

Lausunto

31.7.2026

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Sisäministeriö on 8.6.2026 pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto on pyydetty antamaan viimeistään 3.8.2026.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi erityislaki järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta. Laissa säädettäisiin järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Analyysikeskuksen tehtävänä olisi edistää järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja heikentää järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä muodostamalla ja ylläpitämällä valtakunnallista tilanneymmärrystä järjestäytyneestä rikollisuudesta, luokittelemalla järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä ryhmiä ja henkilöitä, antamalla lausuntoja ja luovuttamalla järjestäytyneeseen rikollisuuden liittyviä tietoja sekä tunnistamalla, kehittämällä ja jakamalla järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan parhaita käytäntöjä, toimintatapoja ja työmenetelmiä.

Esityksen tavoitteena on suojata yhteiskuntaa ja yksilöitä vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta tehostamalla järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa tietojenvaihtoa ja analyysia sekä järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa. Tarkoituksena on ehkäistä laillisten yhteiskuntarakenteiden hyväksikäyttöä rikollisessa toiminnassa.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys on merkityksellinen useiden perusoikeuksien, kuten esimerkiksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan (PL 10 §), viranomaisten toimivaltuuksien (2 ja 119 §), elinkeinovapauden (18 §) ja oikeusturvan (21 §) kannalta.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

02951 50320
Internat.
+358 2951 50320

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta muun muassa yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksien, oikeusturvan sekä viranomaisten toimivaltuuksien näkökulmasta. Lisäksi ministeriö on tarkastellut esitysluonnosta eräiden rikosoikeuteen liittyvien kysymysten näkökulmasta.

Oikeusministeriöllä on ollut esitysluonnoksen valmistelua tukeneessa työryhmässä ja sen sihteeristössä edustajat. Tästä huolimatta oikeusministeriö pitää perusteltuna esittää lausuntonaan sisäministeriölle seuraavaa.

Järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollinen torjunta

Ehdotettu lakiluonnos on merkittävä järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan kehittämisessä ja käyttöönotossa Suomessa. Esitys toteuttaa valtioneuvoston järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman (2025–2030) viitekehystä.

On tärkeää tehostaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa hyödyntämällä hallinnollisia keinoja rikosoikeudellisten toimien rinnalla. Hallinnolliseen torjuntaan määrätietoisesti panostamalla voidaan vahvistaa torjunnan kokonaisvaltaisuutta ja lisätä sen vaikuttavuutta. On syytä siirtää painopistettä rikosoikeudellisten toimien ohella ennalta estäviin toimiin sekä rikollisten toimintaedellytysten järjestelmälliseen heikentämiseen.

Järjestäytynyt rikollisuus toimii monimutkaisissa ja joustavissa verkostoissa, mikä voi vaikeuttaa toimintaan puuttumista. Tiedonvaihdon, yhteisen tilannekuvan ja viranomaisten välisen yhteistyön vahvistaminen parantaisi edellytyksiä puuttua rikollisuuden toimintaedellytyksiin ennakoivasti ja tehokkaasti. Hallinnollinen torjunta tukee viranomaisten toimien tehostamisen kautta lisäksi rikoshyödyn konfiskointia ja rahanpesun estämistä sekä vahvistaa näiden toimien kokonaisvaikutusta.

Lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden määritelmä ja siihen liittyvä sääntely ovat parhaillaan uudelleenarvioinnin kohteena, ja mahdolliset uudelleenmuotoilut voivat edellyttää myös Suomen lainsäädännön tarkastelua. Komissio valmistelee vuoden 2008 puitepäätöksen (2008/841/YOS) uudistamista, jotta sääntely vastaisi paremmin rikollisuuden muuttuneita ja yhä monimuotoisempia ilmenemismuotoja. Komission ehdotuksen odotetaan valmistuvan syksyn 2026 aikana.

Esityksen tavoitteet

Esityksen yhtenä tavoitteena on estää rikollisten pääsy laillisiin rakenteisiin, kuten yritystoimintaan, rahoitusjärjestelmiin ja lupamenettelyihin.

Oikeusministeriö pitää lain tavoitteita – järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten heikentämistä, haitallisten kehityskulkujen varhaista tunnistamista ja katkaisemista sekä järjestäytynyttä rikollisuutta tukevan toiminnan vaikeuttamista tai estämistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ennen kuin toiminta kehittyy yksittäisiksi vakaviksi rikoksiksi – kannatettavina.

Ehdotetun sääntelyn vaikuttavuuden systemaattinen seuranta ja jatkuva kehittäminen ovat keskeisiä edellytyksiä sen tavoitteiden toteutumiselle. Näiden periaatteiden tulisi ilmetä

selkeästi joko lakitekstissä tai sen perusteluissa. Lain perusteluissa on hyödynnetty tietoa muista EU:n jäsenvaltioista, joissa hallinnollinen torjunta on kehittynyt pidemmälle; näiden mallien ja toimintatapojen seuranta sekä vaikuttaviksi osoittautuneiden käytäntöjen soveltaminen suomalaiseen moniviranomaisyhteistyöhön on perusteltua. Hallinnollisen torjunnan kehittämisessä voisi myös hyödyntää unionin jäsenmaiden European Network on the Administrative Approach tackling serious and organised crime -verkoston tarjoamaa asiantuntemusta sekä sen kautta saatavia käytännön kokemuksia hallinnollisen torjunnan toteuttamisesta ja sääntelyn toimeenpanosta. Kansainvälisen kehityksen aktiivinen seuranta ja muualla kehitettyjen torjuntatoimien tarkoituksenmukainen omaksuminen ovat olennaisia lain vaikuttavuuden edelleen vahvistamiseksi.

Kuten todettua, laissa säädettäisiin järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Ehdotetun mallin mukaan poliisi voisi päätöksellään sijoittaa ihmisiä eri järjestäytyneen rikollisuuden kategorioihin, joiden perusteella saattaisi seurata suoria oikeusvaikutuksia. Kategorisointi mahdollistaa korkean riskin toimijoiden ja kehittyvien ryhmien tunnistamisen, minkä arvioidaan tehostavan rikosentorjunnallisten toimien kohdentamisen. Ehdotettu malli pyrkisi estämään järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyneitä henkilöitä pääsemästä luvanvaraiseen toimintaan, rahoituskanaviin ja turvallisuusalalle, jotka ovat merkittäviä toimialoja rikollisuuden mahdollistajina.

Esityksen perusajatuksena on, että poliisi kokoaisi hajallaan olevaa tietoa, tekee analyysin ja luokittelee toimijoita riskin mukaan. Tätä luokittelua voitaisiin käyttää hyväksi hallinnollisissa päätöksissä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan aihetta koskevan kansainvälisen kartoituksen perusteella järjestäytyneen rikollisuutta koskevan tiedon jakamista voisi edistää eri viranomaisistahoille yhteisen viraston perustaminen. Selvityksen mukaan hallinnollista lähestymistapaa koskevissa eurooppalaisissa suosituksissa keskiössä on ollut koordinaatiokeskus, joka kerää tietoa ja asiantuntemusta sekä levittää sitä ja tarjoaa rakenteellista tukea. Säännöllisesti tuotettu laaja, tarkka ja analyysiin perustuva järjestäytyneen rikollisuuden tilannekuva ja -ymmärrys ohjaa torjuntatoimia ja valistusta sekä viestintää. Ajantasaiseen tietoon perustuvaa tilanneymmärrystä muodostetaan useista lähteistä ja se jaetaan hyödynnettäväksi myös eri viranomaisissa. Viranomaisten välisen yhteistyön tukemisen tavoitteena on tuottaa lisäarvoa viranomaisten omien ydintehtävien toteuttamiseen. (s. 59).

Ehdotus mahdollistaa esityksen mukaan olemassa olevan, mutta hajallaan olevan tiedon yhdistämistä ja hyödyntämistä. Ehdotettu malli mahdollistaa esitysluonnoksen mukaan myös järjestäytyneen rikollisuuden (JR) torjuntaan kohdistettujen resurssien entistä paremman kohdentamisen. Oikeusministeriö pitää tätä tavoitetta erittäin tärkeänä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä.

Ehdotettua toimintatapaa ja sen toimivuutta ja tehokkuutta on kuitenkin arvioitava tarkemmin sääntelyn yksityiskohtien valossa.

Ehdotetun mallin tehokkuus järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä riippuu siitä, miten luotettavasti ja virheettömästi ehdotettu järjestelmä toimii. Virheellisestä luokittelusta voi aiheutua yksilölle merkittävää haittaa, jota on vaikea korjata jälkikäteen. Ihmiset voivat olla eri syistä (esim. sosiaaliset verkostot ja yritysmaailma) yhteydessä järjestäytyneen rikollisuuden jäseniin itse sitä edes tietämättä. Tämä voi heikentää ehdotetun mallin legitimitettiä.

Ehdotettu malli perustuu hallinnolliseen arvioon eikä tuomioistuimen ratkaisuun, mutta sillä voi olla välittömiä ja varsin pitkäaikaisia oikeusvaikutuksia esimerkiksi lupien epäämisen muodossa. Malli voi olla järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kannalta tehokas, mutta oikeusturvan kannalta riskialtis. Koska hallinnollisella rikosten torjunnalla pyritään puuttumaan rikollisuuteen ennalta estävästi, on mahdollista, että viranomaiset kohdistavat kansalaisiin heidän toimintavapauttaan rajoittavia toimenpiteitä, vaikka heidän ei olisi todettu syyllistyneen mihinkään yksilöitävissä olevaan rikolliseen tekoon. Legitimiteetin säilyttämiseksi muutoksenhakumenettelyn tulee olla aidosti toimiva.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee esitystä tarkentaa siten, että voidaan varmistua, ettei ehdotettavassa menettelyssä tingitä yksilölle kuuluvista oikeusturvatakeista (kts. tarkemmin jakso *luokittelun käyttäminen päätöksen perusteena lupa-asioissa*). Rikoksentorjunnan tehokkuuden näkökulmasta luokittelun kriteerejä, näyttökynnystä ja oikeusvaikutuksia olisi vielä tarkasteltava ja tarpeen mukaan rajattava nyt ehdotettua tarkemmin. Liian väljä sääntely on riski sekä yksilön oikeusturvan että koko järjestelmän legitimiteetin kannalta huomioiden mahdolliset vaikutukset sivullisille.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen keskuksen ja muiden toimijoiden välillä

4 § Keskuksen oikeus saada tietoja toimivaltaiselta viranomaiselta

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että keskusrikospoliisin järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksella (jäljempänä keskus) on oikeus saada 1 §:ssä tarkoitettulta toimivaltaiselta viranomaiselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 3 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset 1) henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (616/2019) 2 luvussa tarkoitettut tiedot sekä rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 4 §:ssä tarkoitettut rahoitustiedot ja -analyysit [...]. Ehdotettu momentti sisältää 8-kohtaisen luettelon lakiviittauksia. Pykälän 2 momentin 1. virkkeen mukaan toimivaltainen viranomainen saa luovuttaa 1 momentissa tarkoitettuja tietoja keskukselle pyynnöstä ja oma-aloitteisesti.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista, joita ovat poliisi, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto, Rikosseuraamuslaitos, Ulosottolaitos, Tulli, Verohallinto, Liikenne- ja viestintävirasto, Lupa- ja valvontavirasto sekä Kansaneläkelaitos. Keskuksen johtava viranomainen on keskusrikospoliisi, joka vastaa keskuksen toiminnasta sekä ohjaa, koordinoi ja kehittää keskuksen toimintaa. Pykälän 3 momentin 1–2 virkkeiden mukaan keskuksessa on edustaja jokaisesta toimivaltaisesta viranomaisesta. Edustajan nimeää toimivaltainen viranomainen. Edelleen lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin perustettavan keskuksen tehtävistä.

Esitysluonnoksen perusteella keskus vaikuttaisi olevan keskusrikospoliisin sisällä toimiva osasto, yksikkö tai muu vastualue, johon laissa tarkoitettut toimivaltaiset viranomaiset olisivat velvoitettuja nimeämään 1 §:n 3 momentin nojalla edustajan.

Oikeusministeriö toteaa, että 4 §:n 1 momenttiin ehdotetun keskuksen tiedonsaantioikeuden suhde toimivaltaisiin viranomaisiin jää epäselväksi. Kuten edellä on todettu, keskusrikospoliisissa toimiva keskus muodostuisi säännöksessä nimetyistä toimivaltaisista viranomaisista sekä johtavasta viranomaisesta, keskusrikospoliisista. Kyse ei siten ilmeisesti olisi uudesta perustettavasta viranomaisesta. Ehdotetun tiedonsaantioikeuden perusteella ei kuitenkaan

ilmene, millä viranomaisella olisi oikeus käyttää tiedonsaantioikeutta. Mainittakoon esimerkkinä 4.1 §:n 5 kohta, jonka mukaan keskuksella on oikeus saada 1 §:ssä tarkoitettulta toimivaltaiselta viranomaiselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 3 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset 5) ulosottokaaren (705/2007) 1 luvun 26 §:n 1 momentin 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitettut tiedot lukuun ottamatta 3 luvun 73 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Säännöstä on mahdollista tulkita esimerkiksi siten, että keskuksessa toimivaltaisena viranomaisena toimivalla Ulosottolaitoksella on oikeus saada salassa pidettäviä tietoja Ulosottolaitokselta. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että keskukselle tietoja voitaisiin luovuttaa myös oma-aloitteisesti. Esitysluonnoksen perusteella jää arvailujen varaan, voiko esimerkiksi keskukseseen toimivaltaisen viranomaisen edustajaksi nimetty Ulosottolaitoksen virkamies itse pyytää salassa pidettäviä tietoja omalta työnantajaviranomaiseltaan oma-aloitteisesti.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt varsin usein huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi esimerkiksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta (ks. esim. PeVL 34/2024 vp, PeVL 47/2006 vp, s. 2/I, PeVL 43/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on korostanut vaikeaselkoisuudella olevan myös sitä soveltavien ammattihenkilöiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (kts. esim. PeVL 11/2024 vp, kappale 6 ja PeVL 4/2021 vp, kappale 13).

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa toimielimen nimeä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II). Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa sääntelyä tulee täsmentää. Sääntelyn täsmentämisessä on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, mille viranomaiselle ehdotetut toimivaltuudet ja oikeudet tosiasiallisesti kuuluvat sekä miten sääntelyn kohteena olevat toimijat on määritelty suhteessa toisiinsa.

Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedonsaantioikeus on sidottu tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on valiokunnan mukaan pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatuut lausunnot). Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausuntokäytännössään tarkentanut tietosisältöjen luuttelemista siten, että pyrittäessä luettelemaan tyhjentävästi jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia tietosisältöjä, on perustuslakivaliokunnan mielestä asianmukaista huomioida kulloinenkin sääntelykonteksti (PeVL 14/2026 vp ja s. 3).

Säätämisyjärjestysperusteluissa on päädytty arvioon, jonka mukaan esityksessä ehdotetut tiedonsaantioikeudet olisi sidottu tarpeellisuusedellytykseen niiden säännösten osalta, joissa tietosisällöt on tyhjentävästi lueteltu. Oikeusministeriö toteaa, ettei säätämisyjärjestysperusteluissa todetun perusteella voi täysin vakuuttua siitä, että tietosisällöt

olisi lueteltu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla tyhjentävästi. Sääntelyssä viitataan varsin laajasti muualla laissa säädettyyn, kuten esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 2 lukuun, jossa säädetään henkilötietojen käsittelystä. Mainitun 2 luvun säännöskohtaisten perustelujen mukaan luvussa täsmennettäisiin ne käsittelytarkoitukset, joihin Rajavartiolaitos saisi käsitellä henkilötietoja tehtäviensä suorittamiseksi sekä kunkin käyttötarkoituksen osalta sallitut tietosisällöt. Käsitteltäviä tietosisältöjä koskevat säännökset eivät sisältäisi voimassa olevan Rajavartiolaitoksen henkilötietolain tapaan yksityiskohtaisia tietoluetteloita, vaan säännöksissä säädettäisiin käsitteltävistä tietoluokista. Tietoluokkien tarkempi sisältö määräytyisi käsittely tarkoituksen perusteella. (HE 241/2018 vp, s. 32). Vastaava laajuustaso vaikuttaa koskevan esimerkiksi poliisin ja Tullin tietoihin kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa sääntelyä on muutettava perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön huomioon ottamiseksi siten, että luovutettavien tietojen tietosisällöt määritellään tyhjentävästi tai tietojen luovuttaminen sidotaan välttämättömyyteen.

Pykälän 2 momentin 2. virkkeen mukaan toimivaltainen viranomainen saa lisäksi salassapitosäännösten estämättä tuottaa ja luovuttaa keskukselle pyynnöstä ja oma-aloitteisesti muita sellaisia tietoaaineistoja, jotka ovat välttämättömiä 3 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 77) toimivaltainen viranomainen saisi myös tuottaa ja luovuttaa keskukselle pyynnöstä ja oma-aloitteisesti muita sellaisia tietoaaineistoja, jotka ovat välttämättömiä keskuksen tehtävien hoitamiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että sääntely vaikuttaa muodostuvan väljäksi. Sääntely mahdollistaisi keskuksen pyynnöstä lähes rajoittamattomasti 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten tietojen luovuttamisen keskukselle. Ehdotettu sääntely olisi sidottu vaatimukseen tietojen välttämättömyydestä 3 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp). Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa säätämisperusteluja tulee tältä osin täydentää arvioimalla ehdotettua sääntelyä edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

5 § Keskuksen muu tiedonsaantioikeus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan keskuksella on keskuksessa työskentelevän päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta, julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja yksityiseltä yhteisöltä muut 3 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännös vastaisi pääosin poliisin yleistä tiedonsaantioikeutta.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin keskukselle oikeus saada salassa pidettäviä tietoja tehtäviensä hoitamiseksi keskuksessa toimivilta toimivaltaisilta viranomaisilta ja 5 §:ssä oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi salassa pidettäviä tietoja muilta viranomaisilta, julkista tehtävää hoitamaan asetetuilta yhteisöiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä. Viimeksi mainittu vaikuttaisi täydentävän 4 §:n 1 momentissa säädettyä ja laajentavan keskuksen tiedonsaantioikeuden kaikkien viranomaisten salassa pidettäviin tietoihin sekä julkista tehtävää hoitamaan asetettujen yhteisöjen ja yksityisten yhteisöjen tietoihin.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 79) esitetään joitakin esimerkkejä säännöksen soveltamisalasta ja keskuksen tietotarpeista, kuten Eläketurvakeskuksen, Finnveran ja Valtiokonttorin hallussa olevat tiedot. Oikeusministeriö toteaa, että 5 §:ään ehdotettu tiedonsaantioikeus muodostuisi erittäin laaja-alaiseksi ja väljäksi. Säännöksen perusteella keskuksella olisi oikeus saada useilta eri yhteiskunnan toimijoilta salassa pidettäviä tietoja, jotka voisivat olla luonteeltaan myös arkaluonteisia. Tietoja olisi mahdollista käyttää muun muassa henkilöiden luokittelua varten.

Oikeusministeriö toteaa, että näin laaja-alainen tiedonsaantioikeus, joka kohdistuisi rajoittamattomaan joukkoon toimijoiden salassa pidettäviä tietoja, rajoittaisi luonnollisten henkilöiden yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa merkittävästi. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Oikeusministeriö toteaa, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (ks. esim. PeVL 3/2014 vp, s. 3). Rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä (hyväksyttävyyksvaatimus) perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa, ja lainsäätäjän tulee valita perusoikeuksiin vähiten puuttuvat toimenpiteet (ks. esim. PeVM 25/1994 vp, ja esimerkiksi PeVL 56/2014 vp ja PeVL 18/2013 vp). Ehdotettu sääntely on myös merkityksellistä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Suhteellisuusvaatimukseen sisältyy perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yhtenä olennaisena osana vaatimus siitä, ettei perusoikeusrajoitus saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5, myös esim. PeVL 12/2025 vp).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta (s. 130–131). Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa esitetty arvio jää tiedonsaantioikeuksien osalta suppeaksi, eikä sen perusteella voida vakuuttua siitä, että näin laajaa tiedonsaantioikeutta voitaisiin perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että keskukselle 1. lakiehdotuksen 3 §:n perusteella ehdotettu tehtäväkenttä on täsmällisesti rajattu. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa ehdotettua tiedonsaantioikeutta on täsmennettävä ja arvioitava sekä perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan lausuntokäytännön että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tiedonsaantioikeuksien tulee kohdistua vain sellaisten toimijoiden tietoihin, jotka ovat keskuksen tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä. Oikeusministeriö ei myöskään pidä vakuuttavana säännöskohtaisissa perusteluissa esitettyä arviota, jonka mukaan ehdotettua tiedonsaantioikeutta voidaan perustella sillä, että poliisilaissa poliisille on säädetty

vastaava yleinen tiedonsaantioikeus poliisille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Vastaavaa tiedonsaantioikeuden säätämistä ei voida pitää perusteltuna tässä yhteydessä, kun otetaan huomioon, että keskuksen tehtävät ovat olennaisesti poliisin poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaisia tehtäviä suppeammat. Poliisilain mukainen tiedonsaantioikeus liittyy oleellisesti kyseisiin poliisilaissa säädettyihin tehtäviin.

11 § Tietojen luovuttaminen viranomaiselle

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin keskuksen tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille. Pykälän 1 momentin mukaan keskus saa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti tai pyynnöstä luovuttaa 8 §:ssä tarkoitetun keskuksen rekisterin tietoja 1) edellä 1 §:ssä tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi [...]. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan keskus saa lisäksi salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti tai pyynnöstä luovuttaa tietoja Syyttäjälaitokselle syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi.

Oikeusministeriö viittaa edellä tässä lausunnossa 4 §:n osalta selostettuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Lisäksi ministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on tähänastisessa lausuntokäytännössään arvioinut myös oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä edellä 4 §:ää koskevassa osiossa selostetun vakiintuneen tulkintakäytännön pohjalta, eikä ole tehnyt eroa oma-aloitteisen tietojen luovutussääntelyn tai tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn välille (esim. PeVL 14/2026 vp ja PeVL 32/2024 vp, s. 2).

Oikeusministeriö toteaa, ettei 11 §:n 1 ja 2 momentteja ole sidottu tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimukseen. Näin ollen voidaan päätyä johtopäätökseen, ettei ehdotettu sääntely noudata perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä. Poikkeamista vakiintuneesta lausuntokäytännöstä ei esitysluonnoksessa perustella. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa sääntely on muotoiltava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi tai esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on avoimesti tuotava ilmi, ettei sääntely täytä perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä, ja esitettävä käytännöstä poikkeamiselle painavia perusteita.

12 § Tietojen luovuttaminen toiminnan suuntaamiseksi

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan keskus saa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti tai pyynnöstä luovuttaa 8 §:ssä tarkoitetun keskuksen rekisterin tietoja: 1) edellä 1 §:ssä tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle, suojelupoliisille ja Puolustusvoimille viranomaisen lakisääteiseen tehtävään kuuluvan toiminnan suuntaamiseksi [...]. Oikeusministeriö viittaa edellä 11 ja 4 §:n osalta toteamaansa. Tiedon luovuttamista koskevaa sääntelyä ei ole sidottu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla mihinkään kriteeriin. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa sääntely on muotoiltava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi tai esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on avoimesti tuotava ilmi, ettei sääntely täytä perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä, ja esitettävä käytännöstä poikkeamiselle painavia perusteita.

13 § Ilmiötiedon luovuttaminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan keskus saa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti ja pyynnöstä luovuttaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan osallistuville toimijoille muita järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa ja torjuntaa koskevia tietoja kuin henkilötietoja, jos tiedot ovat tarpeellisia järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan edistämiseksi ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten heikentämiseksi. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ilmiötiedot ja niitä sisältävät asiakirjat ovat usein taktisen tai strategisen tason analyysin tuotteita ja lähtökohtaisesti julkisia, mutta eräissä tilanteissa ne ovat perustellusti salassa pidettäviä. Salassapidon tarve voi liittyä esimerkiksi siihen, että ilmiötietoon sisältyy jonkin rikollisverkoston tai rikollisten käyttämän yrityksen yksilöintitietoja. Ilmiötieto voi myös sisältää salassa pidettäviä tietoja esitutkintaviranomaisten käyttämistä taktisista ja teknisistä menetelmistä. (s. 100).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että edellä tässä lausunnossa selostettu valiokunnan lähtökohtaisesti perustuslain 10 §:ään kiinnittyvien salassapitoperusteiden murtamista koskeva lausuntokäytäntö soveltuu myös liikesalaisuuksia koskevan salassapitoperusteen murtamista koskeviin säännöksiin (PeVL 13/2023 vp, s. 4 ja PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava, voivatko luovutettavat salassa pidettävät tiedot olla edellä mainittujen tietojen ohella esimerkiksi liikesalaisuuksia, joiden osalta perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sääntelyn sitomista tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimukseen.

Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota luovutuksensaajaan, joka on pykäläehdotuksen mukaan *järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan osallistuva toimija*. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa kaikille sellaisille tahoille, joita voidaan pitää järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan osallistuvina toimijoina. Lähtökohtaisesti kyse olisi siis tahoista, joiden tapauskohtaisesti tai yleisemmin voidaan katsoa toimillaan tukevan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Käsitettä voitaisiin tulkita varsin laajasti ottaen huomioon, että kyse ei ole henkilötietojen luovuttamisesta.

Kuten säännöskohtaisista perusteluista ilmenee, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan osallistuvaa toimijaa ei ole laissa määritelty. Oikeusministeriö toteaa, että sääntely jättää varsin tulkinnanvaraiseksi sen, mille tahoille salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa. Vaikka säännös ei mahdollistaisi henkilötietojen luovuttamista, se mahdollistaisi muiden salassa pidettävien tietojen luovuttamisen. Tällaisten tietojen oikeudeton paljastaminen on rikoslain nojalla rangaistavaa, minkä vuoksi luovutuksensaajien piirin tulee ilmetä laista riittävän täsmällisesti. Sääntelyn täsmällisyys on tässä yhteydessä merkityksellistä myös salassa pidettäviä tietoja luovuttavien virkamiesten virkavastuun ja oikeusturvan kannalta. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa sääntelyä on täsmennettävä erityisesti luovutuksensaajien osalta. Arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että luovutuksensaajan intressin tulisi aina olla painavampi kuin se intressi, jota kyseessä olevalla salassapitosäännöksellä suojataan.

14 § Muu tietojen luovuttaminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan keskus saa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti tai pyynnöstä luovuttaa 8 §:ssä tarkoitetun

keskuksen rekisterin tietoja yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (310/2025) tarkoitetulle kriittiselle toimijalle tai kyberturvallisuuslain (124/2025) 3 §:ssä tarkoitetulle toimijalle, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen tai häiriönsietokyvyn parantamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi taikka järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten heikentämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely olisi sidottu vaatimukseen tietojen tarpeellisuudesta. Luovutettavia tietoja ei ole luetteloitu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla tyhjentävästi. Oikeusministeriö viittaa edellä tässä lausunnossa selostettuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa sääntelyä on muutettava siten, että luovutettavien tietojen tietosisällöt määritellään tyhjentävästi tai tietojen luovuttaminen sidotaan välttämättömyyteen.

Viranomaisten erillisyyseriaate

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslain 4 §:n sisältämä viranomaisen määritelmä erottaa viranomaisen paitsi yksityisestä toiminnasta myös toisista viranomaisista. Viranomaiset ovat julkisuuslakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä (HE 30/1998 vp, s. 33 ja PeVL 62/2018 vp, s. 5). Viranomaisten erillisyyden periaatteella on erityistä merkitystä salassapitosäännöksiä sovellettaessa. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, mitkä ovat keskuksessa toimivan toimivaltaisen viranomaisen edustajan toimivaltuudet salassa pidettävien tietojen luovuttamisessa. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa ehdotettua sääntelyä on arvioitava viranomaisten erillisyyden periaatteen näkökulmasta. Samalla on tarpeen selvittää, millä edellytyksillä keskuksessa toimiva edustaja voi luovuttaa oman työnantajaviranomaisensa hallussa olevia salassa pidettäviä tietoja sekä toisaalta, millä edellytyksillä hän voi luovuttaa keskuksen hallussa olevia tietoja omalle työnantajaviranomaiselleen (kts. myös edellä 1. lakiehdotuksen 4 §:n osalta todettu).

Eräitä luokitteluun liittyviä huomioita

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 ja 2 momentit mahdollistavat keskukselle 6 §:ssä tarkoitetun analyysin perusteella eri ryhmien luokittelun järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi, kehittyväksi rikollisryhmäksi, erityisen vaaralliseksi rikollisryhmäksi ja rikollisverkostoksi. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan keskus voi 6 §:ssä tarkoitetun analyysin perusteella luokitella tietyn ryhmän: 1) *järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi*, jos kyseessä voidaan perustellusti olettaa olevan vähintään kolmen henkilön muodostama tietyn ajan koossa pysyvä rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen vakavia rikoksia 2) *kehittyväksi rikollisryhmäksi*, jos kyseessä on vähintään kolmen henkilön muodostama rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, jonka toimintaan voidaan perustellusti olettaa olennaisesti kuuluvan rikosten tekeminen ja johon kuuluvien henkilöiden voidaan perustellusti olettaa toimivan yhdessä tehdäkseen rikoksia tai edistääkseen ryhmään kuuluvien henkilöiden tai muiden henkilöiden rikosten tekemistä ja ryhmän voidaan perustellusti olettaa olevan kehitymässä 1 kohdassa tarkoitetuksi järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi ja 3) *erityisen vaaralliseksi järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi*, jos 1 kohdassa tarkoitetun ryhmän voidaan ryhmän tekemien tai edistämien rikosten määrän, luonteen, tekotavan, kohteen, vahingollisuuden ja vaarallisuuden perusteella perustellusti olettaa aiheuttavan vakavan uhan tai vaaran yhteiskunnan tai yksilöiden turvallisuudelle. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan

keskus voi 6 §:ssä tarkoitetun analyysin perusteella luokitella *rikollisverkostoksi* tietyn ajan koossa pysyvän yhteenliittymän, jonka toimintaan voidaan perustellusti olettaa kuuluvan verkoston toimintakokonaisuuden mukaisten vakavien rikosten tekeminen ja jonka puitteissa tapahtuvan rikollisen toiminnan voidaan perustellusti olettaa olevan rikollisverkoston hyväksymää sekä tapahtuvan verkoston ja sen piirissä toimivien henkilöiden puolesta, hyväksi tai nimissä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyssä ei rajata lapsia tai pelkästään lapsista koostuvia ryhmiä pois. Sääntely mahdollistaisi esimerkiksi kolmesta 12-vuotiaasta lapsesta muodostuvan rakenteeltaan jäsenytyneen yhteen liittymän luokitteluun 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuksi järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa ryhmiä koskevan luokittelusääntelyn vaikutuksia on arvioitava lapsien näkökulmasta. Samalla on syytä arvioida, tulisiko lapsia tai pelkästään lapsista koostuvia ryhmiä koskeva raja sisällyttää nimenomaisesti sääntelyyn. Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta rikosvastuun ikärajaan, joka on 15 vuotta.

Ehdotettavan 7 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan kohdassa käytetty järjestäytyneen rikollisryhmän käsite perustuu ns. Palermion sopimuksen ja rikoslain määritelmille. Perusteluiden mukaan kohdassa esitetään käytettäväksi yleisempää mainintaa vakavista rikoksista sen sijaan, että viitattaisiin rikosten enimmäisrangaistuksiin tai yksilöityihin rikoslain rikoksiin, kuten järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän sisältävässä rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa. Säännöskohtaiset perustelut eivät vaikuta sisältävän rajausta sen osalta, mitä rikoksia voitaisiin pitää kohdassa tarkoitettuina vakavina rikoksina. Perusteluissa ei myöskään esimerkiksi luonnehdi sitä, minkälaisia rikoksia olisi pidettävä säännöksessä tarkoitettuina vakavina rikoksina. Yleisempää viittausta vakaviin rikoksiin perustellaan sillä, että se mahdollistaa joustavamman varautumisen nopeasti muuttuviin järjestäytyneen rikollisuuden ilmiöihin (s. 81). Perusteluiden pohjalta vaikuttaa siltä, että esimerkiksi pahoinpitely, ampuma-aserikos ja räjähdერიკος, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, voisivat olla säännöksessä tarkoitettuja vakavia rikoksia.

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa oleva järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä kattaa rikoksen vakavuuden osalta yhteenliittymät, jotka toimivat yhteistuumin tehdäkseen rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, taikka 11 luvun 10 §:ssä (kiihottaminen kansanryhmää vastaan) tai 15 luvun 9 §:ssä (oikeudenkäytössä kuultavan uhkaaminen) tarkoitettuja rikoksia. Myös esimerkiksi rikoslain 41 luvun 2 §:ssä, joka koskee ampuma-aseen käsittelyä vakavan rikoksen tekemistä varten, vakavia rikoksia ovat rikokset, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta (sekä 34 a luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehty laiton uhkaus). Rikoksen vakavuutta ilmentää yleisesti siitä säädetyn enimmäisrangaistuksen ankaruus.

Esitysluonnoksen perusteella ei vaikuta olevan selvää, miksi vakavien rikosten olisi ehdotettavassa laissa katettava rikoksia laajemmin kuin rikoslain edellä mainituissa säännöksissä. Avoimeksi jää myös se, mitkä tekijät ovat merkityksellisiä sen arvioinnissa, milloin on kyseessä säännöksessä tarkoitettu vakava rikos.

Ehdotettavan 7 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti ryhmä voitaisiin luokitella *kehittyväksi rikollisryhmäksi* tietyin edellytyksin. Niihin kuuluu se, että kyseessä olevan yhteenliittymän voidaan perustellusti olettaa toimivan yhdessä tehdäkseen rikoksia tai edistääkseen ryhmään kuuluvien henkilöiden tai muiden henkilöiden rikosten tekemistä. Kohdassa ei edellytettäisi

ryhmän piirissä olevilta rikoksilta vakavuutta. Rikosten tulisi kuitenkin perusteluiden mukaan olla sellaisia, että niiden voidaan katsoa ilmentävän riskiä ryhmän kehittymisestä järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi (s. 84). Kehittyvän rikollisryhmän luokittelu ei myöskään edellyttäisi, että ryhmä olisi tietyn ajan koossa pysyvä (s. 85). Kehittyväksi rikollisryhmäksi luokittelu vaikuttaisi ainakin säännösten voimaa johtaa samoihin ehdotettavan lain mukaisiin oikeudellisiin seurauksiin tai vaikutuksiin kuin esimerkiksi järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi luokittelu, vaikka kyseessä olevien rikosten vakavuuden ja kyseisen ryhmän toiminnan keston näkökulmasta kyse ei olisi välttämättä yhtä moitittavasta toiminnasta. Asialla on merkitystä myös jäljempänä käsiteltävän järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi luokittelun kannalta.

Ehdotettavan 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti ryhmä voitaisiin luokitella *erityisen vaaralliseksi järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi* tietyin edellytyksin. Niissä viitataan muun muassa siihen, että ryhmän voidaan säännöksessä mainituilla perusteilla perustellusti olettaa aiheuttavan vakavan uhkan tai vaaran yhteiskunnan tai *yksilöiden* turvallisuudelle. Ilmeisesti riittävää ei olisi, että kyse olisi yhden yksilön turvallisuutta koskevasta vakavasta uhkasta tai vaarasta. Sitä, mitä yksilöihin viittaaminen käytännössä tarkoittaisi, ei käsitellä säännöskohtaisissa perusteluissa.

Edelleen 7 §:n 3 momentin mukaan keskus voi lisäksi luokitella tietyn henkilön järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi, jos henkilön voidaan 6 §:ssä tarkoitetun analyysin perusteella perustellusti olettaa: 1) olevan muodollisesti tai tosiasiallisesti järjestäytyneen rikollisryhmän, kehittyvän rikollisryhmän tai rikollisverkoston jäsen tai siihen rinnastuvassa asemassa; 2) toistuvasti edistävän tai mahdollistavan järjestäytyneen rikollisryhmän, kehittyvän rikollisryhmän tai rikollisverkoston toimintaa.

Luokittelu järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi voisi ehdotettavan lain 8 §:n mukaan johtaa asiaa koskevan tiedon tallentamiseen keskuksen rekisteriin ja tiedon käyttämiseen laissa säädetyllä tavalla. Luokittelu tällaiseksi henkilöksi voisi näin ollen johtaa esimerkiksi luvan epäämiseen, mitä voidaan pitää varsin merkittävänä oikeudellisena seurauksena sellaisesta jäsenyydestä, asemasta tai toiminnasta, jota asiaa koskevassa säännöksessä tarkoitetaan.

Edellä todettuun liittyen voidaan kiinnittää huomiota siihen, että kriteerit, joilla henkilö voitaisiin luokitella järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi, vaikuttavat laajoilta. Ehdotetun 7 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaisesti henkilö voitaisiin luokitella järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi, jos henkilön voidaan 6 §:ssä tarkoitetun analyysin perusteella perustellusti olettaa olevan muodollisesti tai tosiasiallisesti järjestäytyneen rikollisryhmän, kehittyvän rikollisryhmän tai rikollisverkoston jäsen tai siihen rinnastuvassa asemassa. Myös järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvan henkilön luokittelussa merkitystä on siten edellä käsitellyillä kysymyksillä, jotka koskevat järjestäytyneen rikollisryhmän ja kehittyvän rikollisryhmän määritelmiä.

Pykälän perusteluista ei käy ilmi, mitä rinnastuvassa asemassa olemisella tarkoitetaan. Perusteluissa todetaan (s. 87), että ”mahdollista olisi luokitella henkilö järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi, jos käsillä on riittävää selvitystä henkilön mukanaolosta sellaisessa esimerkiksi huumausaine- tai ihmiskaupparikollisuudessa, jonka voidaan erittäin todennäköisesti olettaa olevan järjestäytyntä rikollisuutta, vaikka mitään tiettyä rikollisverkostoa tai -ryhmää ei olisikaan tunnistettavissa kyseiseen rikolliseen toimintaan liittyen”. Pykälän ja perusteluiden perusteella ei ole selvää, mihin mainittu perustelulausuma perustuu ja miten sen mukainen tulkinta olisi mahdollinen huomioiden se, että 3 momentin 1

kohdassa nimenomaan viitataan järjestäytyneen rikollisryhmän, kehittyvän rikollisryhmän tai rikollisverkoston jäsenyyteen.

Ehdotetun 7 §:n 3 momentin 2 kohdassa, joka myös koskee järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi luokittelua, viitataan siihen, että henkilön voidaan perustellusti olettaa toistuvasti edistävän tai mahdollistavan järjestäytyneen rikollisryhmän, kehittyvän rikollisryhmän tai rikollisverkoston toimintaa. Ryhmän *toimintaa* koskevaa ilmaisua ei ole ehdotettavan 7 §:n 3 momentin 2 kohdassa rajattu koskemaan esimerkiksi rikoksia tai rikollista toimintaa. *Toiminta* vaikuttaisi voivan kattaa laajalti lainmukaisiakin toimia, joille on laillinen peruste ja joilla ei välttämättä ole merkityksellistä yhteyttä esimerkiksi järjestäytyneen rikollisryhmän rikolliseen toimintaan. Tällaisia toimia voisivat mahdollisesti olla esimerkiksi oikeudenkäyntiavustajan, vuokranantajan tai IT-palveluiden tarjoajan toimet sekä järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvan henkilön perheenjäsenen toiminta. Säännöksessä ei myöskään edellyttäisi, että henkilö edistää tai mahdollistaa toimintaa tietoisesti tai tarkoituksellisesti.

Lisäksi voidaan todeta, että ehdotettava 7 §:n 3 momentin sääntely osoittaa erilaista lähestymistapaa kuin rikosoikeudellisessa järjestelmässä lähtökohtana oleva tekorikosoikeus. Siinä rangaistavuus perustuu konkreettisiin tekoihin eli rikoksiin ja niiden moitittavuuteen, ja lähtökohtana on henkilön saattaminen rikosvastuuseen hänen omista teoistaan. Rangaistavuutta ja siten yhteiskunnallista moitetta ei sen sijaan ole katsottu perustelluksi liittää pelkästään tekijään liittyviin piirteisiin, ominaisuuksiin tai esimerkiksi jäsenyyteen ryhmässä (tekijärikosoikeus).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotetussa henkilön luokittelua koskevassa sääntelyssä oteta huomioon 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen ryhmien toisistaan poikkeavia luokitteluperusteita. Sääntely vaikuttaa lähtevän siitä, että henkilö voidaan luokitella järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi riippumatta siitä, onko kyse esimerkiksi järjestäytyneen rikollisryhmän vai vasta kehittyvän rikollisryhmän jäsenestä tai näihin rinnastuvassa asemassa olevasta henkilöstä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu sääntely johtaa siihen, että luokittelun oikeusvaikutukset, kuten luvan epääminen tai peruuttaminen, ovat samat riippumatta siitä, perustuuko luokittelu matalampien kriteerien perusteella tehtyyn arvioon henkilön kuulumisesta kehittyvään rikollisryhmään tai rikollisverkostoon vai korkeampien kriteerien perusteella tehtyyn arvioon hänen kuulumisestaan järjestäytyneeseen rikollisryhmään. Oikeusministeriö katsoo, että sääntelykokonaisuus on jatkovalmistelussa arvioitava täsmällisemmin eri luokitteluryhmien osalta. Arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, voidaanko pitää perusteltuna, että eri tasoisten kriteerien perusteella tehty luokittelu voi saada aikaan yksilölle samoja oikeusvaikutuksia. Lisäksi ministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, onko tarpeellista säätää niin monesta eri luokitteluryhmästä, jos ne tosiasiaassa saavat aikaan samoja oikeusvaikutuksia. Sääntelyn selkeyden sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan hyväksyttävyyysvaatimuksen näkökulmasta voisi olla perusteltua vähentää luokitteluryhmien määrää ehdotetusta neljästä. Lisäksi edellä esitetyillä perusteilla on syytä arvioida vielä henkilön luokittelua koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja laajuutta sekä ehdotetun sääntelyn suhdetta tekorikosoikeuteen.

Luokittelun käyttäminen päätöksen perusteena lupa-asioissa

Esitysluonnoksen 3., 5. ja 6. lakiehdotukseen sisältyy sääntelyä, joiden perusteella luvan myöntämisen esteenä taikka peruuttamisen tai kiellon perusteena olisi, että järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskus on luokitellut henkilön järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi.

Kuten esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissakin todetaan, eduskunnan perustusvaliokunnan mukaan laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. (Ks. PeVL 69/2014 vp ja PeVL 13/2014 vp.)

Ehdotetut uudet perusteet eroavat voimassa olevista säännöksistä, joissa pääsääntöisesti lähtökohtana ovat hakijan tai luvanhaltijan laiminlyönnit, teot, tuomiot tai vastaavat objektiivisesti todettavat seikat. Esitysluonnoksen mukaan uutena myöntämisen esteenä taikka peruuttamisen tai kiellon perusteena olisi jatkossa pelkkä analyysikeskuksen tekemä luokittelupäätös, eivät esimerkiksi sen taustalla olevat havainnot. Luokittelupäätös perustuisi vain perusteltuun oletamaan. Kuten edellä on todettu, järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi voisi tulla luokitelluksi myös oikeudenkäyntiavustaja, vuokranantaja, IT-palveluiden tarjoaja tai perheenjäsen. Luokittelukriteerien laveus voi siten johtaa yllättäviin ja huonosti ennustettaviin lopputuloksiin esimerkiksi lupien peruuttamisena. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että kriteeristöä ja sen soveltamiskynnystä täsmennetään jatkovalmistelussa siten, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä riittävä ennustettavuus toteutuu.

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että keskuksen antamat lausunnot olisivat tarkoitettu osaksi asiaan liittyvää selvitystä, joka lausunnon saavan viranomaisen tulisi huomioida osana tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Perusteluiden mukaan asian ratkaiseva viranomainen voisi tarvittaessa liittää analyysikeskuksen lausunnon ratkaisun perusteeksi. Perusteluiden mukaan asianosainen voisi siten myös riitauttaa lausuntoon sisältyvät tiedot esimerkiksi lupa-asiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Mikäli lausuntoon sisältyy muita kuin asianosaisjulkisia tietoja, lausunnon kohteen oikeuksia turvaisi viime kädessä hallintotuomioistuimen suljettu käsittely, jossa tuomioistuimella on pääsy myös asianosaisen tiedonsaantioikeuden osalta rajoitettuun tietoon.

Säätämisjärjestysperusteluissa todettu ei vastaa ehdotettua sääntelyä. Ehdotetuissa säännöksissä luvan esteet on sidottu suoraan siihen, että järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskus on luokitellut henkilön järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi. Säännökset on kirjoitettu muotoon, joka ei jätä lupaviranomaiselle tai tuomioistuimelle harkintavaltaa arvioida luokittelun oikeellisuutta. Koska luokittelun kohteena olevan henkilön asianosaisjulkisuus ja tarkastusoikeus olisi rajattu, hänellä ei olisi sen enempää lupa-asiaa

käsiteltäessä kuin luokittelua tehtäessäkään edellytyksiä kiistää luokittelun oikeellisuutta. Henkilön lupa voisi siten tulla evätyksi analyysikeskuksen virkamiehen ratkaisun perusteella ilman, että se viranomaisen, jonka toimivaltaan lupa-asiasta päättäminen lain mukaan kuuluu, voisi käytännössä asiaa arvioida. Tämä vaikuttaa johtavan ongelmalliseen asetelmaan perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta. Myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeutta (kuten elinkeinovapautta) rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.

Sääntelyä on jatkovalmistelussa syytä kehittää siten, että luvan epääminen tai peruuttaminen perustuu edellytyksiin, jotka ovat aidosti lupaviranomaisen arvioitavissa ja joiden riitauttamiseen asianosaisella on myös tosiasialliset mahdollisuudet. Voimassa olevissa säännöksissä pääsääntöisesti lähtökohtana ovat hakijan tai luvanhaltijan laiminlyönnit, teot, tuomiot tai vastaavat objektiivisesti todettavat seikat. Lisäksi lainsäädännössä on käytetty esimerkiksi soveltuvuutta ja luotettavuutta lupien myöntämisen edellytyksenä. Ehdotettu sääntely voisi perustua siihen, että keskuksen antama lausunto toimisi osana lupa-asian selvittämistä, eikä automaattisesti epäisi luvan saamista. Tämä toteuttaisi esityksen tavoitteen välittää järjestäytyneitä rikollisuutta koskevat tiedot hallinnolliseen päätöksentekoon ja parantaisi asianosaisten oikeusturvaa. Tällöin lupa-asiaa koskevassa muutoksenhaussa voitaisiin käsitellä soveltuvuuteen tai luotettavuuteen vaikuttavia seikkoja keskuksen lausunnon ja mahdollisen muun selvityksen pohjalta.

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen kaikkia henkilötietojen käsittelyyn liittyviä näkökohtia ei ole aikataulu- ja resurssisyistä ollut mahdollista arvioida tässä lausunnossa kattavasti. Huomioiden ehdotettavan sääntelyn tarkoitukset ja tavoitteet, esitysluonnos keskittyy jopa poikkeuksellisessa määrin henkilötietojen käsittelyyn, johtuen ehkä ehdotetusta rekisteristä. On mahdollista, että esitysluonnokseen liittyy tietosuojan osalta myös muita tarkistustarpeita. Yleisenä huomiona voidaan todeta, että esitysluonnokseen sisältyvä ehdotus järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta ja sille ehdotettu rekisteri merkitsisivät varsin laaja-alaista henkilötietojen käsittelyä, potentiaalisesti suuresta määrästä henkilöitä. Esitysluonnos on sinänsä kattava ja varsin perusteellisesti valmisteltu, mutta siinä on tietosuojan osalta useita tarkistustarpeita. Jäljempänä kommentoidaan keskeisimpiä kysymyksiä, joiden osalta esitysluonnoksen tarkistaminen jatkovalmistelun aikana on ainakin tarpeen.

Säätämisyjärjestysperustelut

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluita, jotka koskevat yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, on jatkovalmistelussa täydennettävä arvioimalla myös muita kuin tietosuojaan liittyviä vaikutuksia eli arvioitava laajemmin esityksen vaikutuksia yksityiselämän suojaan. Esitysluonnoksessa on myös kokonaisuutena käsitelty yksityiselämän suojaa rajoittavat vaikutukset lähinnä ne toteavilla maininnoilla. Esitysluonnosta on lisäksi täydennettävä muiden perusoikeusvaikutusten arvioinnin osalta. Oikeusministeriö korostaa, että ehdotettava rekisterisääntely mahdollistaisi laajan yksittäistä luonnollista henkilöä koskevien tietojen yhdistelyn, mukaan lukien arkaluonteisia tietoja esimerkiksi elämäntavoista, terveydentilasta, aiemmista rikoksista ja henkilökohtaisesta taloudellisesta asemasta. Tällaisella tietojen yhdistelyllä, henkilöiden luokittelulla ja profiloinnilla voi olla pitkälle ulottuvia vaikutuksia paitsi yksityiselämään, myös laajempia kansalaisvaikutuksia. Viimeksi mainittuja ei ole juurikaan

arvioitu. Myös lapsiin kohdistuvat vaikutukset on katettu lähinnä toteavalla maininnalla vaikutuksista yksityiselämän suojaan.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (11.2.1) selostetaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa yleislainsäädäntöä. Erityisesti jaksossa perustellaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaa. Oikeusministeriö pitää selostusta perusteltuna, mutta toteaa, että kyseisessä jaksossa ei ole kyse ehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnista. Selostuksen siirtämistä muualle esitysluonnokseen voisi harkita jatkovalmistelun aikana.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen suhde muuhun lainsäädäntöön

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Ehdotettava pykälä koskisi pelkästään ehdotettavien säännösten suhdetta henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön ja julkisuuslakiin.

Esitysluonnoksen perusteluista ilmenee, että keskuksessa toimivista viranomaisista vain poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli ja Rikosseuraamuslaitos kuuluvat rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustellaan, että ”Koska keskuksen tehtävät liittyvät rikosasioiden tietosuojasääntelyn soveltamisalaan kuuluvaan rikosten ennalta estämiseen, keskuksen tehtävissä olisi näiden viranomaisten osalta kyse rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvista käsittelytarkoituksista.” Toisaalta perusteluissa tuodaan esiin se, että keskuksen tehtävillä olisi myös muiden keskuksessa toimivien viranomaisten osalta kytkös rikosten ennalta estämiseen. Osa keskuksessa toimivista viranomaisista ei kuitenkaan kuulu rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Oikeusministeriö korostaa, että rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja sen täytäntöönpanolainsäädäntöä on mahdollista soveltaa vain silloin, kun sekä toimivaltaisen viranomaisen että ko. säädösten aineellisen soveltamisalan kriteerit täyttyvät. Esimerkiksi lainvalvontaviranomaisten tehtävistä vain osa kuuluu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan.

Esitysluonnoksessa on oikein kuvattu Rikosseuraamuslaitoksen ydintehtävät (s. 28–29). Oikeusministeriö korostaa kuitenkin, että lähtökohtaisesti Rikosseuraamuslaitoksen laissa säädettynä tehtävänä on ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomittujen valvonta, nuorisorangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen, ehdottoman vankeusrangaistuksen, sakon muuntorangaistuksen ja yhdistelmärankaistuksen täytäntöönpano, ehdonalaan vapautteen päästettyjen valvonta sekä tutkintavankeuden toimeenpano. Lisäksi Rikosseuraamuslaitos hoitaa muut sille säädetyt tehtävät. Esitysluonnoksessa mainittu rikosensorjuntatehtävä liittyy oleellisesti vankeusaikana ennalta estettäviin rikoksiin, ei laajemmin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Jos Rikosseuraamuslaitokselle annetaan ehdotetussa laissa hallinnollinen rikoksia ennalta estävä tehtävä, kyse olisi uudenlaisesta tehtävästä. Perusteluja olisi hyvä selvittää tältä osin. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota s. 29 olevaan perustelulausumaan rikosseuraamusrekisteristä. Vaikka lain mukaan ns. tapaatiedot sisältyvät rikosseuraamusrekisteriin, ne ovat vankien tiedoista erillinen tietoryhmä, johon sovelletaan yleistä tietosuojasetusta. Tapajien tietojen käsittelyyn sovelletaan myös vankien tietojen käsittelyä tiukempia edellytyksiä (ks. HE 246/2020). Tiiviistä perustelulausumasta voi saada harhaanjohtavan käsityksen.

Vastaavasti oikeusministeriö kiinnittää huomiota Ulosottolaitoksen tehtävien kuvaamiseen. Esitysluonnoksessa on kuvattu oikein Ulosottolaitoksen ydintehtävät (s. 28–29), joita ovat tuomioiden ja muiden ulosottokelpoisten päätösten täytäntöönpano. Ulosottolaitoksen osallistumista järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja siihen liittyvään tietojen vaihtoon perustellaan rikollisuuden tilannekuvan muodostamisen lisäksi ulosoton toimien suuntaamisella, rikoshyödyn jäljittämällä ja rikoshyödyn poisottamisella. Perustelulausuman muotoilu voi antaa osin harhaanjohtavan käsityksen Ulosottolaitoksen tehtävistä ja roolista rikollisuuden torjunnassa. Ulosottolaitos ei ole esitutkintaviranomainen, eikä rikoshyödyn jäljittäminen ja sen poisottaminen ole Ulosottolaitoksen lakisääteinen tehtävä. Ulosottolaitos osallistuu rikosvastuun toteuttamiseen panemalla täytäntöön rikostuomioihin liittyviä rahamääräisiä seuraamuksia, kuten rikosperusteisia vahingonkorvauksia sekä rahamääräisiä menettämisseuraamuksia. Lisäksi Ulosottolaitos panee täytäntöön pakkokeinolain 6 luvussa tarkoitettuja vakuustakavarikkoja, joita voidaan määrätä sakon, rikokseen perustuvan vahingonkorvauksen tai hyvityksen tai valtiolle menetettäväksi tuomittavan rahamäärän maksamisen turvaamiseksi. Täytäntöönpanotoimet kohdistetaan näissä tapauksissa kaikkeen vastaajan tiedossa olevaan omaisuuteen ulosottokaareissa säädetyn ulosmittausjärjestyksen mukaisesti. Perustelulausumassa kuvatulla tavalla ulosottoasian vastaaja voi tällaisissa tapauksissa ennen täytäntöönpanoa ja sen aikana pyrkiä järjestämään varallisuuttaan viranomaisten ja velkojen ulottumattomiin, jolloin viranomaisyhteistyön ja tietojen vaihdon merkitys korostuu.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan keskuksen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn rikosten ennalta estämiseksi sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki). Oikeusministeriö toteaa, että edellä perusteluista ilmenevä viranomaiskohtainen raja on välttämätöntä sisällyttää myös säännökseen siinä tapauksessa, että jatkovalmistelussa päädytään siihen, että myös muut viranomaiset kuin poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos ovat edustettuina keskuksessa. Tältä osin on syytä huomioida erityisesti se, että lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa kaikki toimivaltaiset viranomaiset on täysin rinnastettu toisiinsa. Se, että keskusrikospoliisi on määritetty johtavaksi viranomaiseksi, ei vaikuttane keskuksen tehtävän ja tietosuojalainsäädännön väliseen suhteeseen. Pykälää on tarpeen tarkistaa jatkovalmistelun aikana sen selventämiseksi, että muuhun kuin rikoksen ennalta estämiseen sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Pelkkä informatiivinen viittaussäännös (2 §:n 2 momentti) ei riitä tilanteessa, jossa keskuksessa edustettuina olevien viranomaisten tehtävät ja henkilötietojen käsittelytarkoitukset kuuluvat eri tietosuojasäädöksen soveltamisalaan. (Ks. jäljempänä myös rekisterinpitoa koskevat huomiot sekä edellä esitetyt huomiot viranomaisten erillisyyden periaatteesta.)

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kaikki rikoksia ennalta estävä PTR-viranomaisten toiminta ei kuulu rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Oikeusministeriö katsoo, että myös 2 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöksen aineellista soveltamisalaa tulisi täsmentää poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen osalta siinä tapauksessa, että jatkovalmistelussa päädyttäisiin siihen, että niiden osallistumisessa keskuksen toimintaan on joltakin osin kyse konkreettisen rikoksen tai sellaisen uhkan ennalta estämisestä. Sen voisi tarkentaa kytkemällä säännös rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin soveltamisalaan.

Keskuksen tehtävänä kuitenkin olisi 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan ”edistää järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja heikentää järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä”. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä lausutusta huolimatta jatkovalmistelun

aikana olisi syytä arvioida tarkemmin sitä, olisiko keskuksen toiminnassa kuitenkin tosiasiallisesti kaikilta osin kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Pykälän sanamuodon ja perustelujen valossa tehtävässä ei näyttäisi olevan kyse konkreettisen yksittäisen rikoksen tai sen uhkan ennalta estämisestä, joka kuuluisi rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin soveltamisalaan myöskään siltä osin kuin kyse olisi keskuksen perustehtävästä. Kyse näyttäisi olevan selvästi rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta. (HE-luonnoksen s. 72–73)

Esitysluonnoksesta säätämisyjärjestysperustelujen (s. 119) mukaan ehdotetun uuden analyysikeskuksen tietoja voitaisiin käyttää *esimerkiksi lainvalvontaviranomaisten lakisääteisissä tehtävissä* ja siten estää myös sellaista vakavaa rikollisuutta, joka ilmenee ihmisten turvallisuutta vaarantavana toimintana. Keskuksen *tehtäviin kuuluisi esimerkiksi* järjestäytyneen rikollisuuden piiriin kuuluvien potentiaalisten uhkatilanteiden tunnistaminen ja tiedon välittäminen niistä muille toimijoille muun muassa tapahtuneen rikoksen todistajaan tai asianomistajaan kohdistuvien rikosten ennalta estämiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä oleva perustelulausuma keskuksen tehtävistä ei vastaa 3 §:n mukaista tehtävää. Mainitun pykälän valossa vaikuttaa varsin selvältä, että kyse olisi siitä, että keskus lähinnä tuottaisi analyysitietoa luovutettavaksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen ennalta estävään toimintaan sen sijaan, että keskuksen oma tehtävä olisi estää konkreettinen rikos tai rikoksen uhka tai mahdollisuus. Esitysluonnoksen epäselvyys siitä, miten keskuksen tehtävää tulisi luonnehtia, heijastuu myös edellä mainitulla tavoin lakiehdotuksen 2 §:n säännöksiin suhteesta yleiseen tietosuojalainsäädäntöön. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida tarkemmin ja selkiyttää esitysluonnoksen suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalojen rajaukseen.

Tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Esitysluonnos sisältää kuvauksen yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännöksistä (jakso 2.6.1), joita sovellettaisiin useimpien keskuksen toimintaan osallistuvien viranomaisten sen yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Oikeusministeriö kiinnittää sen osalta erityisesti huomiota sivulla 42 oleviin perustelulausumiin, joita tulisi tarkistaa. Ensinnäkin on syytä huomata, että silloin, jos henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena katsotaan olevan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohda, kyse ei ole yleisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvästä käsittelystä, vaan käsittelyn tulisi liittyä johonkin konkreettiseen laissa rekisterinpitäjälle säädettyyn veloitteeseen. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste on mahdollinen silloin, jos viranomaiselle säädetty lakisääteinen velvoite on riittävän selvä sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn suhteen, säännös viittaa nimenomaisesti henkilötietojen käsittelyn luonteeseen ja tavoitteeseen, eikä rekisterinpitäjällä ole säännöksen perusteella kohtuutonta tai merkittävää harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa lakisääteistä veloitettaan (ks. tarkemmin direktiivin 95/46/EY 29 artiklalla perustetun työryhmän (WP 29) [lausunto 6/2014](#)). Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksesta ei ilmene, mikä olisi se rekisterinpitäjälle säädetty velvollisuus, johon valittu käsittelyperuste liittyisi. Rekisterinpitäjäksi on myös määritetty Poliisihallitus, ei ehdotettava analyysikeskus tai keskusrikospoliisi.

Jatkovalmistelun aikana olisi syytä arvioida sitä, olisiko keskuksessa edustettuina olevien viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä ennemmin kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdasta. Valinta 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan välillä riippuu siitä, miten viranomaisen tehtävistä on säädetty. Jos viranomaisen tehtävässä kyseessä on selvästi

enemmän e alakohdan soveltamisalaan kuuluva käsittely, on valittava kyseinen käsittelyperuste. Tässä tapauksessa on mahdollista harkita vastustamisoikeuden rajoittamista käyttämällä 23 artiklan mukaista kansallista liikkumavaraa, edellyttäen että artiklassa säädetty vaatimukset täyttyvät. Oikeusministeriö korostaa, että kyseistä käsittelyperustetta ei tule valita sillä perusteella, että laissa katsottaisiin tarpeelliseksi rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia pidemmälle.

Yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttämistä koskeva käsittelyn oikeusperuste (6 artiklan 1 kohdan e alakohta) soveltuu tilanteisiin, joissa viranomaisella (rekisterinpitäjällä) on laissa säädetty julkista valtaa tai yleistä etua koskeva tehtävä ja henkilötietojen käsittely on tarpeen tämän vallan käyttämiseksi tai tehtävän suorittamiseen liittyen, tehtävää koskeva sääntely ei itsessään velvoita henkilötietojen käsittelyyn, ja tehtävästä on säädetty yleisellä tasolla siten, että viranomaisella on harkinnanvaraa sen suhteen, miten se suorittaa kyseisen tehtävän (WP 29, lausunto 6/2014). Käsittelyperusteen valinnassa on syytä kiinnittää huomiota myös EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Esim. asiassa C-200/23 tuomioistuin katsoi, että viranomaisen suorittaa julkisen vallan käyttöä ja yleistä etua koskevaa tehtävää tallentaessaan kaupparekisterin tietokantaan lainsäädännön edellyttämät, yhtiöiden ilmoittamat tiedot, sekä antaessaan asianomaisille henkilöille mahdollisuuden tutustua näihin tietoihin ja saada niistä jäljennöksiä. Yhtiöiden vastuu ilmoittaa tietoja kaupparekisteriin sen sijaan perustui lakisääteisen veloitteen noudattamiseen, ts. niiden osalta kyse oli selvästi määritellystä rekisterinpitäjille säädetystä veloitteesta.

Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 § sisältäisi rajoituksia rekisteröidyn oikeuksiin. Pykälässä rajattaisiin pois kokonaan rekisteröidyn oikeudet, jotka perustuvat rikosasioiden tietosuojalain 23 §:ään sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 15 ja 18 artiklaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota perustelulausumiin esitysluonnoksen jaksossa 2.6.1. Kyseisessä jaksossa viitataan muihin lakeihin, joissa on rajattu pois yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklan soveltaminen, erityisesti poliisin henkilötietolakiin. Ehdotettu 18 artiklan mukaisen oikeuden poistaminen on perusteltu varsin ohuesti.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukainen liikkumavara mahdollistaa sen, että esimerkiksi 18 artiklan soveltamisalaa rajoitetaan, edellyttäen että kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Oikeusministeriö ei pidä mahdollisena perusoikeuden rajoituksen välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden kannalta sitä, että koko 18 artiklan mukainen oikeus suljettaisiin pois. Erityisen kyseenalaista on oikeusministeriön arvion mukaan rajata pois rekisteröidyn oikeus vaatia käsittelyn rajoittamista sillä perusteella, että käsittely on lainvastaista. Ehdotettuun sääntelyyn liittyy rekisteröidyn oikeuksien ja oikeusturvan kannalta myös merkittäviä riskejä.

Oikeusministeriö kiinnittää edellä todetun lisäksi huomiota rikosasioiden tietosuojalaista seuraaviin vaatimuksiin. Rikosasioiden tietosuojadirektiiviin perustuvat rikosasioiden tietosuojalain 25 §:n säännökset edellyttävät, että rekisterinpitäjä rajoittaa henkilötietojen käsittelyä eräissä tilanteissa. Näillä tilanteilla on kiinteä yhteys oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin perusoikeuksiin. Rekisteröidyn oikeutta ei voida myöskään rikosasioiden tietosuojalain perusteella kokonaan poistaa, vaan sitä voidaan eräissä tilanteissa rajoittaa (28 §). Lisäksi rekisterinpitäjän on noudatettava tilanteessa muita laista seuraavia

vaatimuksia (26 ja 27 §). Edellä mainittu tietosuoja-asetuksen 18 artiklan soveltamisen poistaminen näyttäytyy näiden rikosasioiden tietosuojalain säännösten valossa ongelmalliselta.

Esitysluonnoksen mukaan rekisteröity voisi tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien käsittelytarkoitusten osalta käyttää oikeuttaan saada pääsy tietoihin (15 artikla) ja oikeuttaan tietojen oikaisemiseen (16 artikla). Se, miten 16 artiklan mukaista oikeutta olisi ylipäättään mahdollista käyttää, jää epäselväksi, huomioiden 15 artiklan mukaisen oikeuden poissulkemisen. Tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta saada pääsy tietoihin on arvioitu tarpeelliseksi eräiltä osin rajoittaa keskuksen tehtävien turvaamiseksi. Rajoitus perustuisi tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Rekisteröity voisi näissäkin tilanteissa valvoa henkilötietojensa käsittelyä ja käyttää oikeuksiaan tietosuojavaikuttetun kautta. Jatkovalmistelun aikana on syytä arvioida rekisteröidyn 15 artiklan mukaisen oikeuden poissulkemista tarkemmin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, huomioiden sen, että keskuksen analyysitoiminnassa olisi kyse hallinnollisesta rikostorjunnasta. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että johtuen em. yleissäädösten soveltamisalojen välisestä epäselvästä rajauksesta, rekisteröidyn kannalta ei ole kovin selkeää se, missä tilanteissa rekisteröidyn välillinen oikeuksien käyttö 18 §:n 2 momentin mukaisesti määräytyisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja milloin rikosasioiden tietosuojalain perusteella. Rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista tulisi jatkovalmistelun aikana arvioida kokonaisuutena sen valossa. Jatkovalmistelun aikana voisi olla hyvä arvioida myös sitä, olisiko yksinkertaisempaa soveltaa ehdotettuun rekisterisääntelyyn kaikilta osin yleistä tietosuoja-asetusta.

Keskuksen rekisteri

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaisesti keskus pitäisi 3 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten rekisteriä, johon saataisiin tallentaa 6 §:ssä tarkoitetun analyysin tuloksiin sisältyvät henkilötiedot, tiedot järjestäytyneistä rikollisryhmistä, kehittyvistä rikollisryhmistä ja rikollisverkostoista sekä muut 7 §:ssä tarkoitettua luokittelua koskevat tiedot. Rekisterin tietosisältö täydentyisi lisäksi ehdotetussa 9 §:ssä, erityisesti 2 momentin tietosisällön valossa. Toisaalta rekisterin tietosisältö nähtävästi laajentuisi merkittävästi myös lakiehdotuksen 4 §:n mukaisen analyysikeskuksen väljästi muotoillun tiedonsaantioikeuden kautta. Kyseinen tiedonsaantioikeus ei kaikilta osin näyttäisi heijastuvan rekisterin tietosisältöä koskeviin säännöksiin. Yleisesti oikeusministeriö toteaa, että 6–9 §:t ovat monelta osin kysymyksiä herättävä kokonaisuus. Rekisterin tietosisältöä koskevien säännösten ja keskuksen tiedonsaantioikeuksien valossa näyttää siltä, että rekisterissä voitaisiin yhdistellä poikkeuksellisen laajasti eri lähteistä saatavia tietoja, jolloin esimerkiksi edellä kommentoidut rekisteröidyn oikeuksien rajoitukset näyttäytyvät ongelmallisilta. Myös tietojen rekisteröintikynnys näyttää yleisesti olevan varsin matala. Lakiehdotuksen 9 §:ssä ehdotetaan myös varsin yksityiskohtaista henkilötietojen luetteloa. Sen osalta on syytä huomata, että näin mittava luettelo ei olisi omiaan vahvistamaan tietosuojaa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jatkovalmistelun aikana olisi syytä arvioida tarvetta säätää ylimääräisiä suojatoimia arkaluonteisten tietojen ja tietolähteiden käsittelyn osalta. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen tietolähetietojen osalta suojatoimet vaikuttaisivat jäävän ao. viranomaisten itse asettamien rajoitusten varaan. Esitysluonnoksen perusteella herää kysymys, tarkoitetaanko 8 §:n 1 momentin 6 kohdassa näiden viranomaisten käyttämiä henkilötietolähteitä ja saisiko tietolähetietoja tallentaa ehdotettavaan rekisteriin. Lakiehdotuksen suojatoimet vaikuttaisivat rajoittuvan perinteisiin rekisterisääntelyn yksityiskohtiin.

Esimerkiksi ehdotetun 8 §:n 2 momentin 7 kohdassa säädettäisiin sellaisten henkilöiden tiedoista, joiden oletetaan joutuneen tai joutuvan järjestäytyneen rikollisryhmän, kehittyvän rikollisryhmän tai rikollisverkoston toiminnan yhteydessä tehtävän rikoksen uhriksi (jäljempänä potentiaaliset uhrit). Samaan aikaan ehdotettu 9 §:n henkilötietojen luettelo vaikuttaisi koskevan kaikkia 8 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä. Siten vaikuttaisi, että potentiaalisista uhreista voisi tallentaa kaikki ehdotetussa 9 §:ssä luetellut tiedot, esimerkiksi 2 kohdan biometriset tiedot, 5 kohdassa tarkoitettuja terveystietoja, 8 kohdassa tarkoitettu syyttämättäjäättämisspätös tai tieto syytteen hylkäämisestä. Jatkovalmistelussa tulisikin arvioida, onko kaikkien 9 §:ssä lueteltujen tietojen tallentaminen esimerkiksi potentiaalisista uhreista välttämätöntä. Esityksen mukaan potentiaalisten uhrien tietojen käsittely voisi olla välttämätöntä esimerkiksi tilanteessa, jossa tapahtuneen rikoksen todistajaan tai asianomistajaan kohdistuva rikos pyritään estämään ennalta, esimerkiksi uhka-asiassa, jossa suunniteltu teko kohdistuu johonkin yksilöityyn henkilöön. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi järjestäytyneen rikollisryhmän kostotoimenpide toisen rikollisryhmän henkilöä kohtaan. Keskukseen 3 §:n mukaisiin tehtäviin kuuluu myös järjestäytyneen rikollisuuden piiriin kuuluvien potentiaalisten uhkatilanteiden tunnistaminen ja tiedon välittäminen niistä muille toimijoille asianmukaisten toimien suorittamiseksi. Uhkien todennäköisyyden ja vaaran arvioinnissa huomattavaa merkitystä on myös potentiaalisella uhrilla. Epäselväksi jää silti, mikä sääntelyn suhde olisi olemassa olevaan poliisin ennalta estäviä toimivaltuuksia ja henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn. Keskukseen rekisteriin tallennettavia tietoja ja niiden välttämättömyyttä tulisikin arvioida vielä tarkemmin suhteessa keskuksen tehtäviin. Lisäksi voisi olla syytä tarkentaa 10 §:n 2 momenttia vastaamaan säännöskohtaisia perusteluita siten, että siitä kävisi selvästi ilmi, ettei keskuksen lausunto voisi perustua potentiaalista uhria koskeviin tietoihin.

Vastaavin perustein olisi syytä arvioida 8 ja 9 §:ien osalta tarkemmin myös sitä, miltä osin lapsia koskevien henkilötietojen käsittely ja tallentaminen olisi tarkoituksenmukaista suhteessa esityksen tavoitteisiin ja keskuksen tehtäviin. Esityksen tarkoituksena on ehkäistä laillisten yhteiskuntarakenteiden hyväksikäyttöä rikollisessa toiminnassa. Lasten henkilötietojen käsittelyn osalta tulisikin arvioida, miltä osin alaikäisellä on ylipäätään mahdollisuuksia esimerkiksi erilaisten lupamenettelyjen osalta hyväksikäyttää laillisia yhteiskuntarakenteita.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin sen otsikon mukaan henkilötietojen käsittelystä tietojen analysoimiseksi. Pykälän sanamuodon mukaan keskuksella olisi oikeus käsitellä keskukselle luovutettuja henkilötietoja sekä kansainvälisessä yhteistyössä saatuja henkilötietoja 3 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että ehdotetun 6 §:n otsikko ja sisältö on jatkovalmistelussa tarkennettava vastaamaan toisiaan. Pykälän sanamuodon perusteella 6 §:ssä ei säädettäisi analyysistä tai analyysin tuloksista, vaan henkilötietojen käsittelyoikeudesta. Toiseksi ehdotettua säännöstä on tarpeen täsmentää tarkkarajaisemmaksi. Vaikka esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa olisi kyse hallinnollisesta usean viranomaisen käyttämästä rekisteristä, ehdotettu rekisterinpitovastuu tarkoittaisi uutta poliisin rekisteriä. Siten ehdotettujen säännösten tarkkarajaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat mm. perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 51/2018 vp esitetyt kannanotot, jotka koskivat poliisille ja suojelupoliisille ehdotettua käsittelyoikeutta tietojen merkityksellisyyden arvioimiseksi. Lakiehdotuksen valossa keskuksen suorittamassa analyysissä vaikuttaisi olevan oleellisesti tiedonsaantioikeuksiin perustuvasta laaja-alaisesta tietojen käsittelystä ja yhdistelystä, sekä henkilöiden profiloinnista. Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi selvittää, missä tietoja tarkalleen ottaen käsiteltäisiin ja yhdisteltäisiin analyysiä varten, jos niitä ei siirretä lähderegistereistä erilliselle tallennuslustalle.

Esitysluonnosta olisi tarpeen täsmentää myös sen selventämiseksi, mistä ehdotetun 6 §:n kansainvälisessä yhteistyössä tarkalleen ottaen olisi kyse. Rajat ylittävän tiedonvaihdon puitteissa saatavien tietojen käyttöön liittyy esimerkiksi rikosasioissa yleensä EU:n tietosuojalainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti käyttörajoituksia tai vaatimuksia pyytää tiedot luovuttaneen toisen valtion viranomaisen lupa tietojen käytölle muuhun tarkoitukseen tai niiden luovuttamiselle toiselle viranomaiselle.

Keskukselle annettaisiin lakiehdotuksen 7 §:n mukaisesti toimivaltuus luokitella ”tiettyjä ryhmiä” rikollisryhmiksi tai ”yhteenliittymiä” rikollisverkostoiksi sekä ”tiettyjä henkilöitä” järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluviksi henkilöiksi. Luokittelusta päättäisi keskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies. Päätös olisi tehtävä kirjallisesti. Ehdotettavan sääntelyn suhdetta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin rekisteröidyn oikeuksiin ja rekisteröidyn oikeusturvaan on tarpeen arvioida tarkemmin jatkovalmistelun aikana.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotettavan rekisterin tietosisältö ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, poliisin henkilötietolaki) 7 ja 8 §:n mukaiset poliisin rekisterien tietosisällöt vaikuttaisivat osin päällekkäisiltä. Ehdotettavan rekisterin ja edellä mainittujen pykälien suhdetta olisi syytä selventää jatkovalmistelun aikana. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että rekisterin perustamisessa olisi tarkoitus hyödyntää olemassa olevia tietojärjestelmiä, jolloin herää kysymys, olisiko kyse olemassa olevan poliisin rekisterin tosiasiallinen laajennus tai laajamittainen rekisterien tietojen yhdistäminen. Jos näin on, asian olisi tarpeen ilmetä esitysluonnoksesta ja sitä olisi arvioitava perustuslain tulkintakäytännön valossa. Oikeusministeriö kiinnittää tämän osalta huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 51/2018 vp, joka koski poliisille ja suojelupoliisille ehdotettua oikeutta tallentaa tietoja niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi. Tuolloin ehdotettu säännös liittyi em. poliisin henkilötietolain 7 ja 8 §:n kokonaisuuteen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn perusteella on selvää, että uudesta rekisteristä muodostuisi huomattavasti tuolloin ehdotettua tietokantaa laajempi kokonaisuus sekä tietosisällön että tietojen käyttötarkoitusten kannalta. Rekisteri voisi sisältää laajasti myös arkaluonteisia tietoja sekä esimerkiksi uhrien tietoja.

Erityiset henkilötietoryhmät ja muut arkaluonteiset tiedot

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n mukaan keskuksen rekisteriin voitaisiin tallentaa muun ohella tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi. Lupa-asioihin liittyen voitaisiin tallentaa terveyttä koskevat tiedot ja muut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Lisäksi toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta. Nämä säännökset tarkoittaisivat kokonaisuutena merkittävää poikkeusta arkaluonteisten tietojen alkuperäiseen keräämistarkoitukseen.

Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan keskus saisi käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyyden vuoksi (PeVL 14/2018 vp, s. 9), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä

henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi. (PeVL 15/2018 vp, s. 39, PeVL 17/2018 vp, s. 6) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksen mukaan vaatimus käsittelyn välttämättömyydestä koskee ainoastaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, mutta ei muita arkaluonteisia tietoja.

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että esitysluonnoksen arviointikeskukselle ehdotetusta analyysitarkoitukseen sallittavasta arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta jää ohueksi. Huomioiden keskuksen tehtävän luonteen, ei ole ilmeistä, mistä syystä sen olisi tarpeen käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia ja muita arkaluonteisia tietoja samassa laajuudessa kuin ne rikosasioissa toimivaltaiset viranomaiset, erityisesti esitutkintaviranomaiset, joiden rekistereistä tiedot oletettavasti olisivat peräisin. Esitystä tulisi oleellisesti täydentää tältä osin. Erityisesti kysymyksiä herättää toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuteen tai viranomaisen työturvallisuuteen liittyvät tiedot, huomioiden että keskuksen tehtävässä ei olisi kyse operatiivisesta esitutkintaviranomaisen toimivaltuuksien käytöstä.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (jakso 11.2.1) kiinnitetään arkaluonteisten tietojen osalta huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen S. and Marper -tuomioon (S. and Marper v. the United Kingdom, 4.12.2008). Tuomio on merkityksellinen esitysluonnoksen kontekstissa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kyseisessä asiassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi langettavan tuomion. Säätämisyjärjestysperusteluissa on poimittu tuomiosta lähinnä rikostorjunnallisia näkökohtia koskevia perustelulausumia arvioimatta sitä, millä tavalla kyseisiä näkökohtia on punnittu ehdotetussa sääntelyssä suhteessa ehdotettujen yksityiselämän suojan rajoitusten välttämättömyyteen ja oikeasuhteisuuteen, ja millä tavoin säännösten tasolla on varmistuttu siitä, että perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset täyttyvät. Säätämisyjärjestysperusteluja tulisi täydentää tältä osin, huomioiden erityisesti sen, mitä tuomioistuin on lausunut rikoksesta tuomitsemattomien henkilöiden henkilötietojen yleisestä ja erottelemattomasta säilyttämisestä sekä rekisteröimisen vaikutuksesta syyttömyysolettamaan ja lapsiin (S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohdat 119, 120, 122, 125, 126). Yksityiselämän suojaa koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön olisi syytä kiinnittää esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa myös laajemmin huomiota, muidenkin näkökohtien kuin arkaluonteisten tietojen osalta. Esitys tarkoittaisi mittavia rajoituksia paitsi yksityiselämän suojaan, myös muihin perusoikeuksiin.

Rekisterin tietojen poistaminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 17 § sisältää säännökset keskuksen rekisterin tietojen poistamisesta. Ehdotetun pykälän 1 momentista ilmenee, että toimivaltaisten viranomaisten keskukselle luovuttamien tietojen poistaminen määräytyisi tiedot luovuttanutta viranomaista koskevan lainsäädännön mukaisesti. Muut keskukselle luovutetut henkilötiedot olisi ehdotetun pykälän 2 momentin mukaisesti hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoja tarvita keskuksen 3 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten. Lähtökohtaisesti ehdotettu 1 momentti tarkoittaisi, että tiedot olisivat keskuksen käytettävissä sen käyttötarkoituksiin yhtä pitkään kuin niitä säilytetään tiedot luovuttaneen toimivaltaisen viranomaisen rekisterissä. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että 1 momentin mukaista ratkaisua ei ole perusteltu esitysluonnoksessa (ks. luonnoksen s. 102–103). Toiseksi oikeusministeriö

kiinnittää huomiota siihen, että keskuksen henkilötietojen käsittelytarkoitus poikkeaisi merkittävästi niistä tarkoituksista, joihin lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaisesti luovutetut tiedot on alun perin kerätty. Tiedot voisivat sisältää myös arkaluonteisia tietoja. Ehdotettua momenttia on tarpeen arvioida suhteessa tietosuojalainsäädännön mukaisiin henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimukseen ja käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen. Jatkovalmistelun aikana poistosäännöksiä tulisi arvioida tarkemmin myös perustuslakivaliokunnan käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta poikkeamista koskevien linjausten valossa erityisesti siltä kannalta, että luovutettavat tiedot muodostaisivat erillisen laajan rekisterin. Arvioinnissa on tarpeen huomioida EU:n tuomioistuimen asian kannalta merkityksellinen oikeuskäytäntö.

Ehdotettu 17 §:n 1 momentti luettuna yhdessä lakiehdotuksen sisältämiä laajoja tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten kanssa tarkoittaisi, että keskus voisi säilyttää toimivaltaiselta viranomaiselta saamiaan tietoja pitkiäkin aikoja riippumatta siitä, ovatko ne enää keskuksen tehtävien kannalta tarpeellisia. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota esimerkiksi ulosottokaaren mukaisten asianhallintatietojen pitkään säilytysaikaan, joka on 30 vuotta ulosottoasian vireilletulosta. Vastaava säilytysaika ehdotetun keskuksen rekisterin osalta vaikuttaa kyseenalaiselta.

Oikeusministeriö kiinnittää ehdotetun 17 §:n osalta huomiota lisäksi siihen, että pykälän 3 momentin suhde 1 ja 2 momenttiin on epäselvä. Kyseisen momentin perusteella rekisteriin tallennetut tiedot poistettaisiin rekisteristä viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta viimeisen henkilöä koskevan merkinnän tekemisestä. Jos tieto olisi liitetty tiettyyn asiakokonaisuuteen, kaikki samaa asiaa koskevat tiedot poistettaisiin sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta viimeisimmän merkinnän tekemisestä. Huomioiden lisäksi ehdotetun 17 §:n 4 momentin, pykäläluonnoksen poistosäännökset muodostuvat tulkinnanvaraiseksi ja vaikeasti hahmottavaksi kokonaisuudeksi. Sen perusteella tietojen edelleen säilyttämisen tarvetta voitaisiin arvioida viiden vuoden välein. Käytännössä säännökset vaikuttaisivat mahdollistavan tulkinnasta riippuen ennakoimattoman ajan säilyttää henkilötietoja. Sen lisäksi, että useat toisistaan eroavat poistosäännökset lienevät vaikeasti toteutettavissa teknisesti, niistä seuraisi huomattavia riskejä rekisterinpitäjälle siitä, pystyisikö se noudattamaan kaikilta osin tietosuojalainsäädännön mukaisia velvoitteitaan.

Tekoälyn hyödyntäminen

Esitysluonnoksen mukaan keskuksen tiedonhallinta tulisi pyrkiä määrittelemään ja rakentamaan siten, että käynnistysvaiheesta alkaen mahdollistettaisiin myös sallittujen tekoälyratkaisujen käyttöönotto EU:n tekoälyasetuksen (EU) 2024/1689 mahdollistamissa puitteissa. Esitysluonnoksessa tehdään selkoa siitä, minkälaiset profilointiin käytettävät tekoälyjärjestelmät ovat kiellettyjä ja mitkä toisaalta ovat sallittuja. Siinä myös selostetaan, mitä yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetaan profiloinnilla. (HE-luonnoksen s. 80 ja 81) Esitysluonnos ei ole tältä osin johdonmukainen sen kanssa, että lakiehdotuksen mukaan keskuksen henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin eräiltä osin rikosasioiden tietosuojalakia. Oikeusministeriö viittaa kuitenkin edellä lausuttuun lakiehdotuksen suhteesta yleisesti sovellettavaan tietosuojalainsäädäntöön.

Oikeusministeriö toteaa aluksi, että esitysluonnoksen perustelulausumien ja 1. lakiehdotuksen 7 §:n sanamuotojen valossa ei ole kovin ilmeistä, että siinä tarkoitettu henkilöiden luokittelu perustuisi esitysluonnoksen s. 80 mainittuihin ”objektiivisiin ja todennettavissa oleviin tosiseikkoihin, jotka liittyvät suoraan rikolliseen toimintaan”. Esitysluonnoksesta ilmenee se, että

kyse olisi hallinnolliseen rikostorjuntaan liittyvästä analyysitoiminnasta, joka vaikuttaisi merkittävältä osin perustuvan olettamuksiin henkilön yhteyksistä rikolliseen toimintaan.

Esitysluonnoksessa katsotaan, että poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli sekä Rikosseuraamuslaitos soveltaisivat rikosasioiden tietosuojalakia niissä esityksessä ehdotetuissa tehtävissä, joissa on kyse rikosten ennalta estämisestä (esim. s. 43 ja 44). Esitysluonnoksesta olisi tarpeen täydentää arvioimalla profiloinnin suhdetta rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin automatisoidusta päätöksenteosta. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota muutettuun rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ään ja sen perusteluihin. Lisäksi tulisi arvioida tarkemmin tekoälyn avulla tehtävän profiloinnin ja mahdollisen automatisoidun päätöksenteon suhdetta yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon.

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa selostetaan poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä, jonka osalta sivulla 17 viitataan muun ohella poliisin henkilötietolain sisältämään syrjinnän kieltoon. Keskeistä on jatkovalmistelun aikana kiinnittää tarkemmin huomiota siihen, että poliisin henkilötietolaki ei ilmeisesti koskisi 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitettua rekisteriä, jota myös käyttäisivät poliisin ohella useat muut viranomaiset. Esitysluonnoksen valossa vaikuttaisi myös siltä, että rekisterin useat eri käyttötarkoitukset voisivat muodostua osin täsmentymättömiksi. Perustuslakivaliokunta katsoi poliisin henkilötietolakiehdotusta arvioidessaan, että lakiehdotusta oli täydennettävä yleisellä syrjintäkiellolla. Tällainen täydennys oli edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 51/2018 vp) Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen olisi syytä sisältää vastaavanlainen nimenomainen syrjinnän kieltö.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös perustuslakivaliokunnan em. lausunnossa esittämiin huomioihin siitä, että poliisin henkilörekistereihin talletetaan runsaasti sellaisia tietoja, joiden suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on erittäin tärkeää. Tällaisessa tilanteessa myös tietojen käytön valvontaan on kiinnitettävä korostettua huomiota (PeVL 42/2014 vp, s. 2/II—3/I, ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 34). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa yksin rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun tai muun seuraamusjärjestelmän varaan. Nämä perustuslakivaliokunnan huomautukset saavat oikeusministeriön arvion mukaan korostetun merkityksen silloin, kun lakiehdotus laajamittaisen rekisteröinnin ohella mahdollistaa luonnollisten henkilöiden profiloinnin. Lakiehdotus herättää myös kokonaisuutena kysymysmerkkejä virkavastuun kohdentumisen kannalta, huomioiden muun ohella jäljempänä kommentoidun rekisterinpitovastuun.

Rekisterinpitäjä

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen mukaisesti ehdotettavan keskuksen rekisterin rekisterinpitäjä olisi Poliisihallitus. Rekisterinpitäjän määrittäminen 1. lakiehdotuksessa on myös välttämätöntä perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä. Viranomaisen henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja rekisterinpitovastuut ovat tyypillisesti yhteydessä viranomaisen laissa säädettyihin tehtäviin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Poliisihallituksen rekisterinpitovastuu voi muodostua haasteelliseksi lakiehdotuksen 1 §:n valossa. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, mikä ehdotetun Poliisihallituksen rekisterinpitovastuun suhde on keskuksen johtavan viranomaisen (keskusrikospoliisin) tehtävään sekä toisaalta muiden keskuksessa edustettuina olevien viranomaisten lakisäätöisiin tehtäviin. Tältä osin on tarpeen huomioida myös kahden eri tietosuojan yleissäädöksen erilliset soveltamisalat.

Erityisesti jatkovalmistelun aikana olisi syytä arvioida sitä, mikä näiden muiden viranomaisten tietosuojaoikeudellinen rooli olisi suhteessa Poliisihallitukseen, huomioiden suunnitellun rekisterin tietojen laajat käyttötarkoitukset. Arvioinnissa tulisi huomioida myös EU:n tuomioistuimen asian kannalta merkityksellinen oikeuskäytäntö (esim. asiat C-25/17, C-210/16, C-683/21, C-231/22 ja C-604/22).

Huomioiden suunnitellun rekisterin laajan tietosisällön ja käyttötarkoitukset, esitysluonnoksesta herää kysymys siitä, olisiko rekisterissä tosiasiallisesti kyse yhteisrekisterinpidosta. Toisaalta 1. lakiehdotus herättää kysymyksen siitä, missä määrin Poliisihallitus pystyisi tosiasiallisesti huolehtimaan kaikista rekisterinpitäjän velvoitteista, mukaan lukien erityisesti tietojen paikkansa pitävyyden varmistaminen ja se, että tietoja vastaanottaville ja käyttäville tahoille luovutetaan vain paikkansa pitäviä tietoja ja tarvittaessa ilmoitetaan virheiden oikaisusta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, ja sen on pystyttävä osoittamaan se, että käsittelyn periaatteita on noudatettu. Rekisterinpitovastuuseen liittyy julkissektorilla viime kädessä laaja virkavastuu.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus

Ehdotetun keskuksen rekisterin tietosisältöön, joka muodostuu eri lähderekestereistä ja muista lähteistä saatuihin tietoihin, sekä tietojen luovuttamiseen edelleen lukuisiin käyttötarkoituksiin, liittyy haasteita käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen kannalta. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetussa sääntelyssä on monelta osin kyse tietojen käyttämisestä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Tämä näyttää esitysluonnoksen valossa pitävän paikkansa sekä keskuksen tiedonsaannin ja tietojen rekisteröinnin että tietojen edelleen luovutuksen osalta. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti kiinnitetty huomioita käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen. Ehdotettua sääntelyä tulisi kuitenkin jatkovalmistelun aikana arvioida tarkemmin siltä osin. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin analysoitu säännöskohtaisesti sitä, ovatko ehdotetut käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta tehtävät poikkeukset kaikilta osin välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietoryhmistä riippuen tällaisten poikkeusten sallimisella voi olla rekisteröityihin pitkälle ulottuvia vaikutuksia, mukaan lukien yksilön mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa. (Ks. myös jäljempänä olevat huomiot vaikutusten arvioinnista.)

Esitysluonnoksessa mahdollistettaisiin käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta poikkeaminen poikkeuksellisen laajasti, jolloin väistämättä herää kysymysmerkkejä ehdotettavan sääntelyn välttämättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta. Oikeusministeriö korostaa sitä, että tietosuojan yleislainsäädäntö ei luo suoraan käsittelyn oikeudellista perustaa henkilötietojen myöhemmälle käsittelylle, joka on henkilötietojen alkuperäisten käsittelytarkoituksen kanssa yhteensopimatonta, toisin sanoen poikkeaa alkuperäisestä käsittelytarkoituksesta. Säädetäessä tällaisesta käsittelyn oikeusperusteesta, ehdotettuja säännöksiä on aina tarpeen arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa asetettujen tavoitteiden turvaamisen kannalta. Ehdotettava sääntely, jonka perusteella henkilötietojen myöhempi yhteensopimaton käsittely olisi mahdollista, olisi perusteltava yksityiskohtaisesti 23 artiklan valossa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen osalta huomiota esitysluonnoksen 4. lakiehdotukseen, jolla muutettaisiin rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia (445/2017). Kyseinen laki on ns. neljännen ja viidennen rahanpesudirektiivin

täytäntöönpanolaki siltä osin kuin on kyse rahanpesun selvittely-yksiköitä koskevista direktiivien säännöksistä. Esitysluonnoksessa on välttämätöntä arvioida rahanpesudirektiivien jäsenvaltioille sallima sääntelyliikkumavara siltä osin kuin on kyse epäilyttäviin liiketoimiin liittyvien tietojen luovuttamisesta. Keskeistä on huomioida, että rahanpesun torjuntaa koskeva EU-lainsäädäntö on sisämarkkinalainsäädäntöä ja henkilötietojen käsittelyn osalta vahvan käyttötarkoitussidonnaista sääntelyä. Liikkumavaran käytön tulisi perustua nimenomaisesti sen mahdollistaviin direktiivin säännöksiin. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan EU:n uutta rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskevan lainsäädännön (ml. kuudes rahanpesudirektiivi) täytäntöönpanoon liittyvä hallituksen esitys (HE 105/2026 vp). Liikkumavaraa tulisi arvioida myös kuudennen rahanpesudirektiivin valossa. Edelleen tulisi huomioida Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 (rahoitustietodirektiivi) mukainen liikkumavara, joka koskee lähinnä rikosasioissa toimivaltaisia viranomaisia ja varsin rajallisia tietojen käyttötarkoituksia.

Oikeusministeriö kiinnittää 4. lakiehdotuksen osalta huomiota myös siihen, että ehdotetussa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muutoksessa analyysikeskus on virheellisesti rinnastettu esitutkintaviranomaisiin ja syyttäjiin, jotka ovat rikosprosessissa toimivaltaisia viranomaisia. Ehdotetun säännöksen mukaan poliisilla, Tullilla, Rajavartiolaitoksella, *järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta annetussa laissa (xx/xxxx) tarkoitetulla järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksella* ja syyttäjällä olisi oikeus saada rahoitustietoja ja -analyyskejä rahanpesun selvittelykeskukselta *Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi*. Kyseisessä lain säännöksessä on kyse tietojen luovuttamisesta yksinomaan rikosprosessiin, ja säännös on rajattu koskemaan Europol-asetuksen liitteessä tarkoitettuja rikoksia. Huomionarvioista on, että voimassa olevalla säännöksellä on pantu täytäntöön rahoitustietodirektiivi (laki rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (815/2022)). Ehdotetun keskuksen tehtävä olisi hallinnollinen rikostorjuntatehtävä, joten siinä tapauksessa, että kansallista liikkumavaraa olisi, keskuksen tiedonsaanti tulisi irrottaa em. säännöksestä erilliseen säännökseen. Direktiivien valossa liikkumavara ehdotetun analyysikeskuksen kaltaiselle hallinnolliselle yksikölle vaikuttaisi kuitenkin kyseenalaiselta.

Esityksen vaikutusten arviointi

Arviointia rikoksen uhrien ja ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta

Ihmiskaupan on havaittu olevan yksi järjestäytyneen rikollisuuden olennainen ja myös hyvin tuottoisa toiminta-alue, joka sisältää lukuisia eri ilmenemismuotoja. Esityksessä Rajavartiolaitoksen tehtävien yhteydessä todetaankin, että ihmiskauppa on usein myös järjestäytynyttä rikollisuutta. Viranomaisyhteistyö on erityisen keskeistä ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa. Yhteistyöllä voidaan turvata tehtävien tehokas, tarkoituksenmukainen ja taloudellinen hoitaminen.

Valtioneuvosto on käynnistänyt tutkimushankkeen, jossa tarkastellaan ihmiskauppaa osana järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa. Se kuvaa ilmiön nykytilaa, keskeisiä ilmenemismuotoja, rikollisten taloudellisia hyötyjä, rahanpesun mekanismeja, uhrien asemaa ja haavoittuvuuksia sekä kansainvälisiä parhaita käytäntöjä ilmiön torjunnassa. Ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön vastaisessa työssä on havaittavissa vastaavantyyppisiä tarpeita ja haasteita.

Esityksen vaikutusarvioinnissa voisi harkita kuvattavaksi nykyistä laajemmin esityksen vaikutuksia ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön vastaiseen työhön. Ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta olennaista lienee huomioida myös rikolliseen toimintaan pakottaminen ihmiskaupan muotona ja rankaisemattomuusperiaate.

Lisäksi vaikutusarvioinnissa tulisi kuvata, millaisia vaikutuksia esityksellä olisi rikoksen uhrien oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnissa voitaisiin esimerkiksi kuvata, millaisia vaikutuksia esityksellä olisi rikoksista ilmoittamiseen ja tuen hakemiseen. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien uhrien osalta olisi aiheellista arvioida, voiko ehdotetun 9 §:n mukaisten tietojen tallentaminen viranomaisrekisteriin vaikuttaa uhrien halukkuuteen ilmoittaa rikoksista viranomaisille.

Vaikutukset lapsiin

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida sen vaikutuksia lapsiin (kts. myös edellä eräitä luokitteluun liittyviä huomioita -osiossa todettu) laajemmin, kiinnittäen huomiota lapsen toimintamahdollisuuksiin yhteiskunnassa. Esitysluonnoksessa arvioidut vaikutukset rajoittuvat yksityiselämän suojaan kohdistuviin vaikutuksiin, joita on arvioitu suppeasti. Ehdotuksen mukaisesti keskus voisi sekä käsitellä lasten henkilötietoja ja myös luokitella lapsia esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvaksi henkilöksi. Henkilön luokittelulla voisi olla suoria oikeusvaikutuksia keskuksen antamien lausuntojen johdosta muun muassa henkilön mahdollisuuden saada erilaisia lupia. Lisäksi ehdotetun 17 §:n 3 momentin mukaan keskuksen rekisteriin tallennetut tiedot poistetaan rekisteristä viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta viimeisen henkilöä koskevan merkinnän tekemisestä. Edellä todettu huomioiden esityksellä voisi olla merkittäviä vaikutuksia lapsiin ja rekisteröinnin vaikutukset voisivat olla pitkäkestoisia. Esimerkiksi 12-vuotiaan lapsen tietojen tallentaminen keskuksen rekisteriin vaikuttaisi esityksen perusteella mahdollistavan sen, että sillä voisi olla vaikutusta henkilön mahdollisuuden saada esimerkiksi elinkeinotoiminnassa tarvittavia viranomaislupia siihen saakka, kun kyseinen henkilö täyttää 22 vuotta.

Vaikutukset tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaan

Kuten todettua, lakiehdotus mahdollistaisi erittäin laaja-alaista henkilötietojen ml. arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Lisäksi 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä rajoitettaisiin mm. rekisteröidyn tarkastusoikeutta, mikä tarkoittaa sitä, että henkilö voi käyttää oikeuttaan ainoastaan tietosuojavaltuutetun välityksellä. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa on perusteltua arvioida esityksen vaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimistolle.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Petteri Jartti

Jakelu	Sisäministeriö
Tiedoksi	Kansliapäällikkö Antti Leinonen Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen Ministerin erityisavustaja Annika Hoffrén

VN/6617/2025-OM-140

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: