2 § ja poliisin henkilötietolain 14.2 § mukaisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvistä henkilökytköksistä. Pääasiallisesti Keskusrikospoliisin nykyisissä lausuntovastuissa on kyse kuitenkin laajemmin sen arvioinnista, muodostaako henkilö vakavaa uhkaa sisäiselle tai kansalliselle turvallisuudelle taikka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Lausuntovastuut liittyvät erityisesti ulkomaalais- ja kansalaisuuslakiin. Keskusrikospoliisille jää esityksen perusteella epäselväksi, mikä on järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksen lausuntotehtävän rooli suhteessa näihin muihin lausuntovastuihin. Erityisesti huomiota tulisi esityksessä kiinnittää niihin vastuihin, joissa lausutaan järjestäytyneen rikollisuuden henkilökytköksistä. Joka tapauksessa analyysikeskuksen toiminta on Keskusrikospoliisin ohjaama ja koordinoimaa, joten tämän tulee mahdollistaa Keskusrikospoliisin joustava oman toimintansa organisointi huomioiden myös muut lakisääteiset velvoitteensa.

Lisäksi Keskusrikospoliisi kiinnittää huomioita esitetyn 10 §:n 4-kohtaan, jonka mukaisesti keskus voisi antaa lausunnon Syyttäjälaitokselle yhdistyslain 43 §:n mukaiseen tarkoitukseen eli yhdistyksen lakkauttamista koskevan kanteen laatimista varten. Keskusrikospoliisi pyytää jatkoarvioinnissa kiinnittämään huomiota siihen, että syyttäjän ohella myös Poliisihallitus voi hakea kanteella yhdistyksen lakkauttamista.

Tietojen luovuttaminen viranomaiselle ja tietojen luovuttaminen toiminnan suuntaamiseksi

Tietojen luovuttamisesta viranomaiselle säädetään 11 §:ssä. Säännöstä sovellettaisiin yksittäisen pääsääntöisesti asianosaisjulkiseksi arvioidun tiedon välittämiseksi esimerkiksi hallinnollisen päätöksen perusteluja varten. Kyse voi olla myös julkisesta tiedosta. Säännöstä on pidettävä kattavana ja se mahdollistaa tietojen luovuttamisen oma-aloitteisesti ja pyynnöstä.

Keskusrikospoliisin arvion mukaan 11 §:ään pitäisi lisätä säännös siitä, kuka vastaa tiedon luovuttamisesta keskuksen rekisteristä. Keskuksen rekisterinpitäjänä toimii 8 §:n 1 momentin mukaan Poliisihallitus. Keskusrikospoliisi pitäisi tärkeänä, että tiedon luovuttamisesta voisi päättää kuitenkin Keskusrikospoliisin päällystöön kuuluva virkamies.

Keskusrikospoliisi pyytää arvioimaan tulisiko lain esitöissä kuitenkin yksilöidä se, että myös rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus saada tietoja analyysikeskuksesta. Rahanpesun selvittelykeskus on sijoitettu Keskusrikospoliisiin ja on osa poliisia. Lisäksi selvittelykeskuksella on selvittelykeskuksesta annetun lain mukaan myös poliisin toimivaltuudet. Näin ollen, kun tietoja luovutetaan poliisille, voi tietoja luovuttaa myös rahanpesun selvittelykeskukselle. Kuitenkin, koska esityksessä on erikseen säädetty 4 §:ssä tietojen luovuttamisesta rahanpesun selvittelykeskuksen rahanpesurekisteristä, olisi asiaintilan selkeyttämiseksi lain esitöissä ehkä syytä mainita myös siitä, että rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaantioikeudet keskukselta sisältyisivät poliisin tiedonsaantioikeuksiin 1 §:n mukaisesti.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että hallituksen esitysluonnoksessa on huomioitu myös tiedon luovuttaminen toiminnan suuntaamiseksi nimenomaisella säännöksellä 12 §:ssä. Sääntely mahdollistaa tiedon jakamisen laajemmin niille viranomaisille, jotka tarvitsevat

tietoa tehtäviensä hoitamiseksi mahdollisimman tehokkaasti. Säännöstä on pidettävä riittävän kattavana 1 momentissa määriteltyjen tiedonvastaanottajien osalta. Tiedon käyttö suuntaamistarkoituksessa on määritelty käänteisesti siten, että 2 momentissa on lueteltu kielletyt käyttötavat. Sääntelytapa on pidettävä tarkoituksenmukaisena ja aikaa kestävä. Tiedon suojaamisen kannalta on äärimmäisen tärkeää, että tiedon vastaanottaja huolehtii siitä, ettei toiminnan suuntaamiseksi käytettävää tietoa kirjata yleisön tai asianosaisten tietoon tulevaan aineistoon. Ja ylipäättään tiedon vastaanottajan tulee huolehtia, ettei tieto paljastu edes välillisesti. Myös toiminnan suuntaamiseksi luovutettavan tiedon osalta päätös tulisi tehdä Keskusrikospoliisin päällystöön kuuluvan virkamiehen toimesta.

Kansainvälinen tiedonvaihto

Lakiin esitetään 15 §:ää, jossa säänneltäisiin kansainvälisestä tiedonvaihdesta. Säännöksen 1-3 momentit koskevat keskuksen rekisteritiedon luovuttamisesta toisen valtion viranomaiselle tai kansainväliselle järjestölle. Säännöksen 4 momentti vaikuttaisi koskevan tiedonsaantia. Säännöksen mukaan *kansainvälisessä yhteistyössä saatujen henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava, mitä henkilötietojen luovuttajan asettamissa ehdoissa määrätään salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta, henkilötietojen käytön rajoituksista, henkilötietojen edelleen luovutuksesta tai luovutetun aineiston palauttamisesta*. Lain esitöissä todetaan lisäksi, että keskukselle voitaisiin myös sallia suorat yhteydet Europolin kanssa noudattaen Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annettua lakia (214/2017).

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella on epäselvää, mihin perustuisi keskuksen tiedonsaanti- ja luovutusoikeus esimerkiksi muiden maiden lainvalvonta- tai lupaviranomaisten kanssa. Voimassa oleva kansainvälistä tiedonvaihtoa koskeva lainsäädäntö ja sopimukset perustuvat viranomaiskohtaiseen sääntelyyn eivätkä ne tunnista järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskusta toimivaltaisena viranomaisena. Esimerkiksi YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa yleissopimuksessa (SopS 20/2004 vp) toimivaltaisiksi viranomaisiksi torjuntatoimien osalta määritellään Suomessa rikosentorjuntaneuvosto, oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto ja Keskusrikospoliisi. Vastaavasti EU:n rikosoikeusapusoimiuksessa (Yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, SopS 44/2005 ja 88/2005 vp) toimivaltaisiksi viranomaisiksi katsotaan poliisiviranomaiset, tulliviranomaiset sekä rajavartiolaitoksen virkamiehet toimiessaan esitutkintaviranomaisena rikosasiassa esitutkintalain nojalla. Lisäksi monissa kansainvälisissä sopimuksissa keskusviranomaiseksi on määritelty Keskusrikospoliisi.

Epäselväksi myös jää, soveltuuko laki *henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018 vp)* myös järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksen toimintaan. Lakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan, kun on kyse

- 1) rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyte harkintaan saattamisesta;
- 2) syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta;
- 3) rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa;
- 4) rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta;

5) yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä 1–4 kohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä.

Toimivaltaiset viranomaiset on määritelty lain 3 §:n 5-kohdassa.

Keskusrikospoliisi pyytääkin arvioimaan, tulisiko kansainvälistä tiedonvaihtoa koskevaa sääntelyä ja sopimuksia joiltakin osain muuttaa siten, että se kattaisi myös analyysikeskuksen toiminnan. Lisäksi samalla olisi syytä arvioida, onko muita kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyvää sääntelyä, joka vaatisi muutoksia kattamaan analyysikeskuksen toiminnan.

2.2 Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa säädettäisiin selvittelykeskuksen oikeudesta luovuttaa rahoitustietoja ja -analyysijä uudelle keskukselle. Rikoksilla saadun hyödyn kätkemiseen ja rahanpesuun liittyvät tiedot ovat keskeisimpiä ja merkittävimpiä tietoja, jotka ovat käytettävissä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Kuten esityksessä on todettu, keskeisimpinä tietoina voidaan tältä osin pitää rahanpesun selvittelykeskuksen tietoja. Muutosta on pidettävä perusteltuna.

2.3 Laki rahapelilain 10 §:n muuttamisesta

Rahapelilain 10 §:n esitetään lisättäväksi uusi 11-kohta, jonka mukaisesti hakijaa ei voida pitää luotettavana ja sopivana, jos järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskus on luokitellut hakijan järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi. Rahapeliluvan hakijana voi olla joko oikeus- tai luonnollinen henkilö. Esityksen perusteella ei ole kuitenkaan selvää, miten vaatimus huomioidaan oikeushenkilön osalta. Keskusrikospoliisi pyytää arvioimaan, tulisiko muotoilua tältä osin täsmentää.

Lisäksi on huomioitava, että suurin osa rahapelilain mukaisten toimilupien hakijoista ovat ulkomaisia yhtiöitä. Eri maiden yhtiölainsäädännöt ja hallintorakenteet eivät ensinnäkään välttämättä vastaa rahapelilain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua rakennetta, minkä vuoksi hakijayhteisön taustalla olevien tosiallisten edunsaajien tunnistaminen voi olla haastavampaa kuin kotimaisten toimijoiden kohdalla. Lisäksi tiedonsaanti ulkomaisten yhtiöiden taustalla olevien henkilöiden osalta on jo tälläkin hetkellä jossain määrin rajatumpaa kuin suomalaisten osalta. Esityksen perusteella jää epäselväksi järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksen mahdollisuudet hankkia tietoa ulkomaille sijoittautuneista rahapeliyhtiöistä ja niiden taustahenkilöistä. Tältä osin viitataan jo edellä todettuun tarpeeseen tarkastella kansainvälistä tiedonvaihtosääntelyä ja sopimuksia keskuksen toimintaan liittyen.

2.4 Erinäisiä huomioita

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota esityksen nykytilan arviointia koskevassa osuudessa sivulla 11 olevaan kappaleeseen, joka alkaa seuraavasti: *”Kevään 2025 tilannekuvan mukaan Suomen poliisi on tunnistanut noin 10 katujengiksi luokiteltua yhteenliittymää. Näihin yhteenliittymiin on yhdistetty kaikkiaan noin 400 henkilöä, joista noin 150 on poliisin*

arvion mukaan yhteenliittymissä keskeisiä henkilöitä tai jäseniä ja loput muita ryhmiin liittyviä henkilöitä, kuten rikoskumppaneita tai myötävaikuttajia.”

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kappaleessa mainitut seikat eivät täysin vastaa tämänhetkistä tilannekuvaa. Ratkaisuehdotus on, että hallituksen esitysluonnoksesta poistetaan edellä mainittu teksti ja se korvataan esimerkiksi seuraavalla: *”Poliisin tunnistamiin katujengeihin kuuluu syksyllä 2025 laaditun arvion mukaan noin 150 keskeistä henkilöä, mutta jengeihin liittyvä henkilöpiiri on kokonaisuutena tätä laajempi”*.

Lisäksi esityksen sivulla 23 rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaa koskevassa osuudessa todetaan: *”Ilmoitusvelvolliset tahot on määritelty lain 2 §:n 1 momentissa ja ilmoitusvelvollisten velvollisuudesta tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta rahanpesun selvittelykeskukselle säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvussa”*. Virkkeen sanamuodon mukaan ensimmäinen maininta laista viittaa edellisessä virkkeessä mainittuun rahanpesun selvittelykeskusta (445/2017) koskevaan lakiin. Kyseessä on kuitenkin laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017). Virkettä tulisi tarkentaa, jotta viittaus rahanpesulakiin olisi selkeä.

2.5 Taloudelliset ja muut vaikutukset

2.5.1 Henkilöstövaikutuksista

Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat esityksessä kuvatulla tavalla erityisesti poliisiin. Keskusrikospoliisi toimisi keskuksen johtavana viranomaisena, joka vastaa keskuksen toiminnasta sekä ohjaa, koordinoi ja kehittää keskuksen toimintaa. Keskuksen tehtävien hoitaminen edellyttää siten esityksessä todetulla tavalla lisäresursseja erityisesti toimintaa johtava ja koordinoivalle viranomaiselle eli Keskusrikospoliisille.

Keskuksen tehtävistä erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien ryhmien ja henkilöiden luokittelu vaatisi henkilöresursseja. Kyseessä on poliisin nykyisiin tehtäviin ja toimivaltuuksiin verrattuna uusi tehtävä. Lisäksi uutena tehtävänä on pidettävä keskuksen tietojen pohjalta annettavien lausuntojen laatimista. Lausuntotehtävä edellyttää lähtökohteisesti oikeudellista asiantuntemusta. Kaikki keskuksen tehtävät edellyttävät ymmärrystä poliisitoiminnasta, tiedon arvioinnista ja käsittelystä, asianosaisjulkisuudesta, hallintoprosessisäännöksistä sekä tiedonvaihtosääntelystä. Keskuksen toiminnan käynnistyminen edellyttäisikin muiden viranomaisten koulutusta uudesta sääntelystä sekä yleisemmin järjestäytyneestä rikollisuudesta.

Keskuksen henkilöstön oikeusturvan näkökulmasta on myös keskeistä, että toiminnassa on selkeät luokittelukriteerit, dokumentoidut työprosessit, jatkuva juridinen tuki, laadunvarmistusmenettelyt, monivaiheinen päätöksenteko ja selkeä vastuiden määrittely eri työntekijöiden ja viranomaisten välillä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uusien tehtävien ja vastuiden henkilöstötarve Keskusrikospoliisissa olisi noin 8-10 henkilötyövuotta. Keskusrikospoliisi pitää arvioita tässä vaiheessa oikeansuuntaisena, mutta pitää tärkeänä vaikutusten arviointia vielä erikseen talousarvioprosessin yhteydessä. Kokonaisuuden kannalta on huomattava, että ilman

merkittäviä lisäresursseja ei ole mahdollista saada aikaan tavoiteltua vaikuttavuutta hallinnollisen rikostorjunnan kautta.

2.5.2 Toimitilat ja tietojärjestelmät

Esityksessä todetulla tavalla kustannuksia aiheuttaa muun muassa tarve toimivalle työtilalle. Keskusrikospoliisin arvion mukaan monitilaratkaisun toteuttaminen Keskusrikospoliisin toimitilaan aiheuttaisi noin 500 000 euron toteuttamiskustannukset.

Tilaratkaisujen lisäksi kustannuksia aiheutuu keskuksen tarvitsemista tietojärjestelmistä. Käytössä olevien tietojärjestelmien soveltuvuutta keskuksen käytännön toiminnalliseen tarpeeseen olisi mahdollista arvioida keskuksen toiminnan käynnistyttyä. Esityksessä on arvioitu yksistään keskuksen käyttöön perustettavan uuden tietojärjestelmän kertaluonteiseksi kehittämiskustannuksiksi noin 1,3 miljoonaa euroa. Ensisijaisena vaihtoehtona pidetään kuitenkin poliisin ja muiden keskuksen analyysityötä ja tilannekuvatoimintaa palvelevien järjestelmien edelleen kehittämistä ja rakentamista, jonka kustannuksista on esitetty laskelma hallituksen esitysluonnoksessa. Lisenssikustannusvaikutukseksi on arvioitu 2,5 miljoonaa euroa/vuosi ja ylläpitokustannuksiksi noin 200 000 euroa/vuosi. Lisäksi esityksessä on arviot ylläpidon henkilöresursseista, järjestelmien integroinnista sekä laitealustan kapasiteetista.

Poliisi vastaisi keskuksen toiminnasta aiheutuvista kustannuksista ja keskuksen tietojärjestelmistä. Kuitenkin myöhemmin voi ilmetä tarvetta muuttaa myös toimintaa osallistuvien viranomaisten vastuulla olevia järjestelmiä. Tällöin tulisi erikseen tarkastella myös toimintaan osallistuvien viranomaisten osallistumista kustannuksiin.

Keskusrikospoliisi tuo esille tässä yhteydessä myös sen, että keskuksen toiminnassa erityistä huomiota tulee kiinnittää käytettävien tietojärjestelmien käyttöoikeushallintaan, loki-valvontaan, auditointeihin, salausratkaisuihin, turvallisiin rajapintoihin sekä poikkeamien hallintaan. Kaikkien näiden varmistamisella on myös taloudellisia vaikutuksia. Keskitettyyn tietovarantoon voi liittyä myös tietoturvaushkien kasvua, joka osaltaan korostaa edellä mainittujen huomioiden merkitystä.

Keskukselle asetetaan tehtäväksi tuottaa myös oma-aloitteisesti lausuntoja muun muassa lupaviranomaisille lupaharkintaa varten. Tällaiset ilman erillistä pyyntöä tuotettavat lausunnot edellyttäisivät uusia tietojärjestelmäratkaisuita tuekseen. Keskuksen käytössä tulisi olla tietojärjestelmä, joka kommunikoi lupia ynnä muita käsittelevien viranomaisten tietojärjestelmien kanssa, jotta JR-luokitellut henkilöt nousisivat automaattisesti käsiteltäväksi tai tarkasteltavaksi, mikäli he hakevat esimerkiksi tietynlaisia lupia muilta viranomaisilta.

Keskusrikospoliisi haluaa tuoda lopuksi esille, että analyysikeskuksen toimintaprosessien määrittelyn lisäksi täyden toimintakyvyn saavuttaminen edellyttää lisäpanostuksia henkilöstön määrään ja kouluttamiseen sekä tiloihin ja tietojärjestelmiin liittyviä konkreettisia uudistuksia auditointineen. Keskuksen perustaminen vaatii myös tietomallien, vaikutta-

vuusmittareiden ja yhteistyörakenteiden varmistamista sekä viranomaisten välisen uudenlaisen tiedonvaihtoarkkitehtuurin rakentamista. Täyden toimintakyvyn rakentamisen voidaan arvioida vievän käytännössä 4-5 vuotta.

2.5.3 Muut vaikutukset

Järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan liittyy usein myös viranomaisten uhkailua ja painostamista sekä korruptiota. Myös tämä tulee huomioida henkilöstöön liittyvissä kysymyksissä korostetusti etenkin muun kuin poliisin henkilöstön osalta. Keskusrikospoliisissa varautuminen edellä mainittuun toimintaan on perusrakenteissa, mutta näin ei välttämättä ole muiden viranomaisten osalta.

Vastaavasti keskuksen henkilöiden luotettavuuden arvioinnissa tulee harkita turvallisuus selvityksen laajuus huomioiden pääsy erittäin merkittävään määrään järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kannalta olennaista tietoa. Turvallisuus selvityksilläkin on kustannusvaikutuksia.

Keskusrikospoliisin päällikkö,
Poliisineuvos

Robin Lardot

Rikostarkastaja,

Heidi Björk

Etunimi Sukunimi, ratkaisijan virkanimike

Etunimi Sukunimi, esittelijän virkanimike

Automaattisesti päivittyvä allekirjoitusfraasi. Älä poista tätä kenttää, jos allekirjoitat asiakirjan sähköisesti.

Keskusrikospoliisi
poliisi.fi